

JÚLIO CÉSAR SUZUKI
VALTERLEI BORGES
FÁBIO MOLINARI BITELLI
[ORGANIZADORES]

ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TURISMO, GESTÃO, CIDADE



fflch

FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ISBN 978-65-87621-49-4

DOI 10.11606/9786587621494

ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS TURISMO, GESTÃO, CIDADE

**Júlio César Suzuki
Valterlei Borges
Fábio Molinari Bitelli
[organizadores]**

**FFLCH/USP
2021**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Reitor: Prof. Dr. Vahan Agopyan

Vice-reitor: Prof. Dr. Antonio Carlos Hernandez

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS - FFLCH

Diretora: Prof. Dr. Paulo Martins

Vice-diretor: Prof^a. Dr^a. Ana Paula Torres Megiani

COMITÊ EDITORIAL

Prof. Dr. Adebaro Alves dos Reis (IFPA)

Prof^a. Dr^a. Adriana Carvalho Silva (UFRRJ)

Prof. Dr. Adriano Rodrigues de Oliveira (UFG)

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa (UNESP)

Prof. Dr. Alécio Rodrigues de Oliveira (IFSP)

Prof^a. Dr^a. Ana Regina M. Dantas Barboza da Rocha Serafim (UPE)

Prof. Dr. Cesar de David (UFSM)

Prof. Dr. José Elias Pinheiro Neto (UEG)

Prof^a. Dr^a. Maria Jaqueline Elicher (UNIRIO)

Prof. Dr. Ricardo Júnior de Assis Fernandes (UEG)

Prof. Dr. Roni Mayer Lomba (UNIFAP)

Prof^a. Dr^a. Telma Mara Bittencourt Bassetti (UNIRIO)

Prof^a. Dr^a. Valéria Cristina Pereira da Silva (UFG)

FICHA CATALOGRÁFICA

Catálogo na Publicação (CIP)
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
Maria Imaculada da Conceição – CRB-8/6409

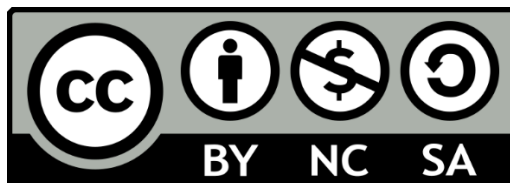
E82 Estudos de políticas públicas [recurso eletrônico] : turismo, gestão, cidade / Organizadores: Júlio César Suzuki, Valterlei Borges, Fábio Molinari Bitelli. -- São Paulo : FFLCH/USP, 2021. 7.367 Kb ; PDF.

ISBN 978-65-87621-49-4
DOI 10.11606/9786587621494

1. Políticas públicas – Estudo e pesquisa. 2. Cidades. 3. Gestão. 4. Turismo. I. Suzuki, Júlio César. II. Borges, Valterlei. III. Bitelli, Fábio Molinari.

CDD 320.6

Produção e identidade visual: Modi Produções e Provisório Produções



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.

SUMÁRIO

Estudos de políticas públicas: turismo, gestão, cidade	6
Júlio César Suzuki, Valterlei Borges e Fábio Molinari Bitelli	
O planejamento das políticas públicas de turismo no estado do Pará e os (d)efeitos da regionalização	10
Hugo Serra	
El turismo en Alta Amazonia: aproximación a su origen y fundamentos desde el caso del Pueblo Sápara de Ecuador	35
Wladimir Mejía Ayala	
Usabilidade e direito ao acesso: um estudo sobre o portal da transparência do governo de São Paulo	55
Vicente Affonso Oliveira Calvo e Helio de Oliveira	
O incentivo à cultura em disputa pública: performances político-discursivas de uma CPI	67
João Domingues e Leandro de Paula	
Reabilitação de áreas degradadas em grandes centros urbanos: a Cracolândia em São Paulo	93
Arthur Cesar Valentim e Fábio Molinari Bitelli	
Escolas de governo: o panorama brasileiro, educação corporativa e seus impactos na gestão pública do caso EMAPS	114
Alessandra de Sousa Franco e Valterlei Borges	
A influência do marco regulatório na administração pública e organizações da sociedade civil: um estudo no município de Diadema/SP	132
Erivaldo Santos Pinto e Valterlei Borges	
Aplicação de políticas públicas com foco em tecnologias: uma proposta para redução da criminalidade no centro de Guarulhos/SP	152
Renata de Paula e Valterlei Borges	
A política de transferência de recursos direto para as escolas e o projeto político pedagógico	167
Sidney Aparecido da Silva e Valterlei Borges	
Centros de Atenção Integral à Melhor Idade (CAIMI): pioneirismo nos serviços de atendimento a pessoas idosas em Manaus (AM)	183
Cleisiane Xavier Diniz, Júlio César Suzuki e Maria de Nazaré de Souza Ribeiro	
Sobre os organizadores e autores	200

A presente coletânea reúne dez textos de pesquisadores e pesquisadoras, todos agrupados pelo fio condutor das políticas públicas. Especialmente num momento em que importantes líderes mundiais discutem o encolhimento do Estado em detrimento de uma maior autonomia do mercado, podemos perceber de forma ainda mais clara o papel fundamental das políticas públicas bem estruturadas e implementadas.

Veremos que mesmo quando os objetivos almejados não são alcançados ou são parcialmente alcançados, os processos costumam apresentar respostas e apontar caminhos que ajudam no desenvolvimento local, seja no âmbito municipal, estadual, federal e, em determinadas ocasiões, no âmbito internacional.

Os estudos aqui apresentados, embora perpassem por temas distintos, são interligados por discussões comuns no campo das políticas públicas, como turismo, gestão, cidade e uso dos espaços públicos urbanos. Por sua vez, os autores e autoras, com formação e atuação em distintas áreas do conhecimento, enriquecem as perspectivas de análise ao mesclarem diferentes pontos de vista em cada um dos trabalhos.

O artigo que abre o livro, **O planejamento das políticas públicas de turismo no estado do Pará e os (d)efeitos da regionalização**, de autoria Hugo Serra, tem como objetivo central analisar a relação entre a política pública de turismo e sua regionalização, lançada no território paraense pelo governo estadual. Partindo dos polos Belém e Araguaia-Tocantins, o autor aponta que a região turística no estado é muito mais um artifício político do que um resultado de forças econômicas, sociais e políticas da realidade.

Escrito em espanhol, **El turismo en Alta Amazónia: aproximación a su origen y fundamentos desde el caso del Pueblo Sápara de Ecuador**, de Wladimir Mejía Ayala, analisa a chegada e o desenvolvimento do turismo junto ao povo indígena Sápara, do Equador, no Alto Amazônia. O turismo, iniciado nos anos 1990, ganha força especialmente a partir de 2001, quando os Sápara foram reconhecidos pela UNESCO como patrimônio oral e imaterial da humanidade. O autor mostra como o desenvolvimento do turismo nessa região de difícil acesso está relacionado com a

tentativa de deter o avanço das indústrias extrativistas e agrícolas atuantes na Amazônia equatoriana.



Usabilidade e direito ao acesso: um estudo sobre o portal da transparência do governo de São Paulo, de Vicente Affonso Oliveira Calvo e Helio de Oliveira, apresenta um estudo sobre do Portal da Transparência utilizado pelo governo do estado de São Paulo. Para tanto, os autores elaboraram um *checklist* com 38 critérios, sendo 20 relativos aos aspectos formais do Portal e 18 relativos aos aspectos de conteúdo. A partir disso verificaram se o Portal atendia a cada um dos critérios listados, chegando a um dado bastante positivo sobre a transparência adotada pelo governo de São Paulo.

O incentivo à cultura em disputa pública: performances político-discursivas de uma CPI, de João Domingues e Leandro de Paula, faz uma análise da Lei Federal de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Rouanet. Para tanto, os autores buscam compreender as narrativas e performances políticas instauradas através da CPI da Lei Rouanet, nos anos 2016 e 2017. O estudo deixa evidente que a Lei Rouanet pouco mudou após a CPI, mas a disputa pela narrativa e especialmente pelo sentido público de cultura passam a tomar novos rumos com a emergência do conservadorismo político no Brasil.

Em **Reabilitação de áreas degradadas em grandes centros urbanos: a Cracolândia em São Paulo**, Arthur Cesar Valentim e Fábio Molinari Bitelli apresentam e analisam os principais planos de reabilitação urbana em territórios degradados de grandes centros urbanos, tendo como objeto principal a região denominada “Cracolândia”, situada na área central da cidade de São Paulo, frequentada por usuários e traficantes de drogas. Como resultados, detectou-se que a busca da valorização da cultura como instrumento principal é convergente às demais experiências analisadas, desencadeando na melhoria da qualidade urbana.

Escolas de governo: o panorama brasileiro, educação corporativa e seus impactos na gestão pública do caso EMAPS, de Alessandra de Sousa Franco e Valterlei Borges, apresenta uma análise sobre o trabalho desenvolvido pelas escolas de governo, e para isso direcionada a pesquisa para a Escola Municipal de Administração Pública de Santos - EMAPS, no estado de São Paulo. Apesar do pouco tempo de funcionamento da EMAPS, o estudo busca apresentar as contribuições e os avanços da instituição ao mesmo tempo

em que aponta algumas possíveis lacunas entre o desenvolvimento da escola e as políticas públicas adotadas pela prefeitura do município.



A influência do marco regulatório na administração pública e organizações da sociedade civil: um estudo no município de Diadema/SP, de Erivaldo Santos Pinto e Valterlei Borges, aborda as mudanças no setor público e nas organizações da sociedade civil a partir da implementação da Lei 13.019/2014 da MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Para tanto, os autores focam o estudo no triênio 2016-2017-2018 no município de Diadema, no estado de São Paulo, apresentando dados quantitativos e qualitativos trazidos com a mudança do MROSC.

Aplicação de políticas públicas com foco em tecnologias: uma proposta para redução da criminalidade no centro de Guarulhos/SP, de Renata de Paula e Valterlei Borges, faz um levantamento dos dados da criminalidade no centro do município de Guarulhos, no estado de São Paulo, nos anos de 2018 e 2019, antes e depois da implementação do sistema de segurança com câmeras, respectivamente. O trabalho apresenta resultados parciais positivos do primeiro trimestre de 2019, com o sistema já em funcionamento, e tem a intenção de servir como base de estudo para a ampliação do modelo para outros bairros do município.

A política de transferência de recursos direto para as escolas e o projeto político pedagógico, de Sidney Aparecido da Silva e Valterlei Borges, faz um estudo a partir da análise da gestão financeira de três escolas públicas de ensino fundamental do município de São Paulo/SP. O estudo busca compreender como os recursos recebidos através de transferência direta estão impactando de forma positiva o projeto político pedagógico, o desenvolvimento da identidade escolar e a gestão democrática em cada uma das unidades analisadas.

Por fim, **Centros de Atenção Integral à Melhor Idade (CAIMI): pioneirismo nos serviços de atendimento a pessoas idosas em Manaus (AM)**, de Cleisiane Xavier Diniz, Júlio César Suzuki e Maria de Nazaré de Souza Ribeiro, faz um estudo sobre o Centro de Atenção Integral à Melhor Idade (CAIMI), cuja iniciativa busca oferecer cuidado e atenção às pessoas com idade superior a 60 anos. Constituído sob a gestão de Amazonino Armando Mendes, junto ao Governo do estado do Amazonas, entre 1998 e

2002, o foco principal é o atendimento multidisciplinar de perspectiva gerontológica. Assim, com base em entrevista, os autores analisam a história dos CAIMIs, bem como sua divisão administrativa e espacial em Manaus (AM).



São Paulo, outono de 2021

Júlio César Suzuki
Valterlei Borges
Fábio Molinari Bitelli
[organizadores]

O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DO PARÁ E OS (D)EFEITOS DA REGIONALIZAÇÃO¹

10

Hugo Serra
Professor UNIFESSPA
Doutor em Geografia (UNESP)
serra@unifesspa.edu.br

Resumo: Ao considerar que não necessariamente a relação entre a política pública de turismo e o território obedece às concepções projetadas pelos sujeitos que elaboram os documentos, bem como as estratégias por eles desenvolvidas, este trabalho tem como objetivo central analisar a relação entre a política pública de turismo lançada no território paraense pelo governo estadual e sua regionalização, ao partir dos exemplos dos polos Belém e Araguaia-Tocantins. Considera-se o ano de 2001 como marco na implementação de uma política de turismo para o território paraense e para a região amazônica. Neste caso, toma-se o recorte regional escolhido para que as políticas sejam operadas; é, também, a região, a forma espacial que contingencia a dinâmica turística no estado. Procura-se demonstrar que a região turística no estado do Pará não existe na realidade. Ela é, por outro lado, muito mais um artifício político de quem elabora as políticas do que um resultado de forças econômicas, sociais e políticas da realidade. Como metodologia de pesquisa, utilizam-se dados do boletim paraense de turismo e os planos de desenvolvimento do turismo publicados pelo governo como parte da metodologia.

Palavras-chave: políticas públicas; região; regionalização; Belém/PA; Araguaia-Tocantins.

Introdução

O tema ‘políticas públicas’ é bastante recorrente nas análises sobre a forma pela qual os governos operam seus investimentos públicos na sociedade como um todo. As ciências políticas, por exemplo, tradicionalmente, têm mostrado como esse tema está intrinsecamente correlacionável ao Estado. São diversos os casos que tomam este assunto como algo central para a investigação: Arretche (1996), Frey (2000) e Souza (2006) são alguns exemplos notórios. Quando se investiga a relação território-políticas públicas, o debate ainda se mostra com algumas ressalvas em diferentes segmentos sociais e econômicos, nas quais há muito mais um caráter de área, em que uma ação estatal pode ser desenvolvida. No turismo, tal realidade mostra-se similar, sobretudo ao

¹ Este trabalho é resultado, em parte, da tese de doutoramento defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) no ano de 2017. Os resultados da tese foram preservados, no entanto, houve um acréscimo de ideias que estão desenvolvidas na primeira e segunda parte deste texto. Destaca-se também, uma atualização de dados a partir da publicação do Boletim Fapespa de turismo do estado do Pará, para o ano de 2017.

se tomar a política nacional de turismo que incide no território usando a região como um artefato (HAESBAERT, 2010).



No que se refere ao estado do Pará, seu território turístico é subdividido em regiões intituladas pelo governo do estado como polos turísticos (PARÁ, 2001, 2011). A partir desta configuração, as políticas públicas são efetivadas ao sabor de um planejamento estratégico, no qual o Estado dá como certo a ideia de ‘crescimento’ da atividade turística. Tanto é que, não raro, quando o assunto política pública de turismo se torna recorrente, a ideia de crescimento se confunde com desenvolvimento nas análises institucionais. De certa forma, o que se percebe é que, mesmo sem haver a intencionalidade, o trato com as políticas públicas de turismo revela uma tríade intrínseca entre Estado-políticas-públicas e território (STEINBERGER, 2013). Nesse caso, parece ser a região muito mais um produto da ação do governo paraense do que uma realidade manifestada por meio dos fenômenos regionais.

Dois polos no estado do Pará são representativos das políticas públicas de turismo: o polo Belém e o polo Araguaia-Tocantins. Cada um deles responde por um perfil de política que resguarda suas particularidades ao mesmo tempo em que produz efeitos espaciais similares. O polo Belém possui a capital homônima à região e se caracteriza por ser uma das maiores portas de entrada da Amazônia Legal, resguarda um sistema de engenharia que favorece o fluxo de turistas, associado a um considerável número de pontos turísticos. Já o polo Araguaia-Tocantins, tem Marabá como capital regional e pode ser considerada a principal cidade daquela região, com destaque para a rede hoteleira dessa cidade, bem como o conjunto de infraestrutura que a conecta com o restante do território paraense e ao território brasileiro, além de ser o maior “polo” turístico em extensão territorial.

Ao considerar que não necessariamente a relação entre a política pública de turismo e o território obedece às concepções projetadas pelos sujeitos que elaboram os documentos – bem como suas estratégias – este trabalho tem como objetivo central analisar a relação entre a política pública de turismo lançada no território paraense pelo governo estadual e sua regionalização, ao partir dos exemplos dos polos Belém e Araguaia-Tocantins. Considera-se o ano de 2001 como marco na implantação de uma

política de turismo para o território paraense e região, nesse caso, torna-se o recorte escolhido para que as políticas sejam operadas; é, também, a região a forma espacial que contingencia a dinâmica turística no estado. No meio de todo esse processo, procura-se demonstrar que a região turística no estado do Pará não existe na realidade. Ela é, por outro lado, muito mais um artifício político de quem elabora as políticas do que um resultado de forças econômicas, sociais e políticas da realidade. Utilizam-se dados do boletim paraense de turismo (FAPESPA, 2017) e os planos de desenvolvimento do turismo publicados pelo governo como parte da metodologia.

O trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e posterior conclusão. Em um primeiro momento discute-se, de forma breve, um debate sobre políticas públicas. Sempre que possível, ancora-se esse assunto no território e, também, no turismo, na tentativa de criar um amálgama teórico-conceitual. Em um segundo momento, apresenta-se o planejamento como uma das estratégias das políticas públicas, instrumento esse que se torna necessário para conhecer o “terreno” do turismo. Na terceira e última seção deste trabalho, a ideia é correlacionar o planejamento turístico feito pelo estado do Pará nas duas regiões-polo escolhidas: Belém e Araguaia-Tocantins. Nessa seção, argumenta-se que, pelos dados secundários obtidos e entrevistas com alguns agentes produtores do espaço turístico, a ideia de região acaba por se tornar uma ferramenta retórica, um dispositivo do discurso político que usa a região como suporte, o que se chama aqui de (d)efeito da regionalização.

As políticas públicas, o território e a atividade turística

Antes de tudo, frisa-se que todo debate sobre política pública não pode ser tomado fora de um recorte temporal, bem como espacial. Isso significa dizer que toda política pública é situada dentro de um determinado contingente, no qual diversos sujeitos que fazem parte do jogo político atuam em um contexto.

Na modernidade, o Estado assume a condição principal de elaborador e executor das políticas, ainda que ele não seja o único. Pode-se afirmar que uma das formas de se medir a eficiência do Estado na modernidade é pelo tipo de política pública aplicada à nação. Porém, como lembra Rodrigues (2013), como a política pública traz no seu bojo o poder (propriamente a relação de poder com diferentes grupos sociais), as tensões e

conflitos emanados desses confrontos são resultados inerentes: “em uma palavra, a política implica a possibilidade de resolvermos conflitos de forma pacífica” (RODRIGUES, 2013, p. 13). Esta é, portanto, uma de suas razões.

Outra forma de compreender a qualidade temporal das políticas públicas reside na diferença entre políticas de governo e políticas de Estado. Dias e Matos (2012), por exemplo, ao explicitarem o que entendem por política pública, situa a diferença entre o que seja uma ação de governo (típico das políticas de governo) e uma ação do Estado (aquela que haveria de ter o interesse maior do que ideias de governo ou bandeira partidária). Para esses autores:

[...] deve ficar claro que embora as ações do governo tenham por objetivo primordial cumprir seu papel de gestor dos negócios do Estado e primeiramente atender ao conjunto da sociedade, sem discriminação de qualquer tipo, visando ao bem comum, as pessoas que integram a administração por prazo determinado têm seus próprios interesses particulares e procurarão atender durante o tempo que permanecerem como administradores da coisa pública, o que pode ou não coincidir com os fins do Estado. É considerando esse aspecto que as políticas públicas devem compreender todas as ações dos governos, pois estas, de algum modo, procurarão se legitimar através de um discurso (e alguma prática) que considera a necessidade de atender os fins do Estado (*sic*), pois é esta expectativa que possuem todas as pessoas da sociedade (DIAS e MATOS, 2012, p. 12).

Ao tomar a diferença entre as ações concernentes aos governos, as políticas públicas podem, também, ser o oposto do que comentam Dias e Matos (2012). Em regimes democráticos esse cenário é mais evidente, já em regimes totalitários nem tanto. As democracias – tanto as mais consolidadas como as ainda em fase de desenvolvimento, assistem a disputas explícitas entre programas de governo que julgam serem suas ideias mais bem afeitas ao desenvolvimento da sociedade de seus estados-nação. Ainda que seja uma definição ampla para uma atividade como o turismo, esse pode ser um ponto de partida no que se refere à análise das políticas públicas.

A análise de políticas públicas voltadas ao turismo, inicialmente, revela dois elementos para discussão, o primeiro deles é que tais políticas são setoriais. Dito de outra forma – ao menos no Brasil – o turismo não é, necessariamente, a atividade geradora de amplo

alcance social e que dela diversos grupos ou classes sociais podem se beneficiar. O termo “setor” do turismo deve ser compreendido aqui como parte integrante de um cenário mais amplo. Nesse caso, o resultado dos esforços despendidos pelo Estado complementa outras demandas da sociedade. Um bom exemplo disso é a construção de estradas, hotéis, iluminação pública e/ou melhorias dos espaços coletivos. Tudo isso não tem como finalidade exclusivamente a recepção de turistas, mas estes sujeitos usam os fixos espaciais assim como os não-turistas, mesmo que estes últimos utilizem numa relação desproporcional às pessoas residentes do lugar turístico. De qualquer forma, esse é um exemplo específico da atividade turística em realidades regionais brasileiras e de como pode-se compreender o caráter segregador das políticas de turismo.

O caráter segregador citado anteriormente caracteriza o segundo elemento das políticas de turismo. Ainda que uma parte da melhoria das condições de vida da sociedade em geral seja de uso misto (turistas e residentes beneficiados por políticas), há um esforço do Estado em conceber políticas de turismo específicas. O resultado disso é uma apropriação seletiva do território. Nesse caso, não são todos que podem, a princípio, beneficiar-se da concretização das políticas públicas. A questão da desproporcionalidade está no centro do debate. Se em algum momento residentes e turistas podem se apropriar do espaço, posteriormente, para alguns espaços seletivos tal realidade não apresenta as mesmas características de uso e apropriação do território, cabendo à minoria com distinto poder consumidor de bens e serviços essa condição. Alguns exemplos como o projeto Via Costeira, na cidade de Natal, Rio Grande do Norte, os *ecoresorts* na Amazônia e Pantanal, Costa do Sauípe, no litoral do estado da Bahia são evidentes.

Os exemplos citados anteriormente dão conta de uma parcela do debate sobre as políticas públicas e como elas têm marcado presença nos diferentes segmentos da sociedade. Isso também mostra como tal debate tem apresentado crescimento e importância nas formulações de análises, esquemas e discussões. Isso nos mostra, também, a reafirmação que se deve ter na tomada das políticas públicas como elemento integrante do debate conceitual e crítico pelo qual tem passado.

O debate que Steiberger (2013) afirma sobre território-Estado e políticas públicas revela que a relação entre esses entes se torna inseparável, o que resulta em situações específicas. Aquilo que se torna uno – no movimento do espaço e do tempo – apresenta, ao menos, duas nuances importantes: a primeira reside no fato de que a inseparabilidade entre os três entes citados anteriormente pode resultar em desenvolvimento sócio-político-territorial ou não. Essa probabilidade não se torna aqui um jogo de palavras, mas por certo, revela que tal relação sempre é mediada por um produto de articulações na qual a representatividade político-territorial é muito intensa e reveladora de conflitos e/ou consensos. Nesse sentido, mesmo que haja a afirmação do ponto de vista real (aquilo que acontece na realidade cotidiana dos sujeitos), as categorias práticas: território, políticas públicas e Estado, devem ser tomadas a partir do que deixam como marcas na sociedade. A segunda diferença reside no significado atual de Estado – seu contexto – pois, não se torna suficiente apresentar o Estado como sujeito integrante da tríade. Na verdade, como ele se apresenta na composição das políticas públicas, bem como o que se espera dele na construção do território é fundamental para entender o mecanismo que faz funcionar a tríade anteriormente citada. Posto isso, em um contexto mercadófilo, nos termos de Souza (2002), por exemplo, o Estado – sobretudo os tipos de governo – podem representar interesses de sujeitos representantes dos grandes circuitos do capital mundial, o que pode levar a outra configuração na qual o território pode vir a se tornar recurso (HAESBAERT, 2004).

Posto isso, cabe lembrar que, independentemente do tipo, intensidade, grau ou afinidade da política pública, sua materialidade é garantida, ou seja, toda política pública tem fundamentação territorial. Nesse sentido, o território aparece implícita ou explicitamente nas políticas; ora como arena de conflitos (condição e produto) ora como receptáculo (quando os conflitos são velados ou há a produção do consenso).

Vale destacar que, historicamente, no que se refere à atividade turística, por exemplo, ao menos no Brasil, as políticas públicas de turismo são elaboradas desde a era Vargas, e se multiplicaram com a fundação de seu ministério, em 2003. A região, por sua vez, já se configurava o principal recorte das ações de planejamento nos albores do MTUR. Entretanto, tal recorte procedido pelos governos que se sucederam desde então, toma

a região muito mais somatória das relações do que, propriamente, como resultado delas. De qualquer forma, a base territorial lhe é garantida.

No que se refere à importância que as políticas públicas, Steinberger (2013), afirma que elas são caracterizadas por dois tipos de abrangência, sendo a primeira intitulada “Panorâmicas” e a segunda “Focais”. As panorâmicas, segundo a referida autora:

Contém apenas diretrizes gerais, ou seja, apontam caminhos aonde se quer chegar (...). Os defensores do modelo de políticas panorâmicas argumentam que as prioridades devem ser definidas somente na hora de realizar os investimentos. Argumentam também que uma política nacional deve mapear as instituições, as políticas e os programas existentes, procedimento considerado básico para a abertura e diálogo e para sistematizar em um único documento o que já vem sendo feito e o que está sendo pensado para o futuro. Argumentam ainda que a construção de um discurso abrangente, sem filtros, garante a legitimidade, aceitação e apoio das várias entidades governamentais e da sociedade civil (STEINBERGER, 2013, p. 26).

Já, as focais:

É preciso dialogar com um número de agentes-atores bem maior do que na época da ditadura, quando a definição de prioridades era fácil por não haver participação. Concordam, com o procedimento de mapear, sugerido pelos defensores do modelo de políticas panorâmicas, mas advogam um segundo passo: consultar para construir junto, cientes de que em algum momento vai ser necessário encontrar o mínimo de consenso para definir prioridades – alguns vão perder outros vão ganhar. Dizem que quando uma política é ampla não há apoios nem resistências, porém políticas assim abrigam discursos contraditórios e não articulados. Todavia reconhecem que produzir política é sempre um exercício de retórica porque, de fato, a definição de prioridades continua sendo feita por meia dúzia de agentes-atores, o que nada inova em relação à ditadura (STEINBERGER, 2013, p. 27).

Poder-se-ia ler a diferença entre os dois segmentos a partir do olhar da formalidade que uma política pública pode apresentar, ou, em outros termos, a burocracia. Na perspectiva panorâmica a presença dos sujeitos diretamente afetados fica em segundo plano, posto que na perspectiva focal isso é o oposto e, ao mesmo tempo, ponto de partida. De outra forma, seria pensar, também, o poder político expresso nas escalas –

devidamente representadas. Uma questão fundamental na perspectiva focal é o reconhecimento da contradição como ponto positivo e alimentador de políticas. Nesse sentido, aponta-se para uma realidade prática do território, qual seja a de que esta categoria se reproduz com o auxílio de temporalidades distintas, mas integrantes de um mesmo conjunto de políticas. Entretanto, tal verdade não se aplica a toda e qualquer política pública, pois o exercício da “diferença territorial” pode ser encoberto pela ação de sujeitos hegemônicos do processo político. De toda sorte, a figura dos grupos sociais (na relação intrínseca com o Estado) é fundamental na compreensão da política pública. Se no território as relações de poder são conceito-chave (SOUZA, 1995), nas políticas públicas elas também o são.

Esse se torna um elemento do debate fundamental para relacionar a política pública de turismo ao território. Especialmente no Brasil, o turismo institucionalizado planeja as atividades segundo a modalidade das políticas panorâmicas, da qual retrata Steinberger (2013). Costumeiramente, os agentes integrantes das decisões políticas sobre o turismo são pessoas ligadas ao mercado: agências de viagens, proprietários de hotéis, donos de restaurantes consagrados, investidores imobiliários e, obviamente, representantes políticos notadamente de classe média, afeitos ao fluxo de mercado típico do que Santos (2004) de circuito superior da economia urbana. Nesse tipo de política de turismo, o consenso é prioritário no lugar do conflito (ou, ao menos, no campo das divergências), o que confirma que o turismo seja uma atividade segregadora ou seletiva, com fins vinculados à produtividade como uma de suas diretrizes centrais.

Ao considerar a realidade na qual as políticas de turismo assumem uma postura seletiva do território, uma das chaves para o processo de compreensão ou funcionamento desse sistema é o planejamento das políticas de turismo. Dito de outra forma, como esse planejamento funciona, seus elementos centrais ou estratégias de demarcação das ações, bem como suas características.

O planejamento nas políticas públicas de turismo

Em muitos manuais e textos em geral, a máxima de que o planejamento consiste em uma ação do presente para intervenções futuras é recorrente, tal como afirma Hall (2001). Quando se relaciona o planejamento às políticas públicas de turismo, esse

mecanismo se repete em graus e níveis diferentes, independentemente de quem planeja o turismo. Ao se tomar o Estado como sujeito que executa o planejamento das políticas de turismo, percebe-se que as deliberações feitas se situam no campo da tecnocracia (SOUZA, 2002), ou seja, o fluxo de ideias oriundas dos representantes técnicos do Estado em comum acordo com a iniciativa privada faz com que o planejamento das políticas de turismo assuma uma condição relativamente fechada à pluralidade de agentes, sejam eles de diferentes representações.

Brandão (2013), por exemplo, afirma serem o território, o Estado e as políticas uma tríade relacional e que escapam aos anseios exclusivos da tecnocracia, podem ser uma relação tácita entre os três elementos destacados. Steinberger (2013) fala do território usado, nos termos de Milton Santos – como categoria central na concepção, elaboração, implementação e análise das políticas públicas. No entanto, no que confere à atividade turística, essas demandas fogem ao cenário ideal descrito por esses autores, o que deixam uma marca típica do planejamento dessa atividade. Tais públicas, por sua vez, acabam por se configurar em uma abordagem vertical, ou seja, aquela em que os governos são protagonistas do processo, ao mesmo tempo em que são centralizadores.

Já Souza (2003) analisa o “estado de campo” das políticas públicas e toma o Brasil como parâmetro real. Uma de suas observações sobre esse tema diz respeito ao planejamento, o qual, segundo ela, é mais operacional do que as políticas públicas. Ainda segunda essa autora, o planejamento – em conjunto com os projetos e programas – configura-se como elemento que une a política ao território. O dado importante do planejamento e das políticas públicas é que eles têm, em comum, o desenvolvimento do território como meta, mesmo que este último possa aparecer de forma velada na formulação de políticas públicas. Essas funcionam como um conjunto de normas que permite fazer do planejamento um instrumento a seu favor. A ideia aqui está relacionada ao potencial que as políticas públicas têm na reorganização do território por meio do uso do planejamento (assim como dos projetos e programas correlacionados). Esse cenário só é possível quando o Estado assume a posição de protagonista, conferindo-lhe, assim, a prerrogativa de solucionador de problemas da sociedade. Entretanto, ainda que se saiba que o Estado seja o principal sujeito na tomada das políticas públicas, isso não lhe garante, na prática, o equacionamento das questões

sociais, fazendo com que se questione a eficácia das políticas públicas e a forma como são planejadas.

Oferecendo uma visão sistêmica sobre o planejamento, Carvalho (2009) situa o debate do planejamento na escala urbana. No entanto, a ideia central de seus argumentos é necessária para a compreensão conceitual do planejamento e sua respectiva aplicabilidade nas políticas de turismo. Para ela, o primeiro critério que identifica o planejamento é o “reconhecimento dos problemas”. Nesse sentido, não basta apenas saber que os problemas existem, mas a procedência por meio do diagnóstico é fundamental no seu reconhecimento. Esse critério permite um caminho mais claro para a solução dos problemas, ainda que isso se concentre no campo das ideias e seja indiferente à abordagem escolhida pelo planejador. Ribeiro e Cardoso apud Carvalho (2009) utilizam a ideia de padrão como os princípios que norteiam o diagnóstico por meio do planejamento. Por meio dele, apreende-se o “conjunto de representações que categorizam a realidade social e as técnicas de ação” (CARVALHO, 2009, p. 22).

Do diagnóstico passa-se à “prática socioadministrativa”, momento este em que o planejamento examina o que foi feito anteriormente. Nessa fase, vale-se do uso das metas e objetivos traçados dentro de uma ampla análise do problema; exige-se dos atores envolvidos no processo do planejamento “o domínio de recursos instrumentais e de conhecimentos, e exclui, em consequência, aqueles que não o detêm” (CARVALHO, 2009, p. 23). A prática socioadministrativa, assim, revela o conhecimento técnico como conhecimento central nessa fase do planejamento. Entretanto, cabe salientar que isso pode revelar alguns problemas no que se refere à tomada de decisão, é o caso da excessiva centralização do pensamento técnico ao ser considerada a única forma de resolução dos problemas (algo típico no planejamento turístico de Estado). Nesse tipo de pensamento, desconsidera-se a força dos grupos sociais que não possuem a mesma qualificação profissional que os técnicos, mas podem construir suas bases de decisões técnicas pautadas na ampla experiência do vivido – algo raro nos tecnocratas.

Carvalho (2009) afirma, ainda, que “assegurar ou reestabelecer a ordem” é o fim último a ser perseguido na tomada do planejamento (urbano). A ideia de superação da desordem é tomada a partir da visão dos especialistas. No entanto, a mesma autora

sublinha a questão de se saber que tipo de público se persegue para estabelecer tal ordem. Na esteira desse processo, segundo ela, cabe ao planejador instigar a aparência vigente. A ordem prevista no planejamento não deveria, em tese, ser sucumbida pela supremacia do modo de produção capitalista.

Se, por um lado, do ponto de vista histórico, a ideia de planejamento e das políticas públicas sempre esteve associada aos problemas humanos que afligem a sociedade como o saneamento e a educação, no entanto, haveria de se questionar se o turismo seria um problema social que necessitaria de uma “atenção social”. Ao tomar isso como verdade, sempre haverá a necessidade de se planejar o turismo mediante as políticas adotadas para que os problemas sociais advindos sejam resolvidos. Do contrário (e aqui reside o paradoxo do uso do tempo e do território que se destina ao turismo), o Estado elabora políticas públicas do turismo, as planeja e as executa como forma de legitimar um fluxo de mercadorias, de ideias e de pessoas que sustentam uma concepção de vida que não necessariamente é compartilhada por todos como prioridade, sobretudo se tomarmos o território dos estados-nação mais pobres como referência. Sendo assim, as demais ações sociais acabariam por convergir para as demandas que as políticas de turismo exigiram como necessárias para o desenvolvimento dessa atividade.

Escobar (2000) é um autor que apresenta, por sua vez, a ideia de que a disciplina é algo que está associado ao discurso do planejamento, necessariamente, às políticas públicas. Isso significa dizer que, da mesma forma em que as políticas públicas e o planejamento podem resolver os problemas sociais, podem, também, deixar a marca de um *modus operandi* que só é possível via Estado e todo seu aparelhamento burocrático. Em uma atividade como a do turismo, isso pode suscitar questões que somente o Estado pode promover o planejamento por meio das políticas públicas, pois teria, em tese, a visão “ordenada” do território pleiteado para a prática do turismo. Já Benevides (1998) é enfático ao dizer que o planejamento da atividade turística é composto por estratégias do mercado, e, por isso mesmo, as demandas governamentais não fogem às diretrizes mercadológicas. Toda estratégia de natureza pública ocorre, portanto, nessa direção. Ainda para este autor, pensar o turismo dessa maneira, ajuda o Estado a veicular uma imagem externa: a de que a presença centralizadora do governo na gestão pública do turismo é algo que não contribui para a atração de investidores.

É a partir da ideia geral do planejamento do turismo apontada por Benevides (1998) que se pode conceber como funciona a relação política pública de turismo e território no estado do Pará. Benevides (1998), ainda, faz uma importante afirmação para o estado do Ceará, acerca da relação planejamento-turismo-políticas públicas que ajuda a compreender áreas periféricas, tais como o estado do Pará: segundo esse autor, o engajamento do estado brasileiro e do estado cearense na promoção do turismo como “questão de desenvolvimento”, associado às tendências de reorganização industrial em escala mundial fazem com que regiões periféricas, notadamente subdesenvolvidas, reafirmem seu posicionamento ainda mais periférico no que confere a uma produção industrial. Nesse sentido, elementos tipicamente do mercado global presentes no planejamento da atividade turística nada mais podem representar do que a afirmação dos agentes privados sobre a questão pública.

Do ponto de vista espacial, essa ideia está alicerçada no recorte regional. No estado do Pará, as regiões turísticas assumem o discurso – que alça a pretensão de “desenvolvido” – de que a relação planejamento e mercado é necessária para o bom andamento das políticas públicas.

O planejamento do turismo nas políticas públicas no estado do Pará: as “regiões-polos” Belém e Araguaia-Tocantins

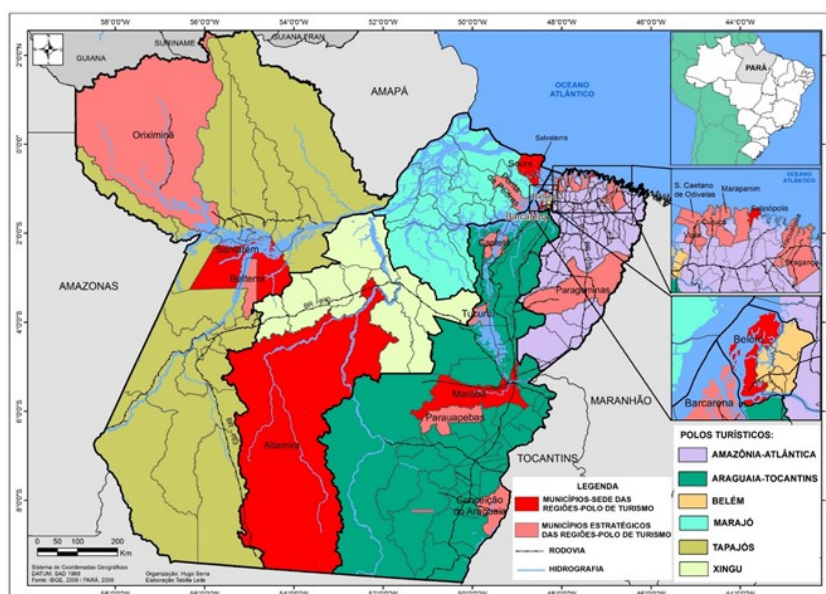
Desde 2001, o governo do Pará apresenta sucessivas publicações de informações e documentos relacionados ao turismo de forma paradigmática, tais como o seu primeiro plano de desenvolvimento do turismo (PARÁ, 2001). A partir de então, o turismo ganhou espaço de forma gradativa na agenda das políticas públicas, seja como prioridade ou não. Em 2011, o governo do estado lança uma revisão de seu primeiro plano, intitulado “Plano Ver-o-Pará de desenvolvimento do turismo” (PARÁ, 2011). Nesta etapa, a relação do governo com setores do mercado especializado no turismo se acirra. O turismo ganha ares mais específicos no que concerne a um planejamento estratégico, nos moldes do que já havia falado Vainer (2000) sobre a cidade. Neste caso, os conceitos e técnicas são fortemente inspirados no planejamento empresarial. A interferência maciça do mercado no planejamento das atividades turísticas no Pará marcaria de vez, uma

presença ininterrupta de um *modus operandi* de um tipo de gestão pública do turismo que expõe não somente as cidades, mas as regiões como um todo.

As regiões turísticas ou polos turísticos do estado do Pará são seis: Belém, Marajó, Tapajós, Xingu, Araguaia-Tocantins e Amazônia-Atlântica. Elas foram definidas no plano de turismo de 2001 e oficializadas como procedimento para todo tipo de política pública a partir da resolução 001/2009 (PARÁ, 2009). A partir dessa publicação, a política de turismo do Pará passa a ser adotada conforme tal contingência jurídico-política e administrativa.

Os polos regionais deveriam sintetizar uma caracterização que lhes era conferida de acordo com aquilo que mais se aproximava do tipo de turismo por região, ou seja, para cada nova região formada (regiões) haveria uma “identidade turística”; a partir dessa configuração, as políticas de turismo seriam implementadas. Assim, o território paraense passaria por novos recortes espaciais obedecendo aos critérios estabelecidos do ponto de vista técnico e político na tentativa de legitimar a concepção de turismo elaborada naquele momento. Ainda que houvesse pequenas variações, por causa da identidade regional, as políticas de turismo deveriam – em tese – serem associadas ao tipo de diretriz ou norteamento político proposto pelo governo do Pará. No mapa 1, apresentam-se as regiões-polo de turismo e suas sedes.

Mapa1: Mapa do estado do Pará com as suas respectivas regiões-polo de turismo, segundo o governo do Pará



Fonte: IBGE (2006); Pará (2006).

Por conjugar critérios relacionados à formação cultural com divisões político-administrativas e a fisiografia, as regiões turísticas criadas não necessariamente representam ou exprimem características regionais difundidas no interior de seus recortes espaciais. A postura técnico-metodológica adotada pelo Estado foi a de criar “regiões-polo”, com suas respectivas sedes e municípios centrais que pudessem exprimir, em síntese, o tipo de política pública a ser materializada nas novas regiões formadas. Tal ideia já fora desenvolvida, inicialmente, no primeiro plano de desenvolvimento de turismo do Pará (PARÁ, 2001). Àquela época, a política dos polos de desenvolvimento – baseadas nas ideias de Perroux (1967) – do turismo teria a seguinte configuração:

Com base nestes seis polos, cuja extensão e composição de municípios foi estabelecida pelo Governo Estadual, foram identificadas as unidades municipais prioritárias para etapa inicial do Plano de desenvolvimento do turismo. Estes municípios também foram determinados pelo Governo Estadual de acordo com um critério objetivo de produtos turísticos consolidados. Além disto, a priorização adotada significa o reconhecimento de que estes municípios dispõem de maior grau de potencial, pela força de seus atrativos e o mínimo de infra-estrutura já instalada em uma primeira etapa. A partir destes seis polos, a tendência é do turismo ir se desenvolvendo através de ondas concêntricas até atingir a totalidade de cada polo. Considerando, inclusive, a integração do mercado intermunicipal de produtos turísticos não necessariamente exclusivos à área física do município prioritário, podendo agregar recursos de municípios vizinhos sempre que ocorrer demanda significativa (PARÁ, 2001, p. 5).

De acordo com o exposto, percebe-se, na prática, a forma de espacialização da atividade turística no território paraense que, ao partir dos municípios principais, tem na teoria dos polos de crescimento (PERROUX, 1967) seu principal argumento técnico, político e prático para promover o turismo no estado do Pará; o recorte regional, portanto, é resultante de uma hipotética influência regional que o município central, bem como outros de importância significativa – as sedes dos polos turísticos – promovem na extensão do recorte espacial implementado.

Os investimentos públicos, por sua vez, concentram-se nas localidades escolhidas como prioritárias. A ideia de se criar um efeito regional dinamizar-se-ia de duas formas: a

primeira delas concentra-se na sede da região-polo por conter, econômica e historicamente, algum tipo de indução ou estímulo à reprodução da atividade turística. Essa estratégia é legitimada como inicial por haver, portanto, uma animosidade econômica na localidade, daí ter, como possível resultado, um fluxo de turistas para a sede do município. Em segundo lugar, sob um possível efeito de arraste ou irradiação das atividades, a prática turística da sede do município criaria um resultado no complexo regional ou, como é apresentado na última citação do primeiro plano de turismo (PARÁ, 2001), deveria haver uma integração intermunicipal tendo como espelhamento a prática turística exercida na sede do polo. Esse argumento também prevalece na versão mais recente do plano de turismo do governo do estado (PARÁ, 2011), sendo que suas ressalvas são mais contundentes para os produtos turísticos consolidados. A partir da ideia de “ondas concêntricas” (PARÁ, 2001), as regiões deveriam difundir o ideário ou segmentação turística das sedes dos polos.

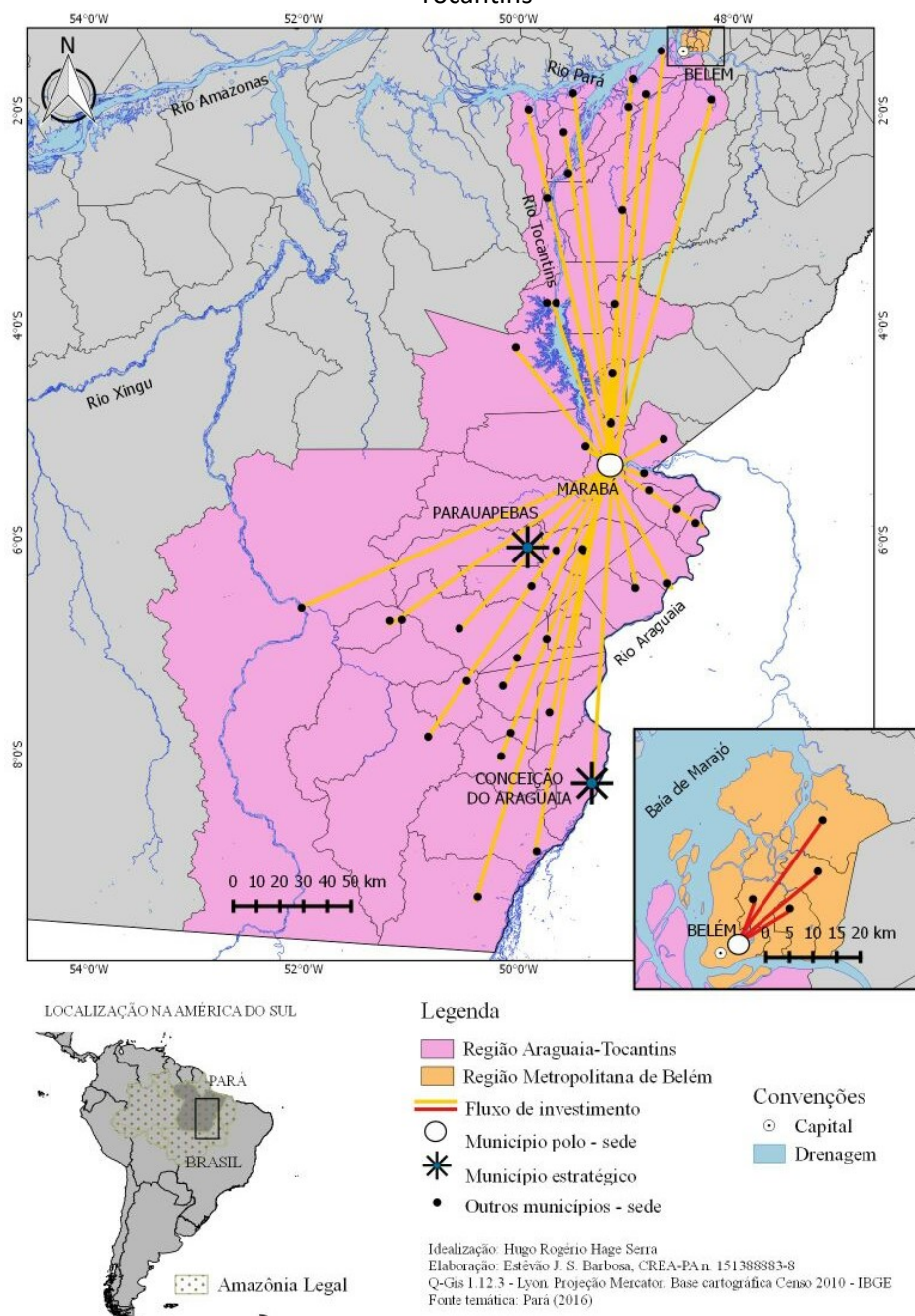
O que chama a atenção é a adoção de um tipo de teoria há muito tempo combatida e classificada por muitos especialistas como superada. A teoria dos polos de François Perroux é disseminada a partir de uma realidade factual da indústria como carro-chefe do desenvolvimento, o que difere, por completo da atividade turística, caracterizada como um serviço econômico. Da mesma forma, esse argumento vai ao encontro da máxima de que o turismo é uma indústria sem chaminés, ideia esta que se torna clichê e frágil do ponto de vista conceitual. Com base em Oliveira (1984), por exemplo, o cenário hipotético da teoria dos polos de crescimento contempla o processo de dominação das frações espaciais (regiões) em relação a outros espaços. No que se refere às regiões-polo de turismo de Belém e Araguaia- Tocantins, essa relação entre as escalas não se realiza porque a atividade turística não produz o mesmo efeito espacial que as indústrias, ou seja, o turismo é concentrador ou funciona por meio da atração de pessoas e mercadorias, já a indústria, de forma ampla, pode irradiar-se pelo território, formando regiões, ainda que, neste cenário, haja cidades centrais na estrutura espacial.

Os efeitos do planejamento e da política de turismo adotados pelo governo do Pará acabam por reforçar os centros em detrimento de seu entorno. Mesmo assim, o governo do estado afirma que isso se caracteriza como uma política regional. Na realidade, a ideia e a concepção de região são comprometidas pela forma de investimentos de

grande porte feitos nas sedes municipais sem conexão ou interdependência das diversas frações espaciais internas.

O mapa 2 é um exercício hipotético de como funcionaria a política de turismo adotada pelo governo do Pará mediante a um planejamento baseado em uma suposta polarização regional.

Mapa 2: Intenção das políticas de turismo no estado do Pará para os polos Belém e Araguaia-Tocantins



Fonte: Pará (2016).

Alguns agentes ligados diretamente à política de turismo do Pará, sejam eles privados ou públicos possuem opiniões expressas que ora convergem ora divergem sobre a eficiência das políticas por meio das regiões. O representante do Sindicato dos Hotéis de Marabá revela dois elementos no planejamento da atividade turística: o primeiro relacionado a não integração dos diferentes sujeitos que vivem do turismo – mesmo que sejam representantes do setor de serviços já consolidados em cidades como Marabá, e o segundo relacionado à extensão territorial do polo:

Olha... eu sou sincero com você... Eu fiquei – eu e o município todo – nós ficamos meio à margem do que foi decidido a nível de Estado, embora nós temos feito um seminário de turismo aqui voltado para a sustentabilidade – a presença do governo do estado se fez através do Secretário de turismo – e uma das reivindicações que nós tínhamos era a subdivisão do polo Araguaia-Tocantins que era muito extenso, ele começava na região de Barcarena e terminava em Conceição do Araguaia. Quer dizer, mil e poucos quilômetros de distância e não é só uma distância física, né? Então, o que eu penso da política de turismo: o governo do estado fez, inicialmente, a coisa certa, ou seja, investiu na capital, só que isso começou lá no primeiro governo do Almir Gabriel e eles continuam com a mesma política de investimento na capital! Eles não distribuem a renda a tornar os outros polos regionais atrativos. Então, a concentração de investimentos no turismo continua muito focada na capital [...] (*sic*). (Presidente do Sindihotel Marabá. Entrevista concedida no dia 7 de junho de 2016).

A escala geográfica se confunde com a escala cartográfica, também, no discurso de representantes do governo do estado. Por seu turno, esse tipo de procedimento para o planejamento da atividade turística, ao considerar as dimensões territoriais do estado do Pará, acaba por compreender a região, apenas, como um recorte cartográfico para fins administrativos, o que, por sua vez, inviabiliza a efetividade da região como um todo, pois cria um “pedaço” do território sem levar em consideração as dinâmicas internas:

A questão do polo [...] O Brasil todo trabalha em cima de regiões turísticas, né? Então... nós chamamos de polo, mas, na verdade, são regiões turísticas. São por afinidades, atrativos mais ou menos parecidos --- Então, na verdade, é uma maneira de você reunir isso e você trabalhar questões desses polos por informação, por atração, entendeu? [...] É interessante você trabalhar por polo, apesar de que nossos polos, eles são grandes, mas eu não sei se você... hoje em dia, como Estado, você teria pernas pra trabalhar, você fragmentar mais

outros polos. Eu falo isso em função do Xingu e do Araguaia-Tocantins, ele é grande demais. Mas... para se alimentar ele é meio complicado fragmentar tanto. São mais coisas pra você ter que administrar. Mas, assim, eu acho interessante enquanto proposta pra você direcionar recursos, direcionar ações também e fazer com que tenha o mínimo de governança em cima deles. Porque a ideia desses polos é reunir esses municípios e esses municípios fazerem suas instâncias de governança (...) (*sic*) (Diretora de Políticas de Turismo da Secretaria de Estado de Turismo do Pará. Entrevista concedida no dia 19 de agosto de 2015).

A partir da leitura crítica de Oliveira (1984) é possível associar as ideias da representante técnica do Estado (Diretora de Políticas Públicas) a uma tentativa de superar os desequilíbrios regionais internos a um dado território. No caso do turismo, para o governo do estado do Pará, a formação de regiões-polo seria o contrapeso dessas dificuldades. Em relação, especificamente, aos polos Belém e Araguaia-Tocantins, os atrativos ligados ao patrimônio histórico-cultural do primeiro e o intitulado “turismo de negócios” para o segundo levariam ao desenvolvimento regional do turismo e provocariam o dinamismo de outros setores contingenciados no entorno das referidas regiões. No entanto, o que era para mitigar problemas, acaba acirrando e consolidando os centros turísticos já conhecidos no estado do Pará e –em pequena escala – no Brasil.

Uma das tentativas que o governo do Pará utiliza para justificar sua política são os recursos destinados aos polos. Por este caminho adotado, propaga-se uma ideia de totalidade, quando, na prática, são as sedes dos polos que concentram os recursos. Na tabela 1, os dados referentes ao repasse do MTUR são feitos em consonância com o planejamento turístico do Pará, ou seja, por polos.

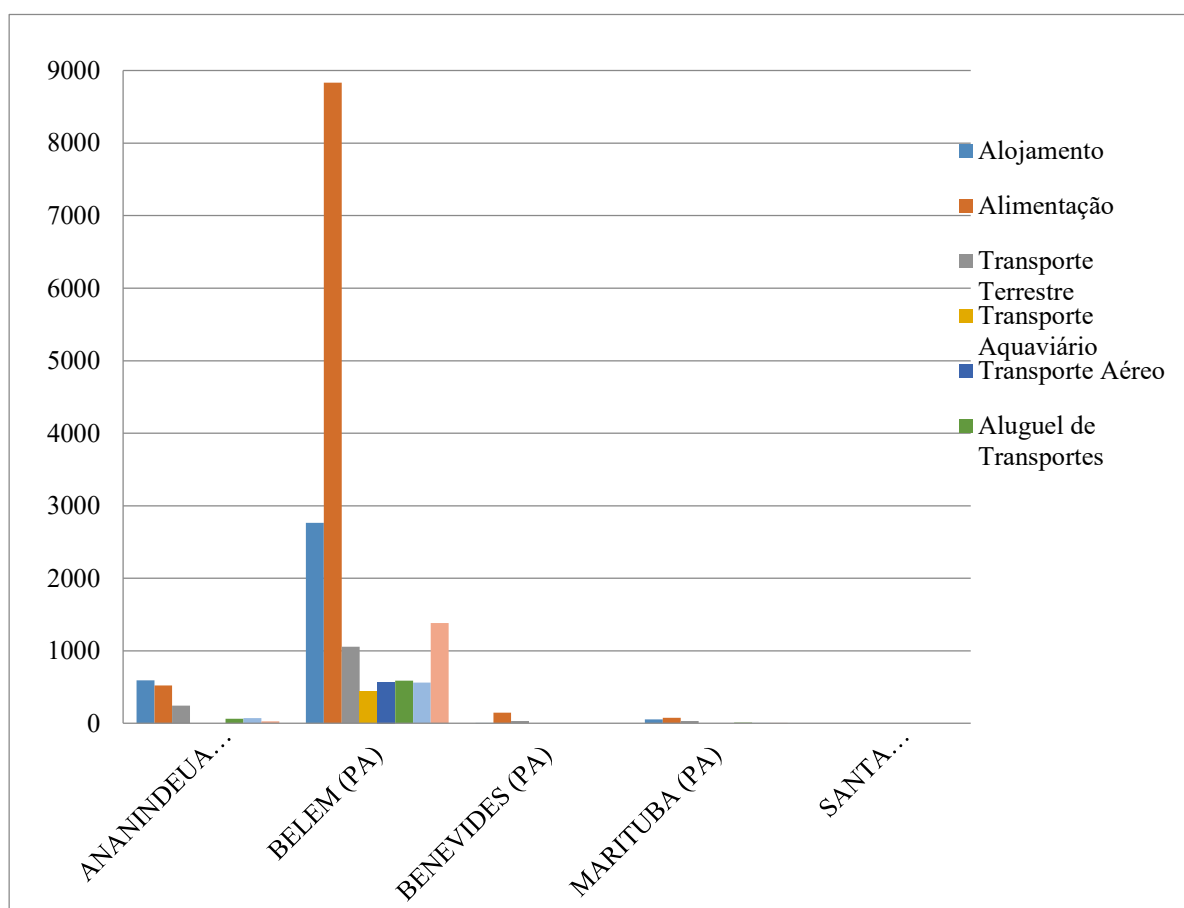
No gráfico 1 mostra-se a distribuição das Atividades Características do Turismo – ACTs – para o polo Belém. Por meio delas, percebe-se como a concentração se manifesta numericamente no município que possui o maior contingenciamento de recursos voltados ao turismo, o que nos permite, por sua vez, compreender a maior atração de turistas e demais consumidores:

Tabela 1: Repasses de investimentos do MTUR por Polos de Desenvolvimento Turístico no Pará, 2001–2015.

Polos	Investimentos (R\$)	Participação (%)
Total Pará	R\$ 247.864.028,18	100,00
Belém	R\$ 80.014.458,01	32,00
Araguaia-Tocantins	R\$ 59.618.207,91	24,04
Amazônia Atlântica	R\$ 43.367.670,58	17,50
Tapajós	R\$ 42.604.803,94	17,18
Marajó	R\$ 11.751.005,80	4,74
Xingu	R\$ 3.439.435,86	1,38
Governo Estadual	R\$ 4.068.446,08	21,64

Fonte: SIACOR/MTUR (2017).

Gráfico 1: Número de ocupações por atividades características do turismo por municípios da região-polo Belém - dez/2014

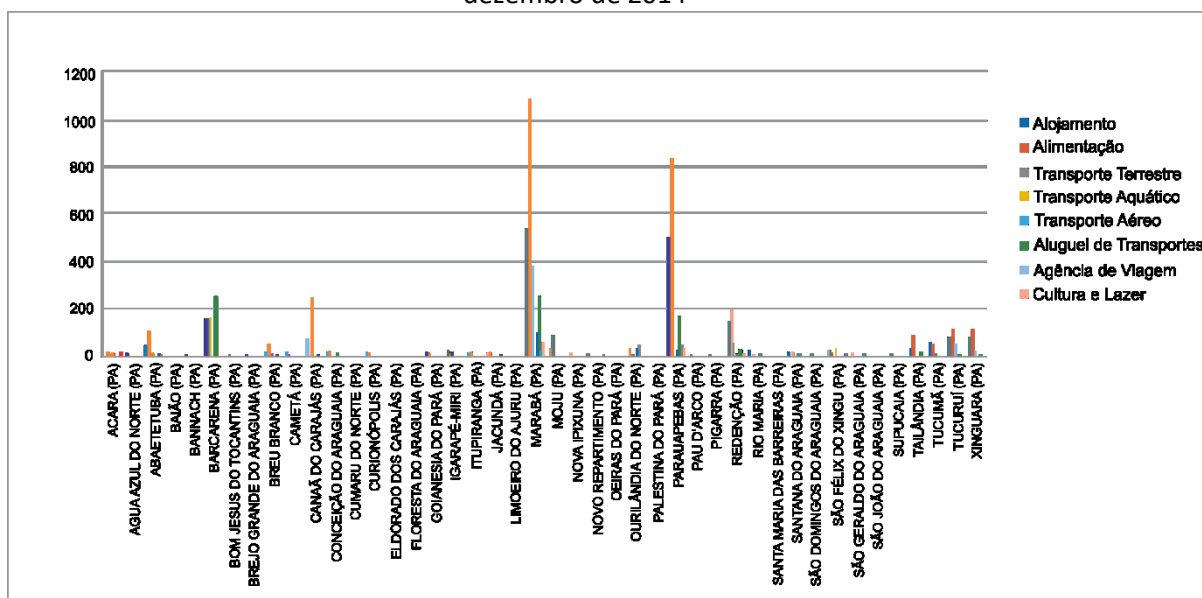


Fonte: IPEA (2015).

Nota-se, pelo gráfico 1, que a força econômica de Belém – caracterizada pelas ACTs – permite uma ideia de que o desenvolvimento dos demais municípios é inibido pela capital, o que justifica, por sua vez, a delimitação dos investimentos econômicos, do ponto de vista espacial e da infraestrutura nessa cidade. Da mesma forma, os investimentos privados acabam por se concentrar na sede do polo devido ao maior fluxo de consumidores – turistas e não turistas. A região, assim, é suprimida, pois, os mesmos investimentos feitos na sede do polo não reverberam sua magnitude para os demais que integram a mesma região.

Por seu turno, no polo Araguaia-Tocantins, o município de Marabá acaba concentrando as demandas do polo. Sendo que, do ponto de vista das ACTs, o município de Parauapebas redistribui o fluxo de pessoas na região. No entanto, o elemento central de atração regional não é o turismo e sim a economia de minério, especialmente a extração de ferro da Serra dos Carajás. O gráfico 2 evidencia como as ACTs estão distribuídas no polo como um todo:

Gráfico 2: Número de ACTs por municípios da região-polo turística do Araguaia-Tocantins, dezembro de 2014



Fonte: IPEA (2015).

As discrepâncias dos investimentos, bem como da presença de maior equipamentos e serviços que favoreçam o fluxo do turismo não se restringem, apenas, à uma análise interna ao polo, mas permite, da mesma forma, comparar as regiões diferentes. O território do turismo paraense possui uma concentração de investimentos no polo Belém em relação aos demais, como se pode perceber na tabela 1. Essa diferença de investimentos econômicos aponta para uma autêntica seletividade territorial da política de turismo implementada pelo governo do Pará. A não equiparação dos investimentos promove, assim, uma assimetria regional, o que pode redirecionar o fluxo de turistas e visitantes em geral entre as regiões.

Os dois gráficos apresentados são exemplos do que já fora publicado em análises feitas pelo Ipea (2014) quando se compara o turismo e economia de forma geral – ambas tratadas pelo órgão do governo federal como categorias distintas do crescimento do PIB brasileiro. Segundo esse órgão, não se pode afirmar que o turismo acarreta o desenvolvimento da economia do Brasil e sim que os demais setores (bem como as demais atividades) é que levam o turismo a ter uma dinâmica. Esse comportamento reverbera nas regiões e demais escalas espaciais.

No Pará, para os casos analisados, percebe-se a força concentradora da economia do turismo nas sedes regionais, as quais impulsionam para dentro (ao estilo de um crescimento endógeno) o movimento de pessoas, mercadorias e serviços do turismo, ao passo que no seu entorno a relação econômico-espacial não é nutrida na sua totalidade, o que, por fim, causa um efeito regional não disseminado no espaço.

Considerações Finais

As análises sobre as políticas públicas de turismo no Brasil e, especialmente, em um estado amazônico como o Pará, ainda que não possua a mesma densidade ou prioridade do Estado que demais políticas setoriais, tais como as de habitação e saúde, demonstram como os governos pensam seus territórios em diferentes escalas do planejamento e da ação, mantendo os mesmos princípios de crescimento econômico e transformação do território, utilizando-se, para isso, o recorte regional como instrumento da política pública.

Utilizada pelo governo do estado como instrumento de política pública, a região, na verdade, torna-se um trunfo que se limita à sua retórica, consumada em planos estratégicos do desenvolvimento. Isso fica mais evidente mediante ao circuito espacial que o capital turístico faz quando se trata de uma atividade que consome elementarmente o espaço (CRUZ, 2001), ou seja, o capital se dá de forma mais intensa onde já existe uma condição para sua reprodução e ampliação. Como se pode demonstrar, os assim chamados “polos regionais” pelo governo do Pará possuem estruturas e equipamentos espaciais voltados ao turismo de forma, grau e natureza diferentes, daí, portanto, uma cidade como Belém possuir mais condições de atração de investimentos e turismo do que Marabá.

O planejamento regional do turismo também não se efetiva na prática porque o governo do estado encampa uma falsa ideia de região. Baseia-se numa noção polarizadora do espaço, onde o centro – notadamente o município mais importante – comanda a região. No entanto, na atividade turística, esse efeito se processa de forma inversa ao caminho das demais mercadorias. Ou seja, em vez de polarizar, as regiões turísticas do Pará, tais como Belém e Araguaia-Tocantins, atraem pessoas, serviços e ideias, resultando em uma concentração.

Torna-se válido dizer que o caminho/estratégia que o governo do Estado adotada cria um receituário que se adequa aos interesses do mercado, principalmente aquele representado pelas grandes corporações do turismo, como as cadeias hoteleiras, as maiores agências de viagens de diversos segmentos relacionados às potencialidades do Estado. Deixa-se de fora, assim, os agentes do circuito inferior da economia do turismo que não possuem o mesmo poder econômico, mas que, de alguma forma ou de outra possuem uma relação com a atividade turística.

Torna-se necessário retomar as ideias de Brandão (2004, 2010, 2011) quando afirma que os planejamentos urbano e regional possuem suas escalas definidas. Quando há conflitos ou problemas – de diferentes naturezas – a solução passa, necessariamente, pela articulação das escalas de poder. Permite-se, dessa forma, uma “contratualização das políticas públicas”. Por este instrumento, diversos interesses emergem, são discutidos e solucionados. Facilita-se, consecutivamente, a cidadania.

Por fim, acredita-se que a atividade turística no estado do Pará deva percorrer esse caminho, para que não se restrinja à ideia de que somente um punhado de pessoas é que pode elaborar, planejar e executar o planejamento do turismo, como se percebe na atual política de turismo.

Referências

ARRETCHE, Martha. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, v. 11, p. 1-22, ju/1996.

BENEVIDES, Ireleno. *Turismo e Prodetur: dimensões e olhares em parceria*. Fortaleza: EUFC, 1998, 166p.

BRANDÃO, Carlos. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. *Revista paranaense de desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul-dez/ 2004.

BRANDÃO, Carlos. Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. In: Fernandez., Victor; BRANDÃO, Carlos. (Orgs.). *Escalas e políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 2010, p. 241-272.

BRANDÃO, Carlos. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 115-135.

BRANDÃO, Carlos. Prefácio. In: STEINBERGER, Marília. (Org.). *Território, estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler editora, 2013, p. 11-17.

BRASIL. *Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse*. Brasília: Ministério do Turismo, 2015. Disponível em: <<http://repasse.turismo.gov.br/>> Acesso em: 27 de julho de 2020.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Malha municipal digital da divisão político-administrativa brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

CARVALHO, Sonia. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: VITTE, Claudete; KEINERT, Tânia (Orgs.). *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 21-68.

CRUZ, Rita. *Introdução à geografia do turismo*. São Paulo: Roca, 2001, 107p.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012, 252p.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang (org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento do poder*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000, p. 211- 228.

FAPESPA. *Boletim de turismo do estado do Pará*. Belém: Fundação Amazônia de Amparo de Estudos e Pesquisas, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. In: *Planejamento e políticas públicas*. São Paulo: IPEA, n. 21, 2000, p. 211-259.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HALL, Collin. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

IPEA. *Relatório com as estimativas da caracterização da ocupação formal e informal do turismo, com base nos dados da Rais e da Pnad 2013, para o Brasil e regiões*: termo de execução descentralizada n. 01/2014. Brasília: Ministério do Turismo/Ipea, Março/2015.

OLIVEIRA, Ariovaldo. O modo capitalista de pensar e suas “soluções desenvolvimentistas” para os desequilíbrios regionais no Brasil: reflexões iniciais. *Revista do Departamento de Geografia da USP*, v. 3, 1984, p. 21-36.

PARÁ. Governo do Estado do. *Plano de desenvolvimento do turismo do estado do Pará*. Belém: Companhia Paraense de Turismo- Paratur; THR – assessoria em turismo hotelaria e recreação, 2001.

_____. *Sistema estadual de informações sobre recursos hídricos do Pará*: base hidrográfica estadual. Belém: Semas, 2006. Disponível em: <<http://monitoramento.semas.pa.gov.br>> Acesso em: 27 de julho de 2020.

_____. Governo do Estado do. Resolução n. 001, de 11 de maio de 2009. Dispõe sobre a adequação dos polos turísticos às novas regiões turísticas estabelecidas no Decreto estadual de n. 1.066, de 19 jun. 2008. *Lex*: Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, p. 2. Caderno Executivo, maio. 2009.

_____. Governo do Estado do. *Plano ver-o-Pará de turismo*. Belém: Chias Marketing/Setur, 2011.

_____. *Boletim de turismo do estado do Pará*. Belém: Fapespa/Setur, 2016.

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.

RODRIGUES, Maria. *Políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013, (Folha explica).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologia*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez de 2006.

SOUZA, Marcelo. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná.; GOMES, Paulo.; CORRÊA, Roberto. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

SOUZA, Marcelo. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STEINBERGER, Marília. (Org.). *Território, estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler editora, 2013.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva no planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000, p. 75-104.

Wladimir Mejía Ayala²
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
wladimir.mejia@uptc.edu.co

Resumen: Frente al avance vertiginoso de la industria petrolera en la Alta Amazonia y del impacto socioambiental que esto representa en sus territorios, los pueblos indígenas han debido organizarse políticamente para ser oídos a escalas nacional e internacional, no obstante, para resistir la invasión de esta industria a nivel local, han debido reorganizar su territorio. La nueva organización del espacio ha traído importantes impactos en el cotidiano de las comunidades, llevando a buscar soluciones en las cuales hasta el mismo petróleo es una opción. No obstante, es el turismo el que ha sido seleccionado, puesto que ha sido pensando como una actividad que va más allá de lo económico, hacia lo ambiental y lo cultural, hacia la vida misma. Es así como, en este capítulo se hace una aproximación al origen y los fundamentos del turismo en la Alta Amazonia, desde el caso del pueblo Sápara de Ecuador. Para ello, se relata el proceso seguido por el pueblo Sápara, determinado por su reconstrucción cultural y su adaptación a las nuevas condiciones de vida durante la consolidación de su proceso territorial. Es el resultado de una investigación cualitativa de carácter descriptivo-explicativo, basada en la etnografía, la geohistoria y la cartografía.

Palabras clave: Sápara, Amazonía, Petróleo, Turismo, Recreación de la cultura.

Introducción

Con alrededor de 100 mil representantes, divididos en 28 grupos etnolingüísticos, el pueblo indígena Sápara fue uno de los más importantes de la Amazonia (TRUJILLO, 2001), hasta ser mermado en su número de representantes durante la colonización, la evangelización y la explotación del caucho, a causa de las enfermedades, la esclavitud y el desplazamiento forzado a los cuales los miembros de ese pueblo se vieron sometidos. El territorio ancestral del pueblo Sápara se extendía entre los ríos Napo y Tigre, desde el pie de monte andino hasta el río Marañón. En 1941, la guerra fronteriza a la cual se dio

² Doctor en Geografía de la Universidad de Angers, Francia. Profesor Asociado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

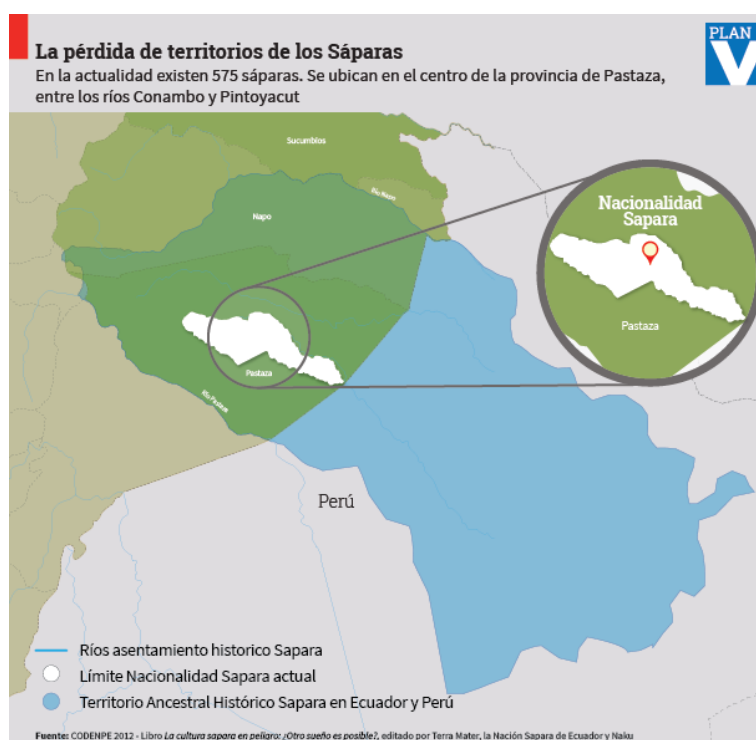
fin con la firma del Protocolo de Río de Janeiro, dividió el territorio Sápara entre Perú y Ecuador (Figura 1).

En Ecuador, los Sápara permanecieron confundidos culturalmente con las etnias Kichwa y Achuar, siendo considerados extintos en 1970 (COSTALES & COSTALES, 1975); según Bilhaut (2007), eso respondía a una estrategia de camuflaje para lograr ser olvidados por sus enemigos tradicionales al mismo tiempo que podían beneficiarse de los avances de sus organizaciones políticas. No fue hasta la década de 1990 que, paralelamente a la llegada y desarrollo de la industria petrolera en esa parte del país, los Sápara del Ecuador reaparecieron reclamando su etnicidad y su jurisdicción sobre un territorio de una superficie de 370 mil ha, localizado en la actual provincia de Pastaza, entre las parroquias de Río Tigre, Montalvo y Sarayaku, en una zona mega biodiversa y de difícil acceso. La ruta más cercana se encuentra a 120 km, siete días de marcha según Pérez (2005); los ríos Conambo y Pindoyaku, los cuales representan los límites del territorio, no son navegables y su unión que da nacimiento al río Tigre en la frontera con el Perú, sigue siendo controlada por los ejércitos de ambos países. Este espacio permanece hipotéticamente cerrado y, de cierta manera, al margen de la economía de mercado. Se accede únicamente por vía aérea después de un vuelo de 45 minutos, de un costo de alrededor 500 dólares americanos.

A pesar de la complejidad del terreno, las incursiones de turistas iniciaron a mediados de la década de 1990 y con más fuerza a partir del año 2001, cuando los Sápara fueron proclamados por la Unesco como Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad³. Desde entonces, y a pesar de las dificultades experimentadas por los organizadores de viajes, -distancia, movilidad, precio-, grupos de turistas de 2 a 8 personas recorren este espacio con cierta frecuencia, durante al menos diez días.

³ Para conocer más sobre la proclamación del pueblo Sápara como patrimonio cultural inmaterial de la Unesco, consultar: <https://ich.unesco.org/es/RL/el-patrimonio-oral-y-las-manifestaciones-culturales-del-pueblo-zapara-00007>. Acceso en: 15 jul. 2020.

Figura 1. Territorio ancestral Sápara de ayer y de hoy.



Fuente: Castillo, Mazabanda, Félix, Melo, Moreno de los Ríos, Narváez, Páez & Ushigua (2016).

En ese contexto se buscó entender el origen y los fundamentos de la apertura espacial y cultural de los Sápara, la cual permitió la llegada de turistas a su territorio. La hipótesis planteada es que el turismo representa para ellos, más que lo propuesto en su definición: una nueva actividad económica para generar ingresos y diversificar otras actividades preexistentes (DUHAMEL, 2003); una estrategia para preservar su territorio frente a la amenaza que significa la extracción de petróleo, reafirmando su presencia y autoridad y, en consecuencia, garantizar la recreación -la conservación, transmisión, incluso, la reinención- de su cultura.

Es así como el objetivo de este capítulo es demostrar, desde el caso del pueblo Sápara de Ecuador, que el origen del turismo en Alta Amazonia está relacionado directa e indirectamente con el extractivismo, particularmente, con el desarrollo de la industria petrolera. El capítulo es uno de los resultados de la Tesis Doctoral en Geografía *“Les problematiques et les enjeux de la mise en tourisme du patrimoine culturel immatériel en Amazonie: L'exemple du peuple Sápara d'Équateur”* preparada por el autor en la Universidad de Angers, Francia.

El texto está dividido en cinco partes: la primera, *Metodología y Materiales*, en la cual se describen las dos fases en las que se desarrolló el proyecto. Es una metodología cualitativa de carácter descriptivo-explicativo, basada en la etnografía, la geo-historia y la cartografía; en la segunda parte, *El pueblo Sápara: una cultura en recreación*, se relata el proceso que ha seguido el pueblo Sápara para reconstruirse culturalmente y ser identificado desde sus rasgos culturales originales y desde los rasgos culturales introducidos por los miembros pertenecientes a otras etnias; en la tercera parte, *Una mirada al territorio ancestral Sápara*, se señalan los problemas y retos que ha enfrentado el pueblo Sápara durante la consolidación de su proceso territorial; en la cuarta parte, *Los límites del territorio*, se presenta la manera cómo los Sápara se han adaptado a las nuevas condiciones de vida a las que se han debido someter frente a la amenaza de la entrada de la industria petrolera, las cuales están relacionadas con el sedentarismo en un espacio limitado tanto en su superficie como en los recursos que puede ofrecer; la quinta parte, *Consideraciones finales ¿origen y fundamentos del turismo en Amazonia?*, es la síntesis del trabajo y en ella se explica el porqué del origen así como los fundamentos del turismo en Alta Amazonia.



1. Metodología y materiales

Se trata de un estudio cualitativo descriptivo-explicativo, el cual se desarrolló en dos fases. En la primera, se realizó la revisión de información secundaria. Aquí se destacan, principalmente, además de documentos institucionales e históricos, los trabajos previos realizados a partir del caso del pueblo Sápara, a saber, la tesis de Maximiliano Viatori (2005), *“The language of ‘authenticity’: shifting constructions of Zápara identity, the politics of indigenous representation, and the state in Amazonian Ecuador”*, desarrollada en el Departamento de Antropología de la Universidad de California; la tesis doctoral en Etnología de Anne-Gaëlle Bilhaut (2007), *“Le réveil de l’immatériel. La production onirique du patrimoine des Indiens Zapara (Haute Amzonie)”*, desarrollada en la Universidad Paris Nanterre; el trabajo de maestría en filosofía de Agnes Müller (2011) desarrollado en la universidad de Wien, sobre el contacto de las lenguas Sápara y Shuar; el trabajo del etnolingüista Carlos Andrade Pallares, desarrollado durante el proceso de

preparación y presentación del dossier de solicitud de proclamación a la UNESCO, entre 1999 y 2001, publicado en 2001.

La segunda fase consistió en un trabajo de campo etnográfico realizado entre julio y octubre de 2010, basado principalmente en la observación participante. Inicialmente, se intercambió con los miembros de la Nacionalidad Sápara de Ecuador (NASE), en la ciudad de Puyo, provincia de Pastaza, donde se encuentra la sede de esa organización política; en esa ciudad se intercambió además con otros actores los cuales estaban involucrados de diferentes maneras al proceso territorial Sápara. Luego, se realizaron dos incursiones en el territorio ancestral Sápara: la primera, acompañado de un líder político, su hijo y dos empleados de una organización no gubernamental local; la segunda, con un grupo de turistas. Se logró recoger información en formatos audio y fotográfico, hacer georeferenciación de lugares y eventos, observar participativamente en diferentes momentos y llevar un diario de campo. El resultado se presenta como un estudio geohistórico, etnográfico y con un aporte cartográfico importante.

2. El pueblo Sápara: una cultura en recreación

En el territorio Sápara viven alrededor de mil habitantes que descienden de tres etnias diferentes: Sápara, Achuar y Kichwa, y que se encuentran distribuidos en 23 comunidades reagrupadas en la organización política Nacionalidad Sápara de Ecuador (NASE). Aunque persistan aún fricciones interétnicas entre los habitantes, la mayor parte de ellos se reconocen como parte de esta Nacionalidad:

Aunque los Sápara hayan crecido por la unión con gente Kichwa, Achuar y Shiwiar, las comunidades se identifican como Sápara y sin importar la cantidad de sangre Sápara en cada persona, todas han abrazado su cultura y la manera de vida, y agregan a ella su parte también (BARTOLO USHIGUA, ex-presidente de NASE. Citado por RODRÍGUEZ, 2007).

En el discurso de Bartolo, puede corroborarse lo señalado por Claval (2012), al proponer que una cultura esta hecha en gran medida de palabras que traducen lo real estructurándolo y organizándolo. Según el autor, esos signos describen los lugares, la

vida, los seres o las técnicas, pero también prescriben, es decir, no indican lo qué es, sino lo que debe ser. En este sentido, el sentimiento de identidad o de conexión entre los habitantes del territorio Sápara, si este existe, no es el resultado de una relación histórica compartida ni enraizada en la práctica y la transmisión de una cultura común, sino del apego o arraigo al espacio geográfico. No obstante, al haber una cohabitación, inevitablemente ocurren intercambios entre los habitantes: prácticas y saberes particulares se comparten.

En efecto, cuando los habitantes recrean prácticas y saberes que les han sido transmitidos por su etnia de origen y que posteriormente deben transmitir, los adaptan al mismo tiempo a las necesidades de su tiempo y a las características del entorno ambiental y social que los rodea. Como tal, todos los habitantes de las comunidades juegan un papel preponderante durante la recreación, la transmisión, la producción, en resumen, la revitalización de una cultura que se vuelve común entre ellos. Lo que hoy conocemos como el pueblo Sápara, es aquel que logró recuperar no solo referentes socioculturales ancestrales Sápara sino también introducir, adaptar y crear otros nuevos referentes. En consecuencia, los habitantes del territorio ancestral Sápara no son solamente los representantes de la suma de elementos culturales Sápara, Kichwa y Achuar, sino que son los representantes de esa suma y de algo más, su sinergia.

3. Una mirada al territorio ancestral Sápara

Un territorio ancestral es el lugar que habitaron desde siempre los ancestros del pueblo que actualmente lo habita y que ejerce sobre este una autoridad y una jurisdicción. Este espacio no responde, en principio, a las fronteras político-administrativas modernas, sino que se delimita y define por la presencia de una sociedad tradicional y por la manera como esta sociedad lo habita, es decir, en la tradición⁴. Si bien la tradición es inherente

⁴ La tradición puede definirse como el conjunto de mensajes políticos, religiosos, históricos y técnicos, recibidos del pasado y perpetuados en el tiempo, transmitiéndose de generación en generación (GÉRAURD et al. 2002).

a cualquier sociedad, el termino se utiliza para diferenciar, lo que se ha llamado una “sociedad tradicional” de una sociedad occidental o moderna⁵.

Anteriormente, los habitantes del territorio ancestral Sápara eran seminómadas. Sus movimientos a lo largo de su territorio podían durar períodos bastante significativos por lo que los lugares habitados eran difíciles de localizar. Su territorio comenzó a consolidarse frente a los ojos del Estado cuando, al verse afectados por los proyectos de exploración y explotación de petróleo, se dieron cuenta de que la capacidad de influir en la política petrolera dependía, primero, de su grado de organización política (FONTAINE, 2003), y segundo, del hecho de estar presentes en los lugares de interés para las compañías petroleras.

En cuanto al primer punto, hasta la creación de la Nacionalidad Sápara de Ecuador (NASE) en 2009, los habitantes del territorio Sápara pertenecieron a diferentes organizados políticos: Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza, Asociación Indígena Evangélica del Pastaza para la Región Amazónica, Unión de Centros del Territorio Zápara del Ecuador, Organización de la Nacionalidad Zapara del Ecuador, Organización de la Nacionalidad Záparo del Ecuador, Asociación de la Nacionalidad Zápara de la Provincia de Pastaza y Nacionalidad Sápara de Pastaza; y mantuvieron disputas territoriales internas y pugnas de poder más o menos violentas. No obstante, consolidaron alianzas estratégicas con organizaciones políticas nacionales: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana; y regionales: Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, para el reconocimiento de sus derechos, la educación bilingüe y la legalización de sus territorios.

En cuanto al segundo punto, los habitantes se dispersaron sobre el territorio afianzando una red de asentamientos con casas y otras edificaciones construidas a lo largo de los ríos Conambo y Pindoyaku, haciendo que sus límites fueran menos fluidos. La primera comunidad fundada fue Conambo, a principios de la década de 1970, cuando algunas familias Achuar y Kichwa, motivadas por las oportunidades de trabajo y el acceso al

⁵ La oralidad como medio para transmitir tradiciones, conocimientos y técnicas, entre otros, es un rasgo particular que permitió diferenciar las sociedades tradicionales de las modernas. La oralidad y la falta de escritura significaron igualmente una dificultad de acceso a su pasado para su estudio.

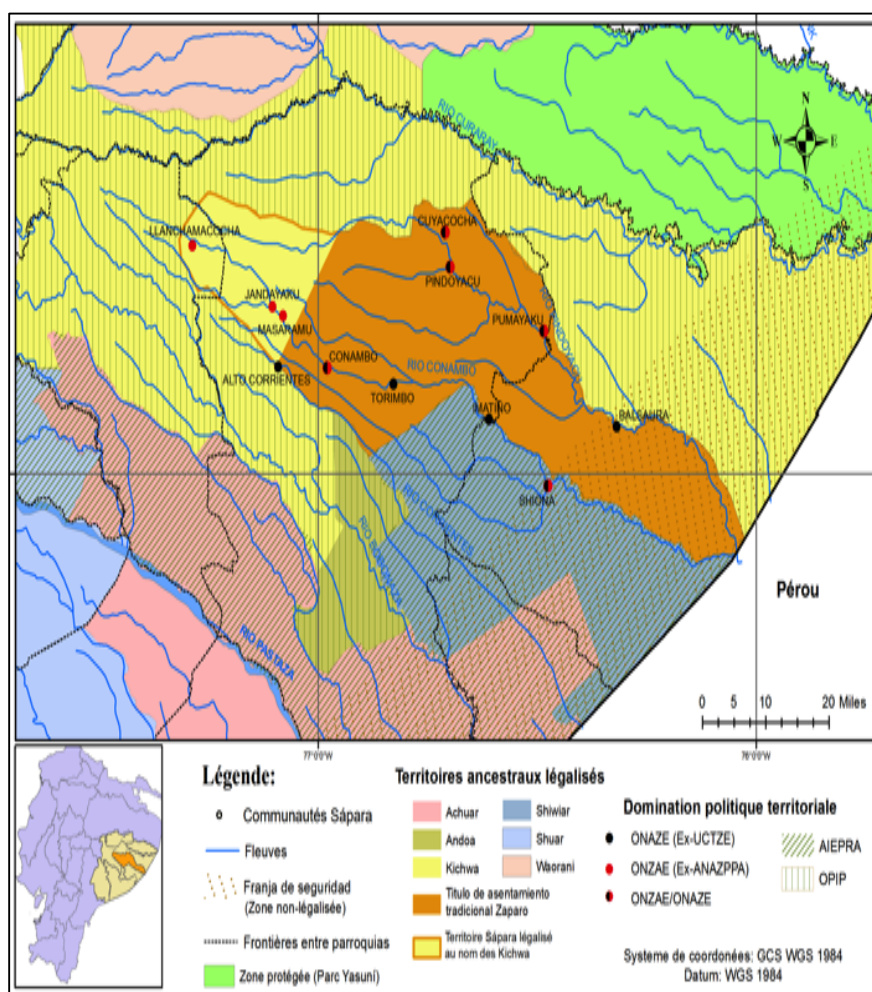
dinero proporcionado, se reunieron alrededor de la primera pista de aterrizaje que la petrolera Western construyó, generando cambios importantes a nivel sociocultural:

Las petroleras produjeron cambios sustanciales en la vida de los habitantes del territorio Sápara. Fue terrible porque todos se engancharon a la compañía y el manejo del dinero para el mundo de las nacionalidades, es muy diferente al nuestro, todo lo que ganaban compraron grabadoras, estaban a la moda, ósea, el concepto de ahorro no existe. [...] Yo trabajé en esa compañía (Western) cuando era guambra (adolescente). En ese tiempo era el que se compraba las grabadoras más grandes, y empieza a cambiar sus formas identitarias, como hoy la globalización. Hubo una mini globalización en el sentido de que ya se introdujo la grabadora, la moda, tener la grabadora era genial, como anteriormente tener la escopeta, era un símbolo de poder en el tiempo de la evangelización (Extracto de entrevista realizada a CARLOS DUCHE. Puyo, 5 de octubre de 2010).

A inicios de 1980, durante los intentos de entrada de otras compañías petroleras al territorio Sápara, se fundaron nuevas comunidades, entre ellas Alto Corrientes, Jandiyaku y Masaramu, luego, las comunidades de Cuyacocha, Chuyayaku, Pindoyaku, Pumayaku y Wiririma al oriente, cerca de pozos identificados y marcados por las compañías petroleras en la década de 1970.

Este proceso de apropiación del espacio se destacó en 1992, cuando el Estado ecuatoriano legalizó a los Sápara 251.503 hectáreas bajo el nombre de “Título de asentamiento tradicional Záparo”, lo que proporcionó la primera mirada geocultural y geopolítica de su territorio ancestral, ahora dividió entre un espacio reconocido y legalizado por el Estado y un espacio no reconocido de 124.526 hectáreas (Figura 2). El espacio no reconocido estaba dividido a la vez en dos: el territorio ancestral Kichwa y la Franja de seguridad (Tabla 1).

Figura 2. Situación geopolítica de los Sápára 1990-2000.



Fuente: Mejía, 2014.

El primero es un espacio de 54,000 ha ubicado dentro de lo que el Estado reconoció igualmente en 1992 como “Territorio ancestral de la población Kichwa de Sarayaku” y es por esta razón que este espacio está sujeto a conflictos territoriales entre los pueblos Kichwa y Sápára. Por su parte, la “Franja de seguridad” es un espacio de 70,000 ha, en principio, deshabitado, ubicado dentro del área que el Estado estableció como de seguridad luego del conflicto fronterizo de 1941 con el Perú. Fue legalizado y fusionado en 2011 con el “Titulo de asentamiento tradicional záparo”, no obstante, desde la fundación de Wiririma, Garza Yaku y Nuevo Amazonas, fue un espacio controlado por habitantes originarios de la cultura Achuar.

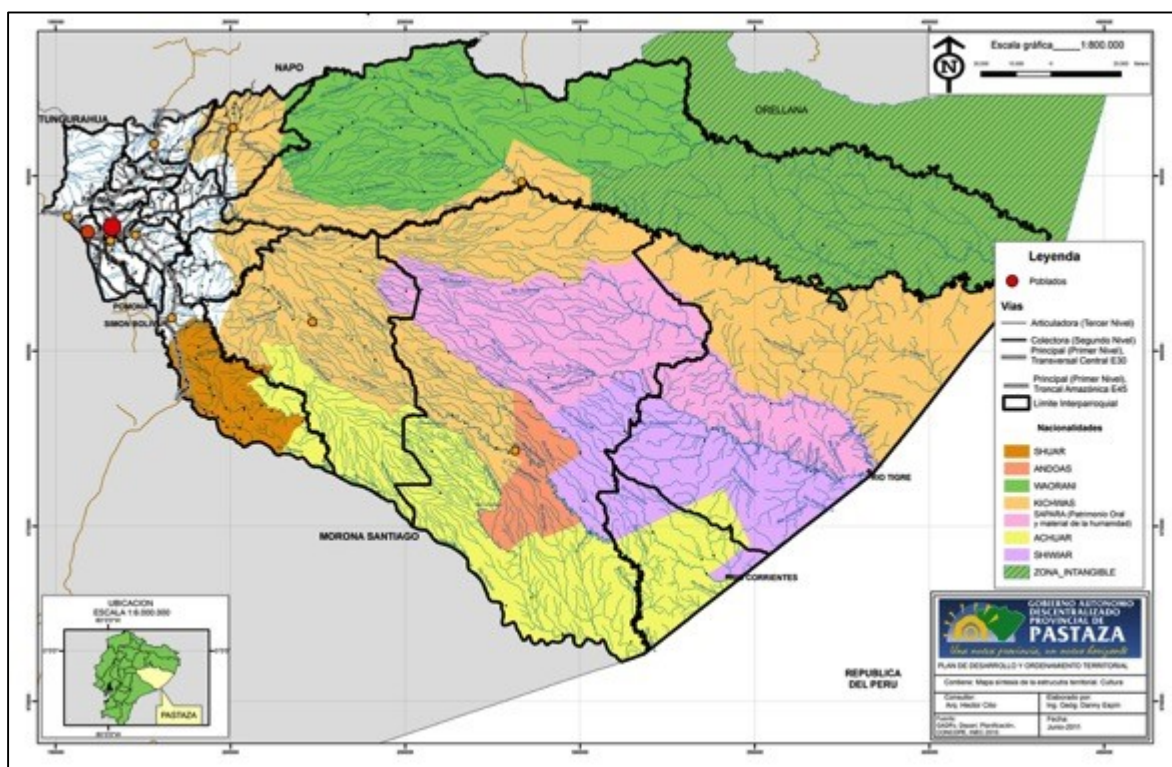
Esto se explica porque la superficie del territorio Sápara se encuentra distribuida principalmente entre dos Parroquias (división administrativa más pequeña del estado ecuatoriano): 1. Montalvo, creada en 1911, durante la Fiebre del Caucho en el Amazonas, donde confluyen los territorios Achuar, Shiwiar, Andoa y Sápara; controlada desde siempre por los pueblos Andoa y Sápara; y 2. Río Tigre, creada en 1921, al final de la época de la explotación del caucho, encierra parte de los territorios Shiwiar, Sápara y Kichwa, y Achuar (Figura 3). Los representantes de este último pueblo, al verse excluidos de cargos importantes en la nueva organización política Nacionalidad Sápara de Ecuador (NASE), fundaron sus comunidades dentro de la ex-Franja de Seguridad, haciéndose al poder, al lograr tener la sede de la Parroquia Río Tigre en esta parte del territorio (MEJÍA, 2014).

Tabla 1. Organización del territorio ancestral Sápara

Ensamble social	Superficie (ha)	Localización	Estado legalización	Ascendencia étnica dominante	Comunidades
Territorio ancestral Kichwa	50.000	Al occidente del territorio ancestral	No legalizado, en disputa	Sápara	Llanhamacocha, Ripano, Jandiyaku, Masaramu et Cuyacocha
Asentamiento tradicional Zaparo	251.000	En el centro del territorio	Legalizado en 1992	Sápara	Ayamu, Nima Muricha, Conambo, Torimbo, Imatiño, Suraka, Alto
				Kichwa	Corrientes, Lupuna, Pumayaku, Pindoyaku et
				Achuar	Chuyayaku
Franja de seguridad	70.500	Al oriente del territorio	Legalizado en 2011	Achuar	Shiona, Espejo, Nuevo Amazonas, Garsayacu, Wiririma et Balsaura

Fuente: Mejía, 2014.

Figura 3. Superposición territorios indígenas-parroquias



Fuente: Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Pastaza al año 2025.

Una Parroquia reúne comunidades sin tomar en cuenta su afiliación cultural, étnica, política y territorial:

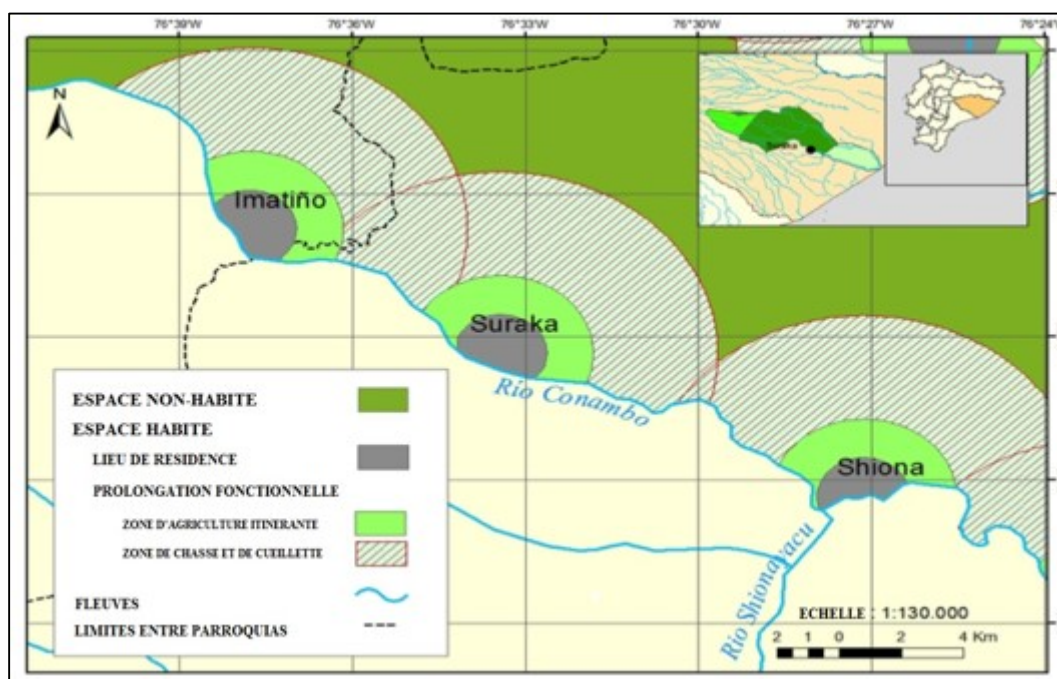
Para mi concepto, el bloque Sápara no debe definirse en formas político-administrativas del estado. La razón principal es que un pueblo no puede ser comandado por otra nacionalidad. Eso en términos culturales e identitarios es garrafal [...] Siempre ha existido rivalidad entre las nacionalidades Shuar y Achuar, Huaorani y Taragaeri-Taromenanis; los Sáparas tan guerreros que fueron que solo para saludar se mataban a veces. Hay rivalidades, y las formas territoriales siempre han sido momentos de guerra, pugnas de poder por su territorialidad. Eso ha permitido que hasta ahora se dé. La constitución dice que los territorios que estaban con asentamientos ancestrales deben ser recuperado por su nacionalidad, que es lo más duro (Extracto entrevista realizada a CARLOS DUCHE, Director Ministerio de Cultura de Provincia de Pastaza. Puyo, agosto 5 de 2010).

La Parroquia se constituye dentro de un territorio tradicional, como una herramienta de poder político importante. Si bien, las comunidades y las organizaciones políticas representan la unidad y la primera forma de organización indígena independiente, una Parroquia es todo lo contrario, provoca conflictos al interior y al exterior de un territorio, al poner en riesgo la autonomía y las fronteras de los territorios tradicionales o ancestrales.

4. Los límites del territorio

Si bien la Nacionalidad Sápara de Ecuador representa los intereses de los habitantes fuera del territorio, en la selva, al no existir límites demarcados o un tipo particular de paisaje que diferencie el territorio Sápara de los territorios de sus vecinos, los ríos son las únicas fronteras visibles y las comunidades, la única garantía de que estas existen y se respeten. En vista de que las comunidades se encuentran separadas unas de otras, por horas o días de caminata o navegación en canoa, se puede afirmar que en el territorio ancestral Sápara hay un espacio habitado y otro no-habitado. Este último representado por la profundidad de la selva amazónica que si bien esta desprovista de habitantes humanos, no está realmente deshabitada, puesto que en ella se encuentran no-humanos, es decir, animales, plantas y espíritus, por lo que es considerada por el pueblo Sápara, como un espacio de reserva y renovación biológica y espiritual (Figura 4).

Figura 4. Espacio habitado y espacio no-habitado del territorio Sápara.



Fuente: Mejía, 2014.

El espacio habitado, a su vez, consiste en una red de comunidades, que se entienden como unidades espaciales, las cuales son delimitadas a partir de las prácticas de quienes habitan en ellas. La enciclopedia Larousse (2007) define una práctica como la implementación de reglas o de principios de una técnica, una actividad, un conocimiento adquirido a través de la experiencia o por un hábito profundo de cualquier cosa. En esta dinámica, el término se refiere a una forma de vida, en el sentido de que una práctica puede ser habitual, relacionada con la vida cotidiana. De acuerdo con Ruby (2003), es una acción humana que se inserta en un ambiente constituido por otras prácticas y así lo transforma en un espacio habitado. Para Lazzarotti (2006), es una práctica geográfica, es decir, puede ser considerada en términos de su localización y su orientación en relación con el lugar en el que se implementa: “es una acción geográfica orientada”⁶ (LAZZAROTTI, 2006, p. 42).

En consecuencia, habitar el espacio, lejos de significar simplemente el hecho de residir, significa la manera en que una sociedad se desarrolla, se realiza, o se expone, más que

⁶ Traducción del autor.

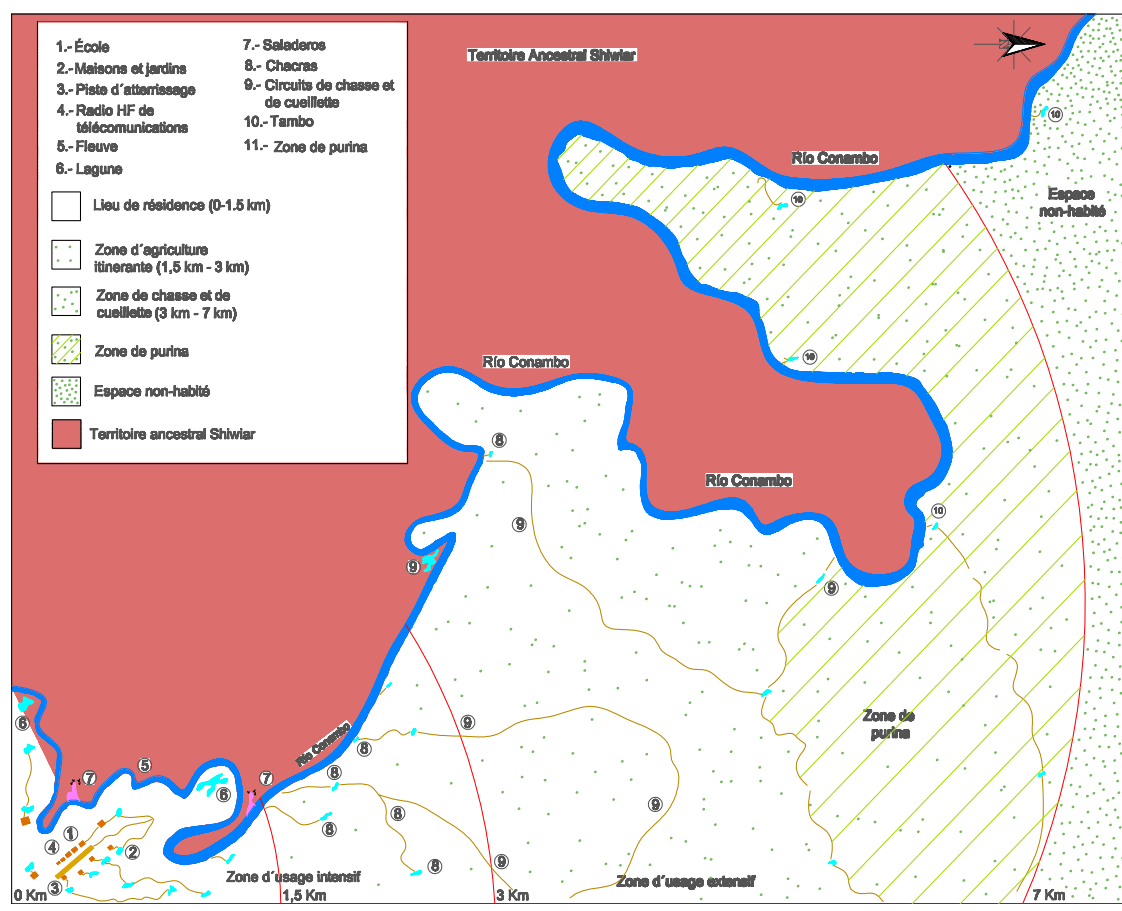
en actos (STOCK, 2004), en prácticas. De esta manera, el territorio ancestral Sápara, se establece como un territorio apropiado, donde, como lo señala Brunet (1991), apropiado se lee en dos sentidos: como una propiedad del pueblo Sápara y como un espacio que posee las características apropiadas a una forma particular de habitarlo, adaptándose a este o adaptándolo a esa forma de vida.

Con el paso de una vida seminómada a una vida sedentaria, se puede observar que las prácticas de sus habitantes están asociadas a varios lugares: casas, jardines, escuelas, pistas de aterrizaje, radios de telecomunicaciones, chacras, ríos, lagunas, circuitos de cacería, circuitos de recolección y tambos⁷. En consecuencia, la superficie de una comunidad se puede calcular a partir de la ubicación de estos lugares y de las trayectorias que realizan los habitantes para alcanzarlos. Así, podemos considerar que una comunidad ocupa una extensión circular o más o menos semicircular si se establece en las orillas de un río fronterizo, con un radio de 7 km, de los cuales los primeros 3 km están destinados a un uso más o menos intensivo y los siguientes 4 km, destinados a un uso extensivo (Figura 5).

En los primeros 1.5 km se encuentra el lugar de residencia o centro de la comunidad (Figura 6), determinado por la presencia de estructuras privadas como las casas y jardines, y estructuras y lugares comunes como la pista de aterrizaje, la escuela y la casa comunal; por otra parte, está determinado por las lagunas y los ríos (Figura 7). Las estructuras y los lugares comunes representan el espacio de reunión, encuentro e intercambio entre las familias y entre los miembros de estas familias con los otros habitantes o con individuos ajenos a la comunidad.

⁷ “Tambo”, palabra kichwa que significa albergue, es una extensión de las zonas de cacería que permite el acceso a áreas más distantes no frecuentadas. Sirvieron como refugios durante las guerras (DESCOLA, 1986). Dado que se construye en un ambiente frágil (no-habitado), solo se permanece ahí unas pocas semanas, las vacaciones escolares normalmente. Los Sápara consideran estos lugares como de recreación porque les permiten interrumpir la rutina de la vida en comunidad, un “segundo hogar”, una segunda residencia.

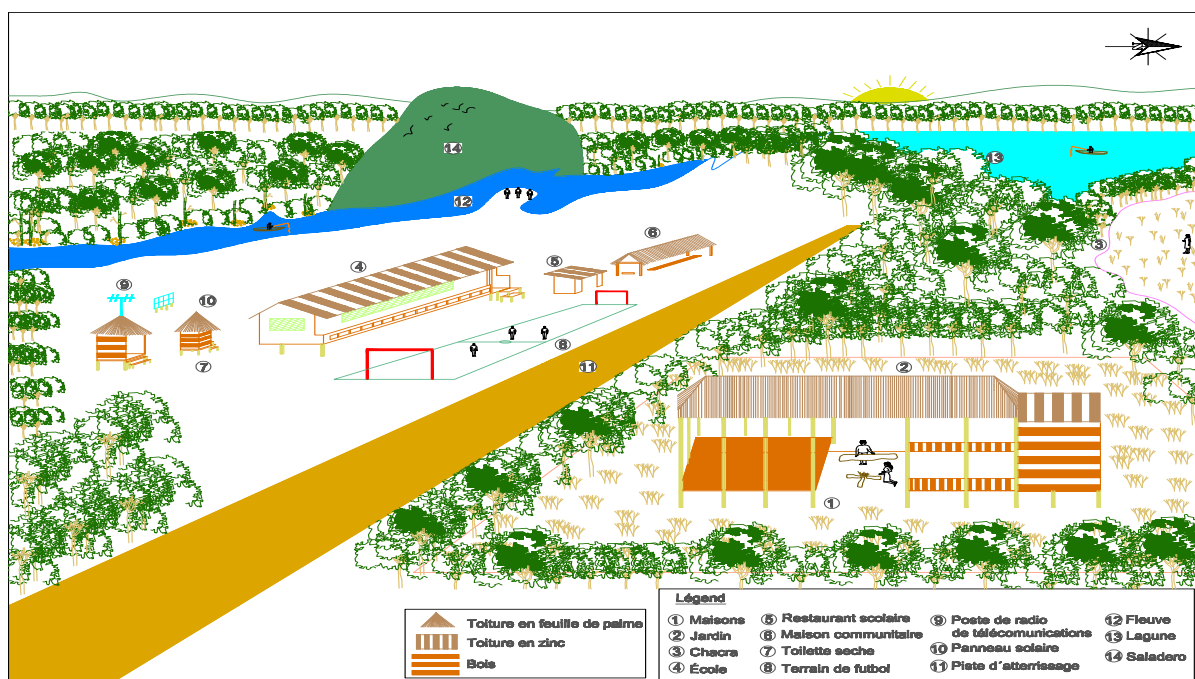
Figura 5. Representación área de una comunidad Sápara.



Fuente: Mejía, 2014.

El espacio que se encuentra fuera del lugar de residencia, puede ser considerado como su prolongación funcional (STOCK, 2004) y se encuentra dividido en dos niveles. El primero es un área donde los habitantes practican principalmente la agricultura itinerante de subsistencia y se extiende desde los 1.5 km hasta el borde imaginario de los primeros 3 km (zona de agricultura itinerante). El segundo nivel es la extensión del primero hacia lo profundo de la selva amazónica y es donde los Sápara practican principalmente la cacería y la recolección (zona de cacería y recolección). En esta dinámica, el despliegue máximo de la comunidad donde se definen los límites del espacio habitado es solo la suma de los circuitos colectivos o individuales de cacería y recolección. Los lugares de purina y los tambos pueden ubicarse fuera de este radio de 7 km, pero en la mayoría de los casos permanecerán sobre las orillas de los mismos ríos donde se encuentran las comunidades y no en la selva profunda.

Figura 6. Representación del lugar de residencia en una comunidad Sápara.



Fuente: Mejía, 2014.

Figura 7. Estructuras y lugares comunes en las comunidades de Masaramu y Wiririma



Fuente: Mejía, 2014.

A pesar de lo anterior, en las condiciones de vida tradicionales, una comunidad es un lugar desprovisto, durante buena parte del año, de permanencia humana, salvo si cuenta con una escuela. Si bien la industria petrolera fue la causante directa e indirecta

de la fundación de comunidades, fue la escuela la que realmente provocó el cambio de un modo de vida seminómada a un modo de vida sedentario. Dado lo que representa tener un centro escolar en una comunidad -capital humano o esfuerzo físico, la dificultad de conseguir un profesor y el financiamiento-, a medida que los habitantes invierten una mayor cantidad de energía para equipar sus comunidades y mantenerlas –pista de aterrizaje, casa comunal, baños secos, casa de profesores-, disminuye el deseo de abandonarlas, aún cuando los recursos forestales han disminuido y los suelos se vuelven infértiles (RIVAL, 2000).

En efecto, la vida sedentaria en comunidad estableció una nueva configuración del espacio, una especie de transposición del modelo tradicional de desplazamiento que ejerce presión sobre los recursos del único lugar donde ahora se practica. Esta idea se explica a partir del ejemplo de la “purina”, término kichwa que significa andar, caminar o desplazarse, que es una de las principales prácticas ancestrales comunes a algunos pueblos indígenas del Alto Amazonas. La purina era un viaje que abarcaba todo el territorio ancestral, que se organizaba según los ciclos, las estaciones, la cantidad, la calidad y la distribución de la fauna y la flora, pudiendo durar hasta dos años, antes de volver al punto de salida. Permitía complementar las necesidades nutricionales, así como recrear y transmitir saberes y creencias de una generación a otra.

En las comunidades donde no hay escuela, la purina todavía se recrea de acuerdo con la tradición. Esta situación se corroboró la noche del 17 de septiembre de 2010, cuando se llegó a la comunidad Sápara de Nina Muricha, en la cual no se encontraron habitantes puesto que todos habían salido de “purina” (MEJÍA, 2014). Al contrario, en las comunidades donde la vida está marcada por la escolaridad, está ya no deja tiempo para emprender viajes largos. Si bien los jóvenes acompañan a sus padres durante sus desplazamientos hacia las chagras, lugares de caza, de pesca y de recolección, la purina solo se realiza durante las vacaciones escolares, poniendo en dificultad la recreación y transmisión de saberes y creencias que aseguran la supervivencia física y cultural en la selva amazónica, lo que puede tener graves consecuencias para su futuro. Una de ellas es, por ejemplo, que el bosque más cercano a la comunidad se corta para cultivar la tierra. A medida que pasa el tiempo, los habitantes deben buscar cada vez más lejos el tipo de suelo requerido para sus nuevas chacras, lo que implica que estos sean menos

variados y con bajos rendimientos, al no poder desplazarse todo el tiempo para mantenerlos (BILHAUT, 2007).

5. Consideraciones finales ¿origen y fundamentos del turismo en Amazonia?

En las condiciones de vida de los Sápara, especialmente su distancia de los centros urbanos y el abandono del Estado, no hay muchas alternativas sostenibles para detener los “efectos perversos” de la vida sedentaria en las comunidades. Para garantizar su supervivencia física y cultural, los Sápara deben elegir entre permitir el avance de las compañías petroleras u otras industrias extractivas, desarrollar la agricultura y la ganadería y/o tratar de desarrollar el turismo. Las dos primera opciones si bien representan algunas oportunidades de encontrar un empleo o generar algunos beneficios económicos, también representan la destrucción de la selva por la contaminación principalmente del agua y la deforestación de bastas superficies para la construcción de carreteras petroleras y el desarrollo de monocultivos. Como en otras partes ha sucedido, es posible que con la construcción de carreteras petroleras llegue la colonización e, inevitablemente, la ampliación de la frontera agrícola. Por otra parte, sin carreteras, el desarrollo de la agricultura y/o la ganadería es imposible por los costos de llevar los productos hacia el mercado por aire.

En este sentido, los Sápara como otros pueblos indígenas de la región amazónica ecuatoriana han decidido recibir turistas en sus territorios ancestrales, beneficiándose de los ingresos que representa esta actividad. Sin embargo, también ven en el turismo una oportunidad para dar a conocer y reconocer su cultura y territorio, una especie de “renacimiento” en un presente complejo, en el cual, la presencia de turistas es de alguna manera un baluarte intangible que detiene el avance de las industrias extractivas y del frente agrícola hacia sus espacios de vida. Paradójicamente, el conjunto de condiciones que permite la llegada del turismo en esta región del país sigue vinculado al desarrollo de la industria petrolera. Esta situación se explica por la accesibilidad física del espacio amazónico que se da con las pistas de aterrizaje y las carreteras petroleras, las cuales generan al mismo tiempo una disminución en el acceso a los recursos naturales de los que depende la supervivencia en la selva.

Los territorios que estos pueblos siempre han habitado han disminuido, en los casos en que la explotación del petróleo ya ha comenzado, a causa de la deforestación, la contaminación del agua y el avance del frente de colonización. En los territorios que aún no se han puesto en funcionamiento, la industria del petróleo ha provocado una evolución en la forma de vida, que consiste, particularmente, en desarrollar prácticas socioculturales tradicionales que alguna vez fueron itinerantes, en un área única, pequeña y por lo tanto limitada, la de la comunidad. Si entendemos que la industria petrolera es la prohibición o la privación en cuanto al acceso suficiente de los recursos para garantizar la vida en la selva, entonces podemos pensar que los pueblos indígenas se han visto forzados a buscar nuevas estrategias para adaptarse y supervivir. Durante este proceso, se convirtieron en miembros de un Estado hasta ahora para ellos desconocido y donde, al mismo tiempo, ellos no eran reconocidos. Se organizaron a nivel territorial; localmente, fundando comunidades; regionalmente, reagrupándose en una organización que los representara como pueblo indígena a nivel nacional e internacional, lo que les permitió convertirse en actores espaciales y políticos de su propio desarrollo.

Referencias

- ANDRADE, C. **Kwatupama Sápara = Palabra Sápara: Obra maestra del patrimonio oral e inmaterial de la humanidad (UNESCO)**. Puyo: ANAZPPA, 2001.
- BILHAUT, A-G. **Le réveil de l'immatériel. La production du patrimoine onirique des Indiens Sápara (Haute Amazonie)**. Thèse de doctorat en ethnologie. Paris : Université Paris X Nanterre, 395 p. 2007.
- BRUNET, R. **Le territoire dans les turbulences**. Montpellier: Reclus, coll. Géographiques, 224 p. 1991.
- CASTILLO, M. Félix, J., MAZABANDA, C., MELO, M., MORENO DE LOS RÍOS, M., NARVÁEZ, R., PÁEZ, B. & USIGUA, M. **La Cultura Sapara en Peligro ¿El Sueño es Posible? La lucha de un pueblo por su supervivencia frente a la explotación petrolera**. Quito : Terra Mater, 2016.
- CLAVAL, P. **Géographie culturelle. Une nouvelle approche des sociétés et des milieux**. Paris : Armand Colin, 352 p. 2012.
- COSTALES, P.; COSTALES, A. **La familia etno-lingüística Zápara**. Ethos n° 1, p. 3-30, 1975.
- DESCOLA, P. **La nature domestique. Symbolisme et praxis dans l'écologie des Achuar**. Paris: Édition de la Maison de Sciences de l'Homme, 450 p. 1986.

DUHAMEL, P. Les lieux touristiques. STOCK, M. (Cor). **Le Tourisme. Acteurs, lieux et enjeux**. Paris: Belin, p. 33-82, 2003.

FONTAINE, G. **El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica**. Quito: FLACSO, IFEA, 530 p. 2003.

GÉRAUD, M-O; LESERVOISIER, O; POTTIER, R. **Les notions clés de l'ethnologie. Analyses et textes**. Paris: Armand Colin, 333 p. 2002.

GOBIERNO AUTÓNOMA DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE PASTAZA. **Mapa síntesis de la estructura territorial, cultura. Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Pastaza al año 2025**. 250 p.

LAZZAROTTI, O. **Habiter. La condition Géographique**. Paris: Belin, 287 p. 2006.

LE GRAND LAROUSSE ENCYCLOPÉDIQUE. **Deuxième volume**. Paris: Larousse, 2007.

MEJÍA, V. **Les problématiques et les enjeux de la mise en tourisme du patrimoine culturel immatériel: l'exemple du peuple indigène Sápara d'Équateur**. Tesis de Doctorado en Geografía. Laboratorio ESO CARTA, Universidad de Angers, Francia, 2014.

MÜLLER, A. **"Consecuencias del contacto de lenguas en el caso de las nacionalidades Shuar y Sapara del Ecuador"**. Tesis de Maestría en Filosofía. Universität Wien, 2011. Disponible en: http://othes.univie.ac.at/16414/1/2011-10-07_0340615.pdf. Acceso en: 15 jul. 2020.

PÉREZ, S. Les peuples indigènes et l'éducation bilingue interculturelle. Le cas de l'Équateur. PRUDENT, Lf; TUPIN F; WHARTON, S. (Ed.). **Du plurilinguisme à l'école. Vers une gestion coordonnée de langues en contextes éducatifs sensibles**. Berne: Peter Lang, p. 241-264. 2005.

RIVAL, L. La escolarización formal y la producción de ciudadanos modernos en la Amazonia ecuatoriana. GUERRERO, A. (Compilador). **Etnicidades**. Quito: FLACSO, p. 315-336. 2000.

RODRÍGUEZ, S. **Estudio Socio-Histórico de la Nacionalidad Sápara de Pastaza – Ecuador "NASAPE"**. 55 p. 2007 (No publicado).

RUBY, Ch. Pratique. LÉVY, J; LUSSAULT, M. (Dir.). **Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés**. Paris: Belin, p. 740. 2003.

STOCK, M. L'habiter comme pratique des lieux géographiques. *EspacesTemps.net* Textuel, 18.12.2004.

TRUJILLO, P. **Salvajes, Civilizados y Civilizadores. La Amazonia ecuatoriana: El espacio de las ilusiones**. Quito: Abya-Yala, 159 p. 2001.

VIATORI, M. **The language of "authenticity": shifting constructions of Zápara identity, the politics of indigenous representation, and the state in Amazonian Ecuador**. Ph D. dissertation, University of California, Davis, 2005.

USABILIDADE E DIREITO AO ACESSO:

Um estudo sobre o portal da transparência do governo de São Paulo

Vicente Affonso Oliveira Calvo⁸

Helio de Oliveira⁹

Resumo: o artigo investiga o nível de aderência do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo aos critérios e parâmetros introduzidos pela Lei de Acesso à Informação Pública (LAI - Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), regulamentada em âmbito estadual pelo Decreto Estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012, por meio de avaliação do sítio eletrônico utilizado e dos dados e informações ali apresentados com o intuito de compreender como são tratadas a transparência e o acesso à informação. A análise é estendida, quando necessário, aos sites adjacentes e referidos pelo portal, para que se obtenha uma visão sistêmica da disposição dos dados e da real acessibilidade conferida pelo ente federativo. Utilizando como referenciais as leis e decretos publicados sobre o assunto, bem como o Guia de Implantação de Portal de Transparência elaborado pela Controladoria Geral da União e a produção acadêmica de modelos e *templates* para análise de portais de transparência e de requisitos quanto à usabilidade e acessibilidade de dados, este artigo concebe um modelo analítico composto por itens avaliativos elencados em uma tabela, o que permitiu verificar objetivamente, em termos qualitativos, o nível de atendimento alcançado pelo sítio eletrônico do Estado de São Paulo, a saber, satisfatório.

Palavras-chave: gestão pública; acesso à informação; usabilidade; transparência.

Introdução

Publicada em 2011, a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei Federal nº 12.527/2011, também conhecida como LAI), é instrumento importantíssimo para a consecução de princípio fundamental à democracia, e previsto na Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 37, que é a publicidade e, além dela, a transparência.

⁸ Especialista em Gestão Pública pela UNIFESP, Coordenador de Orçamento na Secretaria Municipal da Fazenda do Município de São Paulo. vicenteaocalvo@gmail.com

⁹ Mestre e Doutor em Linguística pela UNICAMP, Campinas-SP, Professor colaborador na UNIFESP, Osasco-SP, docente na UNIFEOP, São João da Boa Vista-SP. helio.oliveira@unifeob.pro.br

Ocorre que, nas mais de duas décadas que se passaram entre a publicação da Magna Carta e da referida Lei, as capacidades tecnológicas se desenvolveram exponencialmente e permitiram um nível de acesso a informações, de divulgação e de processamento de dados como jamais visto, mas cuja acessibilidade e compreensibilidade podem ser prejudicadas pelo próprio volume de informações que os computadores atuais conseguem gerar.

Dessa forma, a avaliação da aderência das informações apresentadas nos Portais da Transparência aos princípios e determinações da LAI é peça-chave para garantir que o objetivo precípua da publicidade seja atendido, qual seja, a instrumentalização da sociedade para o adequado acompanhamento das decisões e das ações governamentais.

Assim, o presente trabalho¹⁰ empreende uma verificação do nível de aderência do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo aos requisitos apresentados pela Lei de Acesso à Informação Pública, tendo como objetivo geral aferir, por meio de comparação objetiva entre os requisitos da LAI e as funcionalidades apresentadas pelo Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo, a eficácia com que a LAI está sendo cumprida pela disposição das informações e dados no referido Portal.

Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: a) conceber uma tabela de requisitos para checagem de portais da transparência; e b) verificar o nível de atendimento às exigências da LAI por parte do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo.

1. Procedimentos metodológicos

A metodologia utilizada nesse trabalho é a pesquisa descritiva e bibliográfica, seguida da análise qualitativa do sítio eletrônico do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo, utilizando como critério analítico o referencial teórico e os preceitos advindos das legislações gerais e específicas que regem o tema.

¹⁰ Este texto é uma versão atualizada do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Programa de Pós-graduação Lato Sensu (especialização) em Gestão Pública da UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – UNIFESP, em parceria com o Programa UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB/ CAPES.

Constitui-se, assim, em um estudo que busca cotejar os aspectos normativos e acadêmicos sobre a temática transparência e a aplicação prática desses saberes no caso concreto do governo do estado de São Paulo.

Para que fosse possível empreender este trabalho, foram avaliados diversos modelos para análise de portais da transparência, dentre os quais os desenvolvidos por Ceolin, Almeida e Alves (2015), Comin, Ramos, Zucchi, Favretto e Fachi (2016), Medeiros Neto e Sato (2019), Resende e Nassif (2016) e Klein, Luciano e Macadar (2015) e, a partir desse referencial, elaboramos um *checklist* com 38 critérios, sendo 20 deles relativos aos aspectos formais do Portal e 18 relativos aos aspectos de conteúdo. As visitas à página do Portal da Transparência de SP aconteceram no período de 27 de maio a 8 de junho de 2019, acessos nos quais avaliamos se os critérios elencados em nosso *check-list* eram atendidos.

2. Usabilidade e direito ao acesso: conceitos essenciais à prática da cidadania

A Constituição Federal impõe, em seu Artigo 37, uma série de princípios que deverão ser observados pela Administração Pública e, entre eles, encontra-se o princípio da publicidade, que se apresenta como ponto de partida imprescindível para o desenvolvimento do conceito de transparência e para as análises desenvolvidas no decorrer deste artigo – bem como para a prática da cidadania, uma vez que ter acesso a essas informações de forma clara e completa é essencial aos atores sociais.

Dessa forma, podemos entender que

a publicidade é princípio básico da Administração Pública, positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal, que permite credibilidade pela transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também garante a defesa de direitos quando violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade e a estabilidade das relações jurídico administrativas (MAXIMIANO, NOHARA, 2017, p. 19).

Com a devida fundamentação constitucional que embasa e respalda a necessidade da publicidade aos atos e fatos praticados pela administração pública, é publicada em 2011

a Lei de Acesso à Informação, que já em seu Art. 3º, I, introduz a diretriz de que a publicidade deva ser tratada como preceito geral e o sigilo como exceção.

A fim de dar operacionalidade à LAI, o Governo do Estado de São Paulo publicou o Decreto nº 58.052/2018, em que são definidas regras específicas para o cumprimento das determinações nela previstas e estipula, em seu Art. 2º, que tal direito fundamental será garantido mediante:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos;
- III - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- IV - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- V - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- VI - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Todos esses fatores tentam tornar operacional, especialmente para a área mais ampla da Gestão Pública, a aplicação prática do conceito de transparência, o que nem sempre é ponto pacífico. Se, por lado, a ideia de transparência está associada a códigos de ética e de boa gestão/governança, ao combate à corrupção e a gestores e instituições que não têm nada a esconder, por outro lado, há estudiosos que a veem com certa desconfiança, na medida em que a transparência pode ser apenas simulada, servindo, então, aos interesses do mercado ou a interesses políticos escusos, conforme observamos nas duas definições do termo apresentadas a seguir.

Para Damaceno (2019), o termo “transparência” designa

uma determinada prática de divulgação de dados que vem sendo adotada com cada vez mais frequência e se materializa em iniciativas como *e-government* (governo eletrônico) sustentando que a chave para o debate sobre a circulação da “informação” e manutenção da

Representando aqueles que têm ressalvas quanto às demandas por transparência na sociedade contemporânea, o filósofo sul-coreano Byung Chul Han afirma que

quem relaciona a transparência apenas com a liberdade de informação e com combate à corrupção desconhece seu real alcance. Ela é uma coação sistêmica que abarca todos os processos sociais, submetendo-os a uma modificação profunda. Hoje, o sistema social submete todos os seus processos a uma coação por transparência, para operacionalizar e acelerar esses processos, muitas vezes em prol do desenvolvimento do mercado e de suas instituições. [...] Nisso reside seu traço totalitário, trata-se de uma nova palavra para dizer uniformização: transparência (HAN, 2017, p. 9).

Não é objetivo deste artigo, todavia, adentrar na discussão em torno dos conceitos eventualmente conflitantes de “transparência”. Tentamos apenas deixar registrada a importância do conceito para o funcionamento da maquinaria social do século XXI, apontando que ele é alvo de estudos que continuam abertos e produtivos.

Restringindo-nos ao enfoque deste trabalho, ressaltamos, enfim, que nos apoiamos na perspectiva de Ribeiro (2009), para quem

um governo transparente é aquele que disponibiliza as informações para seus cidadãos e, além disso, as atualiza e cria facilidades para que sejam acessadas. Nesse sentido, os portais da transparência são as ferramentas utilizadas para tal tarefa (RIBEIRO, 2009, p. 7).

Definidos esses conceitos-chave, pudemos aproximar a importância de haver transparência nos conteúdos e processos da gestão de uma instituição, departamento ou secretaria específicos, com o imperativo constitucional de oferecer e tornar acessíveis as informações do setor público.

No caso do Governo do Estado de São Paulo, foco de nossa análise, publicou-se um decreto regulamentando a execução da Lei de Acesso à Informação em território estadual e houve, ainda, a previsão no Art. 2º, III, do referido Decreto quanto à divulgação das informações independentemente de solicitações. Isso fez com que o texto da lei diferenciasse dois tipos de transparência: a transparência ativa, definida pelo Governo Federal como “a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público,

ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet” (BRASIL, 2012) e a transparência passiva, definida também pelo Governo Federal como “a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Por exemplo, a resposta a pedidos de informação registrados para determinado Ministério” (BRASIL, 2012).

Esse arcabouço teórico tornou possível, além dos trabalhos já citados no início do texto, que elencássemos critérios capazes de checar, do modo mais objetivo possível, o cumprimento de aspectos relativos à publicização de informações requeridas pelos cidadãos, conforme demonstraremos a partir de agora.

3. Tabela de critérios avaliativos: concepção e análise

Para melhor acompanhamento dos critérios que serão abordados e analisados nesta seção é apresentada a Tabela 1 - Critérios utilizados para avaliação do Portal da Transparência e os respectivos resultados, sendo eles "S" para "Sim", "P" para "Parcialmente" e "N" para "Não".

Como há diversos referenciais possíveis para atribuição de pesos aos critérios e essa atribuição dependeria não apenas do enfoque do autor como também da área de conhecimento em que está inserido o trabalho, optou-se nesse artigo por tratar todos os critérios com peso 1, de forma a avaliar a completude e nível de atendimento dos aspectos como um todo, sem ponderar os critérios de forma distinta. Dessa forma, o atendimento ao critério conta 1 ponto, o atendimento parcial 0,5 ponto e o não-atendimento não registra ponto.

#	Descrição do Critério	Atendido pelo Portal?
1.	Critérios formais da página	
1.1	Site do órgão apresenta fácil identificação da LAI?	S

1.2	Portal possui meios para solicitar informações?	S
1.3	Possui SIC? (<i>Serviço de Informação ao Cidadão</i>)	S
1.4	Possui seção de Perguntas Frequentes e suas respostas?	S
1.5	Possui ferramenta de busca e pesquisa?	S
1.6	Promove, independente de requerimento, a divulgação em seus sites de informação de interesse coletivo ou geral por ele produzida ou custodiada?	S
1.7	Há instruções que permitem comunicação com responsável do sítio?	S
1.8	Indica o normativo local que regulamenta a LAI?	S
1.9	Possui ferramentas de acessibilidade e conteúdo para pessoas com deficiência?	S
1.10	Possui um "Mapa do Site"?	S
1.11	Possui um "Manual de Navegação"?	S
1.12	Nome do domínio está de acordo com a LAI?	S
1.13	Site é registrado no contaspublicas.gov.br ?	P
1.14	Possui uma seção de "Fale Conosco"?	S
1.15	É livre de exigências que inviabilizam a solicitação?	S
1.16	É possível o acesso por outros sistemas?	P
1.17	Dados estão disponíveis para qualquer pessoa e propósito?	S
1.18	Dados são de livre acesso?	S
1.19	Dados estão em formatos não proprietários?	S
1.20	Dados estão publicados sob licenças abertas?	N
2	Critérios de conteúdo da página	
2.1	Registro de repasses e transferências?	S
2.2	Registro de despesas?	S
2.3	Informações de licitações, editais e resultados?	S
2.4	Informações de contratos celebrados?	S
2.5	Dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras?	P

2.6	Dados de execução orçamentária e financeira estão detalhados?	S
2.7	Apresenta as competências da unidade?	S
2.8	Apresenta a estrutura organizacional?	S
2.9	Informa o endereço da unidade?	S
2.10	Informa o telefone da unidade?	S
2.11	Está exposto o horário de atendimento?	S
2.12	Apresenta a legislação aplicável?	S
2.13	Apresenta os principais cargos e seus ocupantes?	S
2.14	Instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público?	S
2.15	Apresenta a remuneração e subsídios recebidos pelos servidores?	S
2.16	As informações disponíveis estão atualizadas?	S
2.17	Dados são fornecidos em formato original e podem ser utilizados para análises futuras?	S
2.18	Permite gravar relatório em formato eletrônico?	S

Tabela 1. Resultados da análise do Portal da Transparência.

Considerando os dados acima, o Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo atingiu um total de 35,5 pontos de 38 pontos possíveis, representando um atendimento de 93% dos critérios avaliados e pode ser considerado, portanto, uma página que atende com considerável grau de satisfação aos dispositivos de transparência, acessibilidade e usabilidade da LAI e demais normativos e referências.

Cabem destacar e esclarecer alguns pontos quanto aos resultados obtidos cujo atendimento não foi considerado integral, o primeiro deles quanto ao atendimento parcial do item 1.13, registro no sítio eletrônico contaspublicas.gov.br, que é o portal do Tribunal de Contas da União em que são relacionados todos os portais da transparência de forma consolidada, facilitando o acesso para realização de trabalhos como este e dando ainda mais divulgação às páginas dos demais entes e inclusive dos órgãos da administração indireta. O atendimento foi considerado parcial pela ausência de demais

informações no referido sítio, havendo apenas os dados cadastrais, sem qualquer informação adicional.

O segundo ponto é quanto ao atendimento parcial do item 1.16, acesso por outros sistemas, que é a possibilidade dos dados disponibilizados pelo Portal serem acessados, lidos e utilizados por outros sistemas de tecnologia da informação, e o atendimento parcial se deu por conta da limitação de formatos disponíveis para gravação de relatórios (item 2.18), pois embora seja possível gravar os dados tanto em formatos abertos (LibreOffice, PDF, CSV) quanto em formatos corporativos (planilha do Excel, documento do Word), não foram encontradas formas de emitir os relatórios em HTML, formato que seria mais amigável para tratamento de grande quantidade de dados e para o qual se preferiria utilizar outros sistemas para captura e coleta dos dados.

O terceiro ponto, item 1.20, diz respeito à publicação dos dados sob licença aberta, informação esta que durante as visitas realizadas ao sítio eletrônico não foi obtida, nem para confirmação nem para refutação. Em contato por e-mail feito com o portal a esse respeito, também não foi esclarecida a questão. Dessa forma o critério foi considerado como não atendido.

Por fim, o quarto ponto, item 2.5, diz respeito à possibilidade de acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, considerado como atendido parcialmente porque, embora seja possível obter informações sobre o andamento dos referidos objetos por meio do Portal, aparentemente não há uma forma de consulta ou busca que permita ao usuário filtrar especificamente o objeto desejado para que seja possível um acompanhamento específico.

Vale destacar, também, alguns aspectos observados durante o processo de visita ao Portal que, embora não mapeados para análise nos critérios específicos, podem ser considerados bons indicativos de acessibilidade e usabilidade.

Uma busca simples por meio de mecanismo de busca (*Google, Yahoo* dentre outros) na internet traz tanto a página inicial do Governo do Estado de SP quanto a página do Portal da Transparência do Governo do Estado de SP logo entre os 3 primeiros resultados, facilitando a busca do usuário leigo e não sendo necessário o preenchimento de termos

complexos de busca ou mesmo de acesso a um site específico para então ser direcionado ao Portal.

Além disso, os dados apresentados estavam atualizados além, inclusive, do critério utilizado para que se obtivesse o atendimento ao item 2.16 (cuja premissa era a de ter informações relativas ao penúltimo mês fechado - critério este determinado por conta de parte das informações terem caráter contábil e o processo de fechamento contábil muitas vezes impedir a publicação, já nos primeiros meses de determinado mês, das informações relativas ao mês imediatamente concluído), como no caso das informações sobre compras e licitações, com os dados atualizados diariamente ou semanalmente, conforme o caso, e com os dados relativos à execução financeira, atualizados diariamente.

Considerações finais

O estudo possibilitou uma visão mais direcionada sobre os itens que devem ser levados em conta na criação e manutenção de portais da transparência pelos órgãos públicos e um melhor entendimento dos diversos parâmetros e critérios que podem ser utilizados para tal visão.

Considerando o alto nível de atendimento registrado pelo Estado de SP em seu Portal da Transparência, é necessário avaliar quais outros aspectos poderiam ser exigidos além dos presentes, de forma a garantir a evolução e melhoria constante das informações e dados acessados pelo cidadão, possibilitando um controle social cada vez mais refinado e assertivo, e tais itens passariam necessariamente por uma revisão da Lei de Acesso à Informação, que completa neste ano 7 anos de vigência.

Outra indagação possível é quanto à avaliação do nível de atendimento em relação ao perfil socioeconômico do órgão, pois já era esperado, no início do trabalho, que o Portal do Governo do Estado de SP fosse razoavelmente aderente aos critérios pois trata-se do estado com maior movimentação econômica do país. Novas análises em outros Estados ou mesmo em diversos municípios poderiam trazer novos dados que corroborem, ou

mesmo surpreendam, a correlação entre a movimentação econômica e a transparência do órgão que a acompanha.

Dadas as indagações apresentadas, fica registrado que embora a LAI seja uma lei relativamente nova ela já tem produzido efeitos práticos importantes para a sociedade e a produção acadêmica a seu respeito demonstra que ainda há muito a ser estudado sobre o tema, constituindo rico campo para a atuação de pesquisadores e ampla oportunidade de desenvolvimento para a gestão pública.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2XMGQTK>> . Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em:< <https://bit.ly/2VmlWJL> >. Acesso em: 18 mai. 2019.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A.; ALVES, M. C. M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate - RDSD**, 2015, v.1 n.2, p. 42-59

COMIN, D; RAMOS, F. M; ZUCCHI, C.; FAVRETTO, J.; FACHI, C. C. P. A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: Avaliação do índice de atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil. - CRCSC**. Florianópolis, SC, v. 15, n. 46, p.24-34, set./dez. 2016

DAMACENO, L. B. **Transparência**: produção e circulação de uma fórmula discursiva do neoliberalismo. Dissertação de mestrado, Linguística, Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, 2009.

HAN, B. C. **A sociedade da transparência**. Trad. Enio Paulo Giachini. Petropolis: Editora Vozes, 2017.

KLEIN, R. H.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Grau de Transparência de Dados Abertos Governamentais: o Portal Governamental Brasileiro dados.rs.gov.br. **Twenty-first Americas Conference on Information Systems**, Puerto Rico, 2015

MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão Pública**: abordagem integrada da administração e do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2017

MEDEIROS NETO, M.A.; SATO, D. P. Transparência na Gestão Pública Municipal: Um estudo sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no Portal da Transparência. **Id on Line Rev.Mult.Psic.**, 2019, vol.13, n.44, p. 991-1005.

RESENDE, W. C.; NASSIF, M. E.. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 20, n. 42, p. 1-16, jan./abr., 2015.

RIBEIRO, M. Usando a internet para a promoção da transparência: os portais da América Latina. In: XIV Congresso CLAD, 27-30 oct, 2009, Salvador, Brasil. **Anais**. Salvador: CLAD, 2009.

SÃO PAULO. **Decreto nº 58.052**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2012. Disponível em: < <https://bit.ly/2RLHP2K> >. Acesso em: 21 mai. 2019.

João Domingues¹¹

Leandro de Paula¹²

Resumo: o trabalho se baseia em uma análise do processo político que viabilizou a instalação e o desenvolvimento, entre 2016 e 2017, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em torno do principal mecanismo do Governo Federal para o fomento das atividades expressivas, a Lei de Incentivo à Cultura. O texto esboça uma genealogia de cosmovisões que incidem no debate sobre políticas públicas de cultura nos anos recentes, tomando por recorte as problemáticas em torno da economia deste setor produtivo. Orientada pelo aporte teórico-metodológico dos *problemas públicos* e contextualizada no período subsequente ao impeachment de Dilma Rousseff, a reflexão busca reconhecer nos enunciados mobilizados na cena parlamentar perspectivas conflituosas sobre as relações entre Estado e cultura, que condicionam o tratamento conferido ao tema pela atual gestão do Executivo e por parcela da opinião pública.

Palavras-chave: lei Rouanet; políticas culturais; problemas públicos.

Introdução

Dois “famosos” acusam o Governo Jair Bolsonaro de querer acabar com o Carnaval. A verdade é outra: esse tipo de “artista” não mais se locupletará da Lei Rouanet. (BOLSONARO, 2019a)

A Lei Rouanet foi usada para cooptar parte dos artistas “famosos” num projeto de Poder. Em meu Governo, sua utilidade será para artistas em início de carreira. (BOLSONARO, 2019b)

Em mensagens publicadas na plataforma *Twitter* no dia 5 de março de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro respondeu a provocações da letra de “Proibido o Carnaval”, marcha-frevo lançada por Daniela Mercury e Caetano Veloso no início daquele ano, como posicionamento frente “à tendência censora dos poderes brasileiros hoje” (LEAL, 2019), conforme comentou o compositor baiano à época da divulgação da música. Pouco mais

¹¹ Professor Adjunto IV da Universidade Federal Fluminense, atuando no Instituto de Arte e Comunicação Social (IACS), e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ (2013). E-mail: joaolpdomingues@gmail.com

¹² Professor Adjunto I da Universidade Federal da Bahia, atuando no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências (IHAC), e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Doutor em Comunicação e Cultura pela UFRJ (2016). E-mail: psleandro@gmail.com

de um mês depois do lançamento da canção, o Presidente usaria seu canal no *Twitter* para criticar a postura dos dois artistas, como também para vinculá-los a supostos benefícios indevidos no uso da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Junto às mensagens citadas acima, Bolsonaro divulgou um vídeo com outra marcha de carnaval, que interpelava Mercury e Veloso nos seguintes termos: "tem gente ficando doida sem a tal Lei Rouanet / o nosso carnaval não está proibido, mas, com dinheiro do povo, não será mais permitido / meu carnaval, eu faço com o meu dinheiro, trabalhei o ano inteiro sem essa lei me ajudar". (BOLSONARO, 2019a)

A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura, e determinou certo modelo de investimento público para a produção cultural no Brasil. Tendo ficado conhecida como Rouanet¹³ – em referência ao então Secretário Nacional de Cultura, Sergio Paulo Rouanet –, a Lei definia três instrumentos para a destinação dos insumos: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e o Incentivo a Projetos Culturais, conhecido como Mecenato, um sistema de apoio à cultura e às artes baseado em dedução fiscal.

Os Ficart seriam fundos disponíveis para atividades culturais com alto potencial lucrativo, mas nunca foram regulamentados. Os dois sobrantes, únicos em funcionamento, são tomados como instrumentos complementares de um mesmo sistema, sendo o FNC um fundo de apoio para ações de mérito cultural que não encontram possibilidade de investimento no mercado privado. A disposição de valores investidos, contudo, é altamente discrepante, tendo alcançado proporções de dispêndio na ordem de 90,80% para o Mecenato e 9,20% para o FNC entre os anos de 2003 e 2015 (COSTA, MEDEIROS e BUCCO, 2017). Nas discussões públicas desde a década de 1990, a Lei Rouanet acabou sendo identificada exclusivamente com o Mecenato, tendo em vista essa prevalência do fomento via dedução de impostos em relação ao Fundo Nacional de Cultura.

¹³ Lembramos que, no momento do anúncio da Instrução Normativa de 23 de abril de 2019, a gestão Bolsonaro determinou que a comunicação oficial do Governo abandonaria o uso do termo "Lei Rouanet", passando a referir-se ao mecanismo exclusivamente como "Lei Federal de Incentivo à Cultura". Para os fins deste artigo, entendemos ser pertinente insistir em denominar o mecanismo de "Lei Rouanet", tendo em vista ser essa a forma pela qual tornou-se conhecido no ambiente político, no mercado cultural e nos debates públicos ao longo das últimas décadas.

É justamente tal desequilíbrio e o privilégio do mecanismo de renúncia fiscal que mobilizam grande parte das críticas à Lei Rouanet nos circuitos acadêmicos (RUBIM, 2007). Esta literatura mais especializada a toma como uma referência perversa do modelo neoliberal de Estado, já que operaria uma transferência de recursos públicos para um centro decisório privado. Obrigados a jogar o “jogo empresarial”, pequenos empreendimentos culturais e artistas se sujeitariam aos interesses dos potenciais investidores, aqueles que de fato conquistariam os maiores benefícios institucionais. (SARKOVAS, 2005)

Com o que apresentamos neste breve preâmbulo, podemos perceber que os tuítes de Jair Bolsonaro apontam para uma interpretação diferente, na qual o signo da crítica é invertido. Na visão do Presidente, os reais beneficiários da Lei de Incentivo à Cultura não seriam as empresas repassadoras de recursos de impostos a pagar, mas sim os artistas: traduzidos como uma classe de privilegiados, tais agentes são retratados como incapazes de sustentarem-se por si mesmos no mercado de trabalho, como fazem outros milhões de brasileiros. O acesso às leis de incentivo passa a ser assim tomado como um arranjo de interesses entre os governos anteriores e esses “beneficiados”, em busca de vantagens pessoais. Tal fato tornaria o uso da Lei Rouanet um gesto condenável de uma elite cultural em tudo dissociada da honradez do “povo”¹⁴, responsável por impedir a ascensão de artistas mais jovens e necessitados.

A representação da classe artística como uma casta marcada pela ausência de escrúpulos no tratamento da coisa pública não parece ser, contudo, uma criação retórica de Jair Bolsonaro. Para citar apenas alguns antecedentes, lembramos que, no fim dos anos 1990, o jornalista Cláudio Tognolli¹⁵, renovando a alcunha criada por Paulo Francis, classificou o grupo formado por Caetano Veloso, Gal Costa, Gilberto Gil e Maria Bethânia como a “Máfia do Dendê”. O epíteto buscava definir os artistas como um grupo de pressão sobre a imprensa e a classe política, cuja atuação nos bastidores da indústria

¹⁴ A esse respeito, chama atenção, na música lançada por Bolsonaro, a seguinte ideia: “meu carnaval, eu faço com o meu dinheiro, trabalhei o ano inteiro sem essa lei me ajudar”.

¹⁵ Ver, por exemplo, a entrevista do jornalista publicada como matéria de capa da revista “Caros Amigos” de março de 1998.

cultural se dirigiria a favorecer interesses escusos e impedir o aparecimento de novos artistas.

Já no ano de 2011, uma polêmica se estabeleceu em torno da aprovação, pelo Ministério da Cultura, de um projeto de Maria Bethânia para a criação de um blog de poesia: o orçamento de cerca de R\$ 1,3 milhão foi autorizado pelo MinC para captação de recursos junto à iniciativa privada, por meio da Lei Rouanet. Reagindo às discussões sobre o caso, o jornalista Reinaldo Azevedo publicaria o emblemático texto "Ser 'artista' é moral, social e economicamente superior a ser quituteira, costureira ou contador?". No artigo, Azevedo referia-se ao projeto como uma "mamata", termo que, a partir de então, passaria a ser mais e mais vinculado ao sentido de benefícios indevidos decorrentes do uso das leis de renúncia fiscal. O jornalista defendia que "a 'arte' não é um bem público superior à contabilidade ou à produção de sorvetes" (AZEVEDO, 2011), utilizando o recurso das aspas para grafar os termos *arte* e *artista*, como uma forma de interrogação sobre o valor constitutivo dessa atividade e daqueles que a reivindicam como profissão.

Partindo desses breves exemplos, podemos entender que discursos refratários às especificidades da prática artística e/ou à presença fomentadora do Estado em seus sistemas produtivos não correspondem exatamente a uma novidade no contexto brasileiro. Parece-nos, contudo, que tais disposições críticas encontraram um ambiente muito propício para sua difusão social nos últimos anos, ensejando, por exemplo, o aparecimento de enunciados que defendem que certo "tipo de artista" não se "locuplete" pelos favores do Estado.

Evidentemente, a cena que estamos buscando descrever está em tudo subordinada ao contexto de radicalização das posições políticas que caracteriza nossa esfera pública nos anos recentes (PINHEIRO-MACHADO e SCALCO, 2018). Dentro desse contexto, entendemos que a especulação sobre supostos conchavos entre o Estado brasileiro e artistas consagrados se insere em uma tendência discursiva mais específica, pautada pelo ideal de extrusão dos legados dos governos petistas. Trata-se de um quadro político-institucional que já esboçamos anteriormente (DOMINGUES, PAULA e SILVA, 2018), e que, neste texto, será analisado pela via do aparecimento de um discurso populista, o

qual vincula os mecanismos operativos da Lei Rouanet ao suposto enriquecimento de uma classe afastada da realidade da maioria dos trabalhadores brasileiros.

A nosso ver, a ascensão de novos modelos discursivos sobre o tema das políticas culturais não é um ato isolado de Bolsonaro. Ela se conecta a uma série de anseios e interpretações de agentes sociais que partilham fronteiras cognitivas, morais e estéticas particulares, o que implica a criação de gramáticas que lhes forneçam o sentido político de sua cosmovisão. Tais agentes e discursos vêm se constituindo como fator de pressão no debate recente sobre as políticas culturais, ainda que não as nomeiem como categoria central de suas reivindicações ou simplesmente as equivalham às leis de renúncia fiscal. Reconhecemos assim o desafio de compreender a atual conjuntura para esse campo observando a consolidação de certa *sensibilidade* que se expressa em diferentes arenas de discussão. Para fins de construção deste artigo, daremos atenção à cena parlamentar, embora reconheçamos que a circulação de novas práticas discursivas sobre o tema não se limita a ela, sendo fomentada pelos regimes de ajuizamento que disputam espaço e adesão na realidade social.

Propomos assim uma genealogia de enunciados e intervenções políticas que conjuraram uma cena bastante específica para a práxis da gestão da cultura no âmbito do Governo Federal ao longo dos últimos anos. Para tanto, dividimos a discussão em três blocos expositivos, nos quais buscaremos: 1. definir o instrumental teórico-metodológico que orienta nosso olhar sobre os fenômenos em foco; 2. circunscrever como marco temporal de análise fatos ocorridos durante o mandato de Michel Temer que culminaram com a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em torno da Lei Rouanet; 3. analisar inclinações discursivo-performativas dos congressistas Magno Malta, Alberto Fraga e Sóstenes Cavalcante, por terem desempenhado função protagonista para a efetivação da CPI entre 2016 e 2017.

Com esse esforço, buscamos contribuir para uma melhor caracterização dos valores que passaram a pautar o debate em torno das políticas culturais, como também compreender as cisões que eles estabelecem em relação a uma tradição de estudos e lógicas de análise que foram responsáveis por configurar a especificidade desse campo no país.

O público como problema

A percepção de fundo de nossa investigação se ancora na ideia de que o financiamento à cultura se configura como um ascendente *problema público*, mobilizado por atores sociais não necessariamente vinculados a esferas de governo, e em arenas políticas até há pouco não tematizadas pela literatura consagrada. Acerca da definição de "problema público", miramos a gestão do dissenso em torno de questões que colocam em enfrentamento grupos dotados de premissas quanto ao bem comum tomadas por inegociáveis. Tais disposições, que tendem a surgir de forma *a priori* comunitária ou microscópica, podem ser capazes de adquirir amplitude "societal", por motivos históricos e políticos específicos. (LANÇA, 2000)

Os problemas públicos são compreendidos como assuntos conflituosos cujo debate encontra lugar em arenas públicas – não restritas às instâncias de ordem oficial do Estado, mas atinentes também aos meios de comunicação, movimentos de opinião, associações cidadinas etc. –, nas quais se podem identificar as responsabilidades sobre os problemas, e também os meios, os domínios e a legitimidade dos agentes incumbidos da ação pública para sua resolução. Essa perspectiva reconhece então uma topologia diversificada de agentes e instituições influenciando a construção da agenda política, o que traz destaque para a função do circuito de enunciação dos "problemas tornados públicos".

Entretanto, tal leitura pode sugerir também o primado de uma poliarquia funcional a partir da qual os pares em dissenso atuariam. Assim se suporia o funcionamento ideal de uma sociedade democrática organizada, cujos fundamentos seriam, prévia e *habermasianamente*, aceitos por todos os atores envolvidos na definição do problema público. Mas devemos notar que o processo de constituição de tais problemas não resulta apenas da mobilização mais ou menos espontânea dos atores em relação às demandas que os interpelam, sendo condicionado também pela estratificação da própria cena pública, que franqueia diferentes lugares de legitimidade aos pleitos sociais.

Partindo desses pressupostos, nossa intenção neste trabalho é acionar referências teórico-metodológicas capazes de divisar como diferentes versões do social têm sido capazes de influenciar de maneira significativa o debate público sobre as políticas para a cultura nos anos mais recentes. Pretendemos situar nossa contribuição tendo como horizonte a crise de legitimidade de um ciclo político, causada sobretudo pela interrupção de reciprocidade de sentido entre os atores sociais. Assim, compreendemos que estamos diante de um cenário de crise não apenas de um decurso institucional identificado com a experiência de um partido, mas especialmente do regime de normalização de competências do *sentido público* das políticas culturais federais.

Essa crise de legitimidade expõe que nosso circuito poliárquico tem sido produzido sob forte tensão interna. Nele, os atores sociais em interação colocam em prática regimes de ação e de justificação com baixo dimensionamento valorativo da presença do dissenso como um constituinte da vida democrática, e alta violência descritiva do adversário político como um alvo de expurgo. Abre-se então, na esteira desta crise, a possibilidade de interrogarmos as bases para a construção de uma nova agenda política para as políticas culturais e, especialmente, a perspectiva que lhe servirá de orientação na tarefa de seleção de problemas públicos. (VALCARCE, 2005)

Essa agenda parece encontrar-se hoje em gestação, tomada na circulação social de discursos que, ainda que amiúde prosaicos, animam atmosferas morais e cognitivas em torno das relações entre Estado e cultura, a exemplo dos tuítes de Bolsonaro. Frente a tais disputas por sentido, adotamos como premissa metodológica mais estrita a noção de *controvérsias públicas*, ferramenta que nos permite analisar como diferentes agentes sociais manejam críticas, denúncias, argumentos sobre as políticas culturais, as leis de incentivo, o papel do Estado no fomento à arte etc., sem com isso admitir que tais atores disputariam posições no interior de um mesmo campo, ou portariam convicções indicativas de um repertório de juízos comum.

Pelo contrário, interessa-nos observar os procedimentos pelos quais a visibilidade e a amplitude social conquistadas por um discurso lhe conferem autoridade para disputar o sentido público de uma dada questão. A metodologia das controvérsias públicas desloca assim os moldes da análise sociológica ancorada em Bourdieu: em lugar de investigar as

lutas pela imposição legítima da definição de um *campo*, estamos ocupados em examinar as formas legítimas para a *formulação de um problema* (MONTERO, 2012). A noção de controvérsia não atua aqui como um mero correspondente de "polêmica", mas como um recurso teórico a indicar que, em uma situação de dissenso, a reunião de fatos em um debate ampliado implicará a gradativa tradução de valores (políticos, morais, estéticos etc.) em um sentido de *público* a ser disputado.

Abdicamos, dessa forma, da ideia de que o ciclo político possa ser analisado em termos de seus empreendimentos lógico-formais, como se determinadas demandas despontassem como gênese da constituição de políticas públicas. Seguimos a perspectiva de Blumer (1971, *apud* VALCARCE, 2005) e definimos as políticas públicas como um dos elementos fundamentais da construção social dos problemas públicos. Nosso pressuposto é que a formulação dos planos oficiais de ação governamental não deve ser entendida como uma versão etapista de um ciclo de procedimentos que partiria do Estado em atendimento a certas demandas sociais; antes, as políticas públicas podem ser melhor descritas como *expedientes de produção de visibilidade que conferem existência social ao problema cuja solução dizem buscar*.

Com base nesse conjunto de entendimentos, parece possível uma primeira digressão em torno do lugar ocupado pela cultura como um foco de interesse para as políticas públicas no Brasil. Se observarmos legislações, programas e atos que estiveram sob a competência institucional do Ministério da Cultura (MinC) desde sua criação em 1985 até seu rebaixamento à forma de uma Secretaria Especial no governo Bolsonaro, podemos detectar esforços de publicização de ao menos três agrupamentos de problemas sociais: 1. conflitos em torno da diversidade das expressões culturais; 2. preservação da tradição, patrimônio e memória social; 3. estímulo ao circuito de consumo de bens e serviços culturais.

Em meio às instabilidades institucionais que marcaram a história do Ministério, arriscamos pensar que as soluções aventadas em resposta a tais problemas foram erguidas sobre um conjunto de premissas, possivelmente assim sintetizadas: 1. as diferentes expressões culturais e as desiguais formas de inscrição das identidades nas instâncias de reconhecimento coletivo tendem ao conflito pelo significado do mundo

social; 2. existem bens compreendidos como peças referenciais de uma narrativa histórico-estética, cuja relevância impõe que sejam objeto de cuidados e transmissão; 3. a especificidade das atividades artístico-culturais, naquilo que tange a seus modelos de produção, circulação e consumo, reclama o aporte de recursos externos a esse próprio circuito de trocas, a fim de que o potencial econômico de seus bens e serviços consolide um mercado.

Dadas as possibilidades do presente texto, nossa atenção estará direcionada para os fatores que ora propõem o tensionamento desse terceiro âmbito de competências que têm fundamentado a intervenção do Estado sobre as dimensões organizativas da cultura nacional. Entendemos que as incumbências assumidas pelo Governo Federal nesta esfera específica resultam de um regime de veridicidade socialmente legitimado, informado por especialistas, mas sujeito à conquista de densa adesão política e, por conseguinte, dependente de níveis mínimos de entendimento comum. A valer tal leitura, teria sido historicamente normalizada no Brasil a concepção de que cabe ao Estado, por ato instituinte constitucional, postular uma definição da cultura como direito da vida cidadã, a ser traduzida em legislações e iniciativas que operacionalizem as condições para o pleno exercício dessa garantia. Simultaneamente, tais convenções normativas teriam reivindicado a centralidade da economia da cultura como um locus de investimento público e elemento indissociável do desenvolvimento do país.

Esse processo histórico, já escrutinado pela literatura (WEFFORT e SOUZA, 1998; BOTELHO, 2001), encontrou nas leis de renúncia fiscal uma espécie de resposta para um problema socialmente partilhado, a saber: a razoável dependência do sistema produtivo da cultura em relação aos mecanismos estatais de fomento, dada a ausência de uma tradição de mecenato, filantropia e incentivo privado no país. Criada no contexto imediatamente posterior à redemocratização de nosso regime político, a Lei Rouanet espelhou o interesse do Estado brasileiro em estruturar a cadeia produtiva da cultura por meio da consolidação de um mercado de insumos, no qual verbas públicas e privadas concorressem para a criação, circulação e consumo de bens e serviços culturais. Vale lembrar que, como forma de sensibilizar o empresariado brasileiro quanto a essa tarefa, o governo de Fernando Henrique Cardoso publicou, em meados da década de 1990, a cartilha "Cultura é um bom negócio", na qual insistia que o patrocínio a atividades

culturais integraria o conjunto das melhores práticas de marketing empregadas por exitosas corporações estrangeiras. Nesse sentido, as leis de incentivo disponibilizadas pelo Governo se prestariam como ferramentas promissoras para que as empresas brasileiras tomassem de empréstimo, na construção de suas reputações públicas, os valores expressivos que a cultura nacional guardaria em si, como que em estado bruto.

O pouco ou quase nenhum estímulo dado até hoje a esse grande potencial criativo não obistou o país de conquistar, pelo esforço de seus talentos, posições de destaque no exterior, seja na música, literatura, artes plásticas, cinema ou televisão; fonte de prestígio internacional, mas sobretudo portas abertas para negócios promissores, a cultura brasileira é uma marca forte. (BRASIL, 1995, p. 10)

As duas décadas e meia que nos separam da publicação desse documento apontam para uma notável alteração de sentido na construção do problema público em torno do financiamento à cultura. Pois, se as leis de incentivo tiveram como efeito real a ampliação do mercado cultural na Nova República (FERNANDES e OLIVEIRA, 2016), também é evidente que não foram capazes de desonerar o Estado brasileiro do provimento de recursos para a sustentação desse sistema produtivo. O debate sobre as necessidades de reformulação desses mecanismos, com o fito de se recrutar maior participação de recursos privados, atravessou os mandatos de Lula e Dilma Rousseff, sem contudo ter alcançado lastro político e social suficiente para produzir alterações substantivas da lógica de funcionamento das leis.

Por sua vez, os elementos específicos da crise que marcou o encerramento desse ciclo parecem ter configurado um ambiente político mais hostil ao tema do financiamento das atividades culturais e da organização desse mercado pelo Estado. Na próxima seção, buscaremos descrever como essa tensão antecede a gestão Bolsonaro, legando ao atual governo um repertório de axiomas que transformam a Lei Rouanet em um problema público candente e fazem de seu enfrentamento parlamentar um expediente de *accountability* junto a diferentes segmentos sociais.

Se as falas de Jair Bolsonaro levam a crer que seu mandato acirra certo clima de austeridade no financiamento do setor cultural, entendemos que essa tendência se consolida antes mesmo da chegada de sua gestão ao poder. O período de Michel Temer no Planalto parece ter reordenado o sistema discursivo que, a despeito das variadas modulações entre os diferentes governos, justificou a atuação do Estado na organização do campo cultural brasileiro no período pós-redemocratização.

Interessa-nos realçar como foram ativadas, nesse período, redes de sentido em torno das políticas culturais que já excediam o âmbito estrito do Poder Executivo. Entendemos que o mandato de Temer representa um momento histórico de particular relevância para a análise dos discursos que passam a orientar a condução das questões culturais pelo Governo Federal, já que nele se forjaram narrativas em torno do tema que permanecem plenamente ativas em nosso atual cenário político.

Para esboçar uma genealogia dessas narrativas, faremos nesta seção uma recuperação de fatos ocorridos no ano de 2016 que colocaram na berlinda os usos sociais da Lei Rouanet. A instauração de uma CPI sobre a Lei naquele ano desponta como consequência da atuação de atores historicamente alheios ao campo das políticas culturais, que passaram a disputar seu sentido público frente ao alastramento social do sentimento antipetista.

Coletamos uma diversidade de enunciados cuja reunião pode ser defendida pelo que Foucault (1996) chamou de *princípio de regularidade*: a existência de séries de discursos que, embora descontínuas entre si, propõem relações tangíveis e analisáveis na composição de um quadro de correlações de força. Estamos assim interessados nos efeitos produtivos que a regularidade dessas imagens, ideias e sentidos propõe, e na descrição do tipo de resposta que oferecem às contradições e aos conflitos inerentes ao debate das políticas culturais. Dadas as posições privilegiadas que os atores-enunciadores ocupam e os efeitos institucionais que suas falas implicam, tomamos aquilo que vocalizam como sintoma de formas de ajuizamento dispersas no jogo social, representadas nas arenas parlamentares por agentes que fazem dessas disputas uma plataforma de fidelização de sua base eleitoral.

Iniciamos essa recuperação lembrando que, no movimento de alegado ajuste das contas públicas, um dos primeiros atos de Temer na Presidência da República consistiu na Medida Provisória (MP) 726/2016, que encerrava as atividades do MinC e incorporava suas funções ao recém-criado Ministério da Educação e Cultura (MEC). Logo a reação da classe artística ganharia forma com protestos e a ocupação de imóveis vinculados ao MinC em 18 capitais do país. Frente ao crescimento das pressões de artistas, produtores e políticos da oposição, a gestão Temer revogaria a MP 726 onze dias após sua publicação.

Lançamos nosso foco para este breve intervalo de tempo. Por um lado, testemunhamos naquele período o movimento de contestação da classe artística que acarretou no recuo do governo e a decisão em restabelecer o status de Ministério para a pasta. Por outro, há um fenômeno menos comentado: o fato de diferentes membros do Poder Legislativo, apoiadores do novo governo, terem publicizado sua contrariedade quanto à reabilitação do MinC, manifestando uma leitura da pasta estritamente vinculada à gestão dos mecanismos de financiamento de atividades culturais.

Ilustrativo dessas posições é um vídeo veiculado no dia 21 de maio de 2016 nas redes sociais de Sóstenes Cavalcante, no qual o Deputado Federal pelo DEM/RJ acusa um suposto vício das políticas públicas de fomento, que deveriam ter seu escopo restringido a um tipo bastante específico de expressão cultural:

Isso é fruto de uma marcha atrás do governo, depois que uma meia-dúzia de artistas no Brasil e fora do Brasil foram com cartaz reclamando. Eu primeiro quero esclarecer que sou a favor de todo incentivo à cultura, à boa cultura do Brasil. E eu quero já esclarecer pra mim o que é boa cultura: o artista de rua, os artistas do circo, estes precisam da valorização e do apoio do Estado. Agora, uma meia dúzia de artista milionário, que mora na Zona Sul e Barra da Tijuca aqui no Rio de Janeiro, que vai Brasil afora, mundo afora com cartazinho reclamando... eu vou te explicar porque... estes artistas, a maioria deles, tiveram seus projetos de cultura – sejam eles de teatro, de cinema – incentivados com a Lei Arrouanet. (sic) (DEPUTADO SÓSTENES..., 2016, 16 s)

A fala de Cavalcante materializa a ideia de que existiria um aproveitamento ilícito, por parte de artistas bem-sucedidos, dos instrumentos de fomento disponibilizados pelo Governo Federal. Frente a essa cena, o zelo com a coisa pública corresponderia a limitar

o apoio estatal a artistas de rua e de circo, representantes da "boa cultura". Ao mencionar a reação da classe artística no Brasil ante o fechamento do MinC, mas também de "meia-dúzia de artista (...) que vai (*sic*) mundo afora com cartazinho reclamando", o Deputado aludia ao ato de protesto, no Festival de Cannes daquele ano, realizado pela equipe do filme "Aquarius".

Dando sequência ao pronunciamento, Sóstenes Cavalcante explica para sua audiência quais seriam os mecanismos de operação da Lei Rouanet:

Talvez você não conheça e nunca tenha ouvido falar dessa lei. Essa é uma lei que dá isenção de impostos, de tributos, a empresas que incentivam a cultura no Brasil. Eu acho até uma lei plausível. Mas olha só o absurdo: estes mesmos artistas que ganham incentivo tributário das empresas – eles já ganham para desenvolver o seu filme, o seu projeto – eles levam o seu filme, o seu teatro, e continuam cobrando ingresso... ou seja, eles ganham na isenção tributária e ganham também quando cobram ingresso na porta do cinema ou do teatro. Eles cobram duas vezes. É por isso que estes artistas estão milionários, cheios de dinheiro. Estes artistas [...] não merecem o respeito do Brasil nessa hora. Porque essa é uma hora da gente enxugar a máquina pública, é uma hora do sacrifício de todos os brasileiros pra gente tirar o Brasil da pior crise econômica que já se viu. [...] Caso se confirme na terça-feira a recriação do Ministério da Cultura, eu estou tomando uma posição. Estou falando com vários colegas deputados, com alguns senadores, e nós vamos criar a CPI mista [...] para investigar toda esta grana. (DEPUTADO SÓSTENES..., 2016, 1min 02 s)

Enuncia-se já aqui uma clara forma de chantagem endereçada ao Executivo, a manifestar a gravidade política do gesto da recriação do MinC naquele contexto. Aventar a ideia de uma CPI dedicada à Lei Rouanet parecia fornecer a agentes como Cavalcante o privilégio de direcionar atenções para um novo problema público, cujo delineamento se beneficiava da visibilidade ali alcançada tanto pela Operação Lava-Jato quanto pelo discurso da austeridade com as contas públicas. A fala do Deputado indica ainda um circuito explicativo que atrelava os protestos da classe de trabalhadores da cultura ao "desespero" frente ao risco de que fossem perdidos os favores imerecidos do Estado.

O depoimento de Cavalcante se inseria em um conjunto de disposições críticas à atuação do MinC que o reduziam a uma instância de gerenciamento das leis de incentivo. De forma semelhante, o Senador Magno Malta (PR/ES) se pronunciaria no parlamento:

Gostaria de tratar da revolta dos artistas do Brasil lá em Cannes, com as suas placas falando do golpe. No primeiro momento, me revoltei. No segundo momento, refleti. Eles estavam certos: sofreram um golpe. Não o Brasil. Eles. Porque aquilo não é um Ministério da Cultura, é o Mamatório da Cultura, onde se faz empréstimo seletivamente, a longo prazo, pra uma casta de meia-dúzia, em detrimento do que seja de fato cultura. (MAGNO MALTA DISCURSA..., 2016, 37 s)

Malta compara assim a gestão dos incentivos federais à cultura a uma "mamata", a beneficiar indevidamente uma "casta" que não seria representativa "do que seja de fato cultura". Por meio dessa breve amostra de enunciados, vê-se o estabelecimento de uma disputa por visibilidade na qual os atores empregam os recursos de que dispõem para o aparecimento de suas posições: do festival de Cannes à tribuna do Congresso, da ocupação dos prédios do MinC aos vídeos nas redes sociais, o significado do fomento estatal à cultura se configurava, naquele momento, como um problema público de rentável tratamento político. Magno Malta continua sua interpretação da realidade do financiamento no país:

Presta atenção, Brasil: show de um artista com seu veio artístico e seu estilo musical não necessariamente caracteriza uma cultura. Porque a nossa música sertaneja é quase que a mesma cultura da música mexicana ou de uma música americana, o chamado *country*. De quem é essa cultura? Financiar shows de artistas selecionados nesse Mamatório da Cultura é renegar a cultura. Cultura é mambembe, cultura é Bumba-Meu-Boi, cultura é cultura do congo, no Estado do Espírito Santo, cada estado com a sua. [...] A cultura de um povo nada tem a ver com shows onde um artista devidamente alinhado doutrinária, filosófica, ideologicamente com governo que foi desafiado do poder, levanta 10, 12, 15 milhões. Devo informar que renúncia fiscal é dinheiro. (MAGNO MALTA DISCURSA..., 2016, 1 min 25 s)

Coloca-se assim em jogo a disputa pelo próprio sentido de "cultura" e de "brasilidade" como critérios para a participação estatal no incentivo às atividades expressivas. Em entrevista concedida à época, o Senador avança esse aspecto:

Me diga se botar dinheiro em show, se isso é 'cultural'? Eu disse que [...] faria duas coisas: primeiro, pedir informações ao Mamatório da Cultura, nestes últimos 13 anos, quais foram os projetos aprovados, e também aqueles protocolados que não foram aprovados. E estes que não foram aprovados, estes sim são projetos de cultura: mambembe, do circo, culturas regionais. [...] Alguém fala: mas vocês não entendem nada de cultura! Não, de cultura eu não entendo mesmo não, mas de hospital com gente nos corredores eu entendo. De cultura eu posso não entender nada, mas eu entendo de falta de merenda escolar. Eu

posso não entender nada de cultura mas eu entendo de 13 milhões de desempregados. (ENTREVISTA: REVOLTA DOS ARTISTAS DO PT..., 2016, 2 min 55 s)

18

O Senador expressava assim um ressentimento complementar quanto àquela elite indevidamente beneficiada: ela teria alijado o cidadão comum, representado por Malta e seus eleitores, dos instrumentos de produção de um entendimento socialmente legitimado do que seja "a cultura". A essa ausência de repertório, Malta responde nos termos de uma preocupação populista com a crise generalizada dos mecanismos estatais de assistência social, pela qual o financiamento público à cultura passa a ser responsabilizado.

Como se pode pressentir pelas falas comentadas, a instauração da CPI sobre a Lei Rouanet resultava de um ambiente político-discursivo que lhe dava sustentação e visibilidade, em meio a uma controvérsia pública em torno do fomento estatal à cultura. Na próxima seção, veremos com mais detalhe a cena dessa investigação e os atores que nela cumprem papel protagonista.

A CPI da Lei Rouanet

Em 25 de maio de 2016, dois dias após a recriação do MinC pelo Governo Temer, os Deputados Federais Sóstenes Cavalcante (DEM/RJ) e Alberto Fraga (DEM/DF) protocolaram o pedido pela instauração da CPI para investigação de irregularidades nas concessões de benefícios fiscais por meio da Lei Rouanet. Frente ao mínimo exigido de 171 assinaturas para a instalação de uma comissão nesses moldes, foram levantadas 190. Na lista de signatários, destacavam-se partidos como PSDB e DEM, com 25 e 20 representantes cada, e nomes identificados com agendas conservadoras, como Jair Bolsonaro (PSC/RJ) e Pastor Marco Feliciano (PSC/SP).

A justificativa apresentada alegava haver “diversos casos estranhos de aprovação de valores astronômicos para projetos pífijs” e ainda “projetos de grande porte que teoricamente não precisariam do auxílio” (DEPUTADOS CITAM..., 2016). Ressaltava-se também o Acórdão n. 191, de fevereiro de 2016, resultado das investigações sobre a utilização de renúncia fiscal via Lei Rouanet na edição 2011 do *Rock in Rio*. Por esse

instrumento, o Tribunal de Contas da União determinara que a Secretaria Executiva do MinC se abstinhasse de "autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo, bem como capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei". (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016, p. 1)

O pedido pela criação da CPI exigia a apuração de possíveis irregularidades quanto ao "cumprimento do princípio da não concentração por segmento e por beneficiário" e ao "volume anual de aprovação de projetos, incompatível com a capacidade administrativa do MinC" (DEPUTADOS CITAM..., 2016), dentre outras. A conclusão do texto elencava ainda um conjunto de "escândalos públicos" em torno da Lei Rouanet durante o ciclo petista (2003-2016), como a aprovação de propostas de realização de filmes sobre a vida de José Dirceu e Leonel Brizola; espetáculos infantis sobre os personagens Shrek e Peppa Pig; turnês de shows do grupo Detonautas e dos cantores Cláudia Leitte e Luan Santana; um DVD do cantor MC Guimê; apresentações do Cirque du Soleil; além daquele blog de divulgação de poesias com participação da cantora Maria Bethânia.

Entre citações de "casos estranhos", "projetos pífios" e "escândalos públicos", o tom do pedido pela criação da CPI denota formas abstratas de acusação de irregularidades, especialmente se lembrarmos que os critérios de enquadramento de projetos na Lei Rouanet condenam avaliações subjetivas quanto ao mérito das produções. Contudo, tomado em perspectiva junto às manifestações dos legisladores no período prévio ao pedido, o documento revela a intenção subliminar em atrelar a lei àquilo que os parlamentares nomearam de "mamata", e o empenho em estipular o que seria a "boa cultura" brasileira.

Uma primeira linha de interpretação já se abre assim na análise do próprio pedido, que expõe o apego a uma moralidade difusa e nacionalista na definição das "verdadeiras" expressões culturais brasileiras. Essa disposição parece afinada ao que tem sido definido como um *conservadorismo punitivo* (GALLEGO, ORTELLADO E MORETTO, 2017) que orientaria as racionalidades à direita no contexto da polarização política dos últimos anos. Dentro desse imaginário, a compreensão da autoridade moral estaria vinculada a uma fonte transcendente, como as ideias de Deus ou da Nação, o que levaria os agentes

a travarem diversas lutas em nome do restabelecimento de uma ordem social que acreditam estar a se perder.¹⁶



Por outro lado, vale lembrar que a introdução de procedimentos judiciais em arenas de decisão pública está na base do fenômeno que tem sido chamado de *judicialização da política*. De acordo com Vallinder (1995), essa tendência teria a ver tanto com (1) a ampliação da influência dos tribunais, em detrimento das negociações e dos arbítrios produzidos pelas cenas legislativas e executivas; e com (2) a propagação dos modelos de decisão judicial para fora do âmbito judicial *stricto sensu*, ou seja, a criação de zonas de decidibilidade *quase* judiciais no mundo político. Nesse sentido, as Comissões Parlamentares de Inquérito seriam exemplo de fóruns investigativos sem valor de tribunal, mas altamente capazes de criar ambientes de encaminhamento decisório favoráveis às pautas daquele conservadorismo de tipo punitivo.

Em 28 de junho de 2016, a Polícia Federal (PF), em parceria com a Controladoria Geral da União, deflagrou a "Operação Boca Livre", cumprindo 14 mandados de prisão temporária e 37 mandados de busca e apreensão nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. As investigações miravam um alto volume de contratos que, segundo a PF, não teriam passado pela fiscalização do MinC. No bojo dos debates públicos alimentados por essa Operação, a CPI foi finalmente criada pela Presidência da Câmara no dia 11 de julho, tendo em sua estrutura 30 deputados e o período de suas atividades efetivas compreendido entre 13 de setembro de 2016 e 9 de maio de 2017. Para a presidência e vice-presidência foram eleitos os proponentes da Comissão, respectivamente, os Deputados Alberto Fraga e Sóstenes Cavalcante.

A atuação de ambos os parlamentares na criação e no desenvolvimento da CPI parece ser indicativa da reconfiguração do problema público em torno do financiamento estatal às atividades culturais, na medida em que se portam como atores vocais de um universo semântico que é partilhado por outros agentes, dentre autoridades, especialistas e leigos. Por esse motivo, selecionamos algumas de suas intervenções, no âmbito estrito

¹⁶ Uma inclinação, a propósito, que seria habilmente sintetizada pelo *slogan* de campanha do hoje Presidente Jair Bolsonaro: "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos".

da Comissão e em outras arenas em que se posicionam sobre seu tema, com o objetivo de examinar as estratégias de eficácia de seus discursos.

Os enunciados de Cavalcante e Fraga que se fizeram circular no momento da criação da CPI traduzem o que chamamos de um *exercício duplo de performance*, ajustado de acordo com o público preferencial ao qual se dirigiam. Aventamos que a primeira dessas formas seria a de uma *performance ecumênica do ato parlamentar*, uma modulação discursiva compatível com o reconhecimento do dissenso do ambiente político e a reprodução das tensões entre os poderes legislativos. A segunda forma, por sua vez, chamamos de *performance de composição narrativa*, verificável no contato com uma audiência não-subordinada ao desacordo próprio do ato parlamentar e, portanto, liberada daqueles rigores e decoros ecumênicos. São, em geral, falas disponibilizadas em áudio e vídeo nas plataformas digitais, pelas quais o emissor relata alguma impressão ou edita trechos de embates políticos com teor de vitória sobre os oponentes, animando as trocas de opinião entre os seguidores de suas páginas. Assim testadas, essas posições recebem posterior tratamento em um portfólio de ações já tematizadas e/ou novas propostas para tempos de pleito legislativo.

A dimensão da *composição da narrativa* fica explicitada, por exemplo, quando Cavalcante e Fraga, em vídeo feito no corredor da Câmara dos Deputados no momento em que protocolam o pedido de criação da CPI, seguram o documento como um tipo de troféu de prestação de contas, declarando a seus seguidores:

Estamos muito animados para passar o Brasil a limpo. Vivemos um outro momento no país. A Lei Rouanet tirou impostos que poderiam ser dedicados à saúde, à educação, e à prevenção à violência em todas as cidades e em especial nos grandes centros. Então, por este motivo, nós só queremos saber quais foram os artistas que receberam, o que faltou para que esta lei fosse aplicada para os pequenos artistas, os artistas de pequenas cidades, os artistas que talvez não tenham tanto nome. [...] E é bom que fique muito claro que nós não somos contra a Lei Rouanet, ao contrário, o que nós queremos é tirar esta seletividade da Lei Rouanet que só beneficia uma meia dúzia de petistas que vivem sob a mamata do Ministério da Cultura. (REQUERIMENTO PARA CRIAÇÃO..., 2016, 15 s)

Omitindo que a Lei Rouanet responde por menos de 1% de todas as renúncias tributárias concedidas pela União nos anos recentes (MARTELLO, 2018), a fala dos deputados apela

aos investimentos em “saúde”, “educação” e “prevenção à violência” em uma evidente tentativa de persuadir os destinatários de sua *performance de composição narrativa*. Seus enunciados assim se erguem sobre o pressuposto de uma má condução dos recursos públicos, que se exime de esclarecer o fluxo da renúncia fiscal aplicada à cultura em relação à totalidade de isenções concedidas.

O tom antipetista compareceria com evidência na performance da composição narrativa dos dois deputados, fomentando a ideia de que os beneficiários da Lei Rouanet estariam de algum modo cooptados pelo projeto de poder do PT. Ao mesmo tempo, esse antipetismo encontraria, no contexto da Comissão, uma modulação diferente, mais alinhada àqueles decoros do ato parlamentar. Em sessão ocorrida no início de setembro de 2016, por exemplo, Sóstenes Cavalcante insistiu que a CPI deveria convocar o ator José de Abreu, quadro histórico do PT, a prestar esclarecimentos sobre projetos realizados em seu nome no ano de 2007, e que se mantinham inadimplentes quanto à prestação de contas. Seu posicionamento pretendia revelar um tratamento isonômico ao ator e a outros investigados:

Se ele [José de Abreu] cometeu prática de crime ou não, é papel dessa CPI investigar, apurar. Agora, nós não convocamos, nós não trazemos e nós não ouvimos a versão do outro lado, aí sim que nós estaríamos pecando e nos furtando o direito de cada parlamentar dar o direito às pessoas de virem aqui esclarecer por que isso acontece, e dar a ela o total direito de defesa. Aí sim estaríamos pré-julgando. Eu não estou fazendo pré-julgamento de ninguém. Muito pelo contrário, estou dando ao convocado a oportunidade de esclarecer como, depois de inadimplente em 2007, ele conseguiu arrecadar todos os anos pela Lei Rouanet. Como se faz essa mágica, eu gostaria de explicações do Sr. José de Abreu. Como vou querer de todos os outros, atores, artistas, escritores de livros que tenham a mesma prática já identificada, independente do partido. Inclusive do meu, se tiver. (SÓSTENES DEFENDE CONVOCAÇÃO..., 2016, 1 min 33s)

O rigor parlamentar faz assim a posição do Deputado parecer alocada em um dos pontos possíveis da liturgia que regeria a própria CPI, atravessada também por interesses da oposição, já que contava em sua estrutura com membros de partidos como PT e PCdoB. Contudo, ao se ver dispensado de tais protocolos do ambiente institucional, Sóstenes Cavalcante articulava outra linguagem, de forma a se conectar com seu eleitorado aparentemente mais próximo. Deputado em primeiro mandato, associado à Frente

Parlamentar Evangélica e ligado ao Pastor Silas Malafaia, o parlamentar associaria, em entrevista ao sítio eletrônico *Destake News Gospel*, a questão do financiamento das atividades culturais ao universo comunitário próprio de sua base:

É assustador o que o governo do PT fez nestes últimos 13 anos: se pagava shows para Luan Santana, Ivete Sangalo, pagava shows milionários para estas pessoas. [...] Os maiores formadores de músicos deste país são as igrejas evangélicas. A igreja evangélica sim, nunca recebeu incentivo da Lei Rouanet. E não estamos querendo pleitear isso para a igreja evangélica, nós só estamos querendo valorizar aqueles que fazem cultura e que são humildes, que têm uma vida simples. Esses precisam do incentivo fiscal. [...] *Na verdade, queridos, a Lei existe desde 2003. E desde 2003 ela vem sendo usada deturpadamente.* (SÓSTENES CAVALCANTE FALA..., 2016, 46 s)

O trecho expõe algumas estratégias importantes para nossa análise. Lembramos que a Lei Rouanet é uma criação legislativa de 1991 e, ao frisar que “a Lei existe desde 2003”, o Deputado aventa sua criação no contexto das práticas políticas do Partido dos Trabalhadores, as quais pretende rechaçar. Ademais, Cavalcante propõe relação direta com seu eleitorado mais cativo: destaca que as igrejas evangélicas são ambientes de onde se originam muitos musicistas. Esta ênfase consolida ao mesmo tempo uma aproximação da relação narrativa/seguidores com o problema público expressado, ao mesmo tempo em que parece lhe garantir legitimidade para lidar com a questão.

Ao frisar que a igreja evangélica nunca havia recebido recursos incentivados e nem os pleiteava, o Deputado adensa os laços construídos com seu eleitorado como opostos aos da mundanidade e da corrupção. É importante ressaltar, contudo, que a Lei n. 12.590, de 2012, alterou a Lei Rouanet ao reconhecer “como manifestação cultural a música gospel e os eventos a ela relacionados, exceto aqueles promovidos por igrejas” (BRASIL, 2012). Já em novembro de 2019, a Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, em uma conjuntura de crescente alinhamento entre o aparelho do Estado e os interesses dos segmentos religiosos, aprovaria um projeto de lei que inclui as igrejas como possíveis promotoras de eventos beneficiados pela Lei de Incentivo à Cultura.¹⁷

¹⁷ No momento de elaboração deste texto, a proposta encontra-se em apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em caráter conclusivo; caso aprovada, será submetida diretamente ao Senado, sem necessidade de passar pelo plenário da Câmara.

À época de desenvolvimento da CPI, no entanto, a narrativa da "mamata" da cultura pautava o enxugamento da máquina pública pelo expurgo daqueles que se beneficiariam indevidamente dela. Essa disposição fica comprovada nos pronunciamentos entre pares, nos quais preponderariam as modulações discursivas ecumênicas, ocupadas em reabilitar a Lei Rouanet à sua "real" vocação política, qual seria, o fomento a artistas iniciantes e marginais aos interesses do mercado profissional. Alberto Fraga ilustraria essa posição ao afirmar na CPI que

nós vamos correr atrás de evitar que a Lei Rouanet continue sendo usada de forma equivocada, e que esteja tirando a perspectiva de vencimento na vida por parte de artistas iniciantes, que precisam do incentivo da Lei Rouanet, e ela vem sendo utilizada para artistas consagrados. Nós temos que acabar com essa farra. (DEPUTADO ALBERTO FRAGA..., 2016, 1min 01 s)

Conclusão

Curiosamente, a CPI, que havia sido iniciada em um contexto de grande radicalização, como descrevemos aqui, chegou ao fim de seus 8 meses de trabalho em clima aparentemente conciliatório. As relações tensas entre novo governo e nova oposição foram se dissipando, principalmente após a demissão do primeiro Ministro da Cultura do governo Temer, Marcelo Calero, que denunciou pressão exercida pelo então Ministro-Chefe da secretaria do Governo, Geddel Vieira Lima, para liberação de um empreendimento imobiliário em área tombada. O fato fez com que o rigor do vínculo corrupção-petismo, atualizado para o campo da cultura, sofresse evidente abalo nas dinâmicas discursivas dos parlamentares.

O relatório final, aprovado por unanimidade pelos membros da CPI, chegou a três conjuntos conclusivos. No primeiro, insistia na importância dos procedimentos investigativos instaurados pela "Operação Boca Livre", da Polícia Federal, e sugeria o indiciamento de 12 pessoas por envolvimento em fraudes e desvios de recursos, todas atuantes em entidades privadas. Em segundo lugar, a CPI recomendava ao MinC que editasse normas "para estabelecer critérios mínimos nos quais não haja dúvida para caracterizar um projeto cultural como autossuficiente e de potencial lucrativo" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 294). Além disso, sugeria a contratação de "auditoria externa,

independente e qualificada, para auxiliar nos processos de análise de contas de projetos culturais ainda não realizados" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 296), ampliando os instrumentos de controle e acompanhamento de projetos. Por fim, a Comissão concluía que "a Lei Rouanet é instrumento legal fundamental para a promoção da cultura brasileira" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 300), sendo a ela necessários ajustes como o fortalecimento do tripé de financiamento do qual originalmente fazia parte, inclusos o Fundo Nacional de Cultura, "atrofiado pela escassez de verbas do MinC" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 300), e os Ficarts. Assim, o relatório propunha um Projeto de Lei para fortalecer o FNC e garantir a obrigatoriedade de execução, pelo Executivo, dos Ficarts. Ao cabo, o *ato ecumênico* viria a reafirmar a concepção original da própria Lei Rouanet.



Um claro descompasso se apresentou assim entre as intenções políticas para a criação da CPI e seus resultados imediatos. Ainda que apontasse necessidades de melhoria dos expedientes de controle da Lei Rouanet, o relatório final não foi capaz de comprovar a existência dos vícios de favorecimento que foram a grande aposta do mercado discursivo escrutinado neste texto. Por outro lado, sabemos que os interesses que mobilizaram agentes como Alberto Fraga, Magno Malta e Sóstenes Cavalcante na composição de narrativas sobre "mamatas", "farras", "castas de meia-dúzia de artistas" e parâmetros de "boa cultura" não foram exatamente frustrados com o desfecho da CPI.

Pelo contrário, a atuação desses personagens parece ter sido exitosa no sentido de promover uma tensão nos critérios que fizeram do financiamento às atividades expressivas um tema de interesse público no Brasil pós-Constituinte. Não por acaso, decorridos dois anos da divulgação do relatório da CPI, Jair Bolsonaro segue a mobilizar seu eleitorado prometendo blindar os mecanismos federais de incentivo à cultura a certos "tipos de artista". Em abril de 2019, uma nova instrução normativa para a Lei Rouanet foi anunciada pelo governo federal, reduzindo o teto de captação de R\$ 60 milhões para R\$ 1 milhão por projeto aprovado. A medida, apresentada como uma forma de impedir o pagamento de cachês a celebridades e fomentar o direcionamento dos recursos públicos para artistas em ascensão, liberou do novo limite de captação projetos que têm como finalidade o financiamento de planos anuais, comuns entre instituições financeiras que mantêm seus próprios espaços ou centros culturais.

As questões que buscamos visibilizar neste texto apontam para uma reconfiguração dos circuitos de enunciação dos problemas públicos da cultura, os quais, no contexto brasileiro, foram historicamente determinados por uma elite de especialistas e intelectuais (RUBIM, 2007). A CPI da Lei Rouanet demonstrou o interesse de agentes parlamentares não identificados com o setor em disputarem o sentido público da cultura, a um só tempo vocalizando e construindo as inclinações argumentativas de segmentos sociais dos quais se posicionam como representantes, com impactos já evidentes sobre a opinião pública.

Assim, enquanto no período da redemocratização o debate sobre as políticas públicas para a área orientou-se por uma espécie de consenso sobre o papel do Estado na ativação da produção e do consumo da cultura (BOTELHO, 2001), assistimos hoje à ascensão de modelos perceptivos que põem em xeque o caráter autoevidente dessa demanda. Tais controvérsias expõem complexidades inerentes ao campo, na medida em que colocam em pauta diferentes entendimentos da cultura, das atribuições do Estado e dos instrumentos que produzem um discurso socialmente legitimado sobre as políticas culturais, por meio de enunciados e canais de difusão como aqueles que analisamos aqui.

Referências

AZEVEDO, Reinaldo. Ser “artista” é moral, social e economicamente superior a ser quituteira, costureira ou contador?. **Veja On-line**. 28 de março de 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/ser-8220-artista-8221-e-moral-social-e-economicamente-superior-a-ser-quituteira-costureira-ou-contador/>>. Acesso em: 18 set. 2019.

BOLSONARO, Jair. Dois “famosos” acusam o Governo Jair Bolsonaro de querer acabar com o Carnaval. A verdade é outra: esse tipo de “artista” não mais se locupletará da Lei Rouanet. Brasil, 5 mar. 2019. **Twitter**: @jairbolsonaro. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1102906488677371904>>. Acesso em: 16 set. 2019.

BOLSONARO, Jair. A Lei Rouanet foi usada para cooptar parte dos artistas “famosos” num projeto de Poder. Em meu Governo, sua utilidade será para artistas em início de carreira. Quanto a possibilidade de receber “renomados” que já se beneficiaram da referida, para discuti-la, não passa de piada. Brasil, 5 mar. 2019.

Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1103084682969825280>>. Acesso em: 16 set. 2019.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2., p. 73-83, 2001.

BRASIL. **Lei n. 12.590**. Brasília, 9 jan. 2012.

BRASIL. **Cultura é um bom negócio**. Brasília: Ministério da Cultura, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da CPI da Lei Rouanet**. Brasília: 9 mai. 2017.

COSTA, Camila Furlan; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira; BUCCO, Guilherme Brandelli. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. **Revista Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 509-527, jul-ago. 2017.

CPI DA LEI ROUANET - Sóstenes defende convocação de José de Abreu. Sóstenes Cavalcante. [S. l.: s. n.], 2016. **Vídeo** (2 min 46 s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=i4XDxVTpSoM>>. Acesso em: 25 set. 2019.

DEPUTADO ALBERTO FRAGA fala sobre a CPI da Lei Rouanet. Alberto Fraga. [S. l.: s. n.], 2016. **Vídeo** (1 min 23 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=a35mW7J_5Eo>. Acesso em: 26 set. 2019.

DEPUTADO SÓSTENES PROMETE dura reação após anúncio da volta do Ministério da Cultura. Sóstenes Cavalcante. [S. l.: s. n.], 2016. **Vídeo** (2 min 55 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=h45Jcd9L6_g>. Acesso em: 20 set. 2019.

DEPUTADOS CITAM de Peppa Pig a MC Guimê em justificativa para CPI da Lei Rouanet. **Congresso em Foco**, 26 mai. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/deputados-citam-de-peppa-pig-a-mc-guine-em-justificativa-para-cpi-da-lei-rouanet/>>. Acesso em: 21 set. 2019.

DOMINGUES, João; PAULA, Leandro de; SILVA, Mariana. Do ato fóbico ao ato mágico pós-político: o novo mercado discursivo do Ministério da Cultura. **Revista Eptic**, v. 20, n. 2, p. 178-197, 2018.

ENTREVISTA: REVOLTA DOS ARTISTAS DO PT / Lei Rouanet / CPI do Ministério da Cultura / Magno Malta. Magno Malta. [S. l.: s. n.], 2016. **Vídeo** (5 min 25 s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5m8IMRFtn2I>>. Acesso em: 21 set. 2019.

FERNANDES, Fabiana Constância; OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de. O financiamento estatal à cultura no Brasil: a Lei Rouanet, suas mazelas e as propostas do Projeto de Lei n. 6.722/10. **Revista Direito & Paz**, v. 1, n. 34, p. 99-120, 1º sem. 2016.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1996.

GALLEGO, Esther; ORTELLADO, Pablo; MORETTO, Márcio Guerras culturais e populismo antipetista nas manifestações por apoio à Operação Lava-Jato e contra a Reforma da Previdência. **Em Debate** (Belo Horizonte), v. 9, n. 2, p. 35-45, ago. 2017.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos: elementos para uma análise do caso Timor. **Antropológicas**, n. 4, p. 113-130, 2000.

LEAL, Claudio. Caetano e Daniela Mercury alfinetam rosa e azul de Damares em novo axé. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 98, n. 32.802, Caderno Ilustrada, p. C6, 22 jan. 2019.

MAGNO MALTA discursa sobre CPI do Ministério da Cultura/Lei Rouanet/Mamata dos Artistas/Parte 1. Magno Malta. [S. l.: s. n.], 2016. **Vídeo** (5 min 10 s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ECni9Hn3R60>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MARTELLO, Alexandre. Governo estima conceder R\$ 376 bi em incentivos fiscais em 2019. **G1**, 20 set. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/09/20/governo-estima-conceder-r-376-bi-em-incentivos-fiscais-em-2019.ghtml>>. Acesso em: 25 set. 2019.

MONTERO, Paula. Controvérsias religiosas e esfera pública: repensando as religiões como discurso. **Religião & Sociedade**, v. 1, n. 32, p. 167-183, 2012.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. Da esperança ao Ódio: Juventude, Política e Pobreza do Lulismo ao Bolsonarismo. **Cadernos IHU Ideias**, v. 16, n. 278, p. 3-13, 2018.

REQUERIMENTO PARA CRIAÇÃO da CPI da Lei Rouanet é protocolado. Alberto Fraga e Sóstenes Cavalcante. [S. l.: s. n.], 2016. **Vídeo** (1 min 25 s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=lwvMPcOpqkE>>. Acesso em: 22 set. 2019.

RUBIM, Albino. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007.

SARKOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal à cultura no Brasil. **Revista D'Art**, p. 22-28, 2005.

SÓSTENES CAVALCANTE FALA sobre a criação da CPI da Lei Rouanet. 2016. **Vídeo** (4 min 23 s). <Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YIltWfhOTxs>>. Acesso em: 25 set. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 2375/2016** - TCU Plenário. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11651672>>. Acesso em: 22 set. 2019.

VALCARCE, Federico. La sociología de los problemas públicos: una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. **Nómaditas-Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Universidad Complutense de Madrid, v. 12, p. 2005.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching. Em: TATE, C. Neale & VALLINDER, Torbjörn. (Orgs.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University, 1995.

WEFFORT, Francisco; SOUZA, Marcio. **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Brasília: Ministério da Cultura, 1998.

REABILITAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS EM GRANDES CENTROS URBANOS: a Cracolândia em São Paulo

93

Arthur Cesar Valentim¹⁸

Fabio Molinari Bitelli¹⁹

Resumo: O presente trabalho discorre sobre estratégias de reabilitação urbana em territórios degradados de grandes centros urbanos, tendo como objeto principal a Cracolândia, situada na área central da cidade de São Paulo, frequentada por usuários e traficantes de drogas. Apesar de diversas tentativas de tratamento em diferentes gestões públicas, tal ocupação e uso não foram superados. Dada a persistência do problema, a atenção da mídia, a possibilidade de transformação dos territórios por meio de processos de reterritorialização e o potencial que a criatividade e a interação humanas têm para modificar territórios urbanos, alterando seu uso e sua relevância para o desenvolvimento das cidades, mostra-se pertinente a realização de um estudo comparativo entre os projetos propostos para este território e outros casos que tenham sido reabilitados com sucesso, cuja razão central tenha sido a utilização de conceitos de cidade criativa. Pela comparação entre as iniciativas, são destacadas e analisadas, por meio da abordagem territorial e de conceitos de cidade criativa, as semelhanças e divergências identificadas durante o processo de implantação e/ou transformação dos territórios. Como resultados, detecta-se que a busca da valorização da cultura como instrumento principal é convergente às demais experiências analisadas, entretanto, diferenças consideráveis na implantação seguem como limitadoras à atração da classe criativa, fundamental para a reabilitação: falta de criação de monumento cultural novo com arquitetura de grife e singular; utilização de estratégia única; falta de envolvimento democrático dos atores sociais; ausência de percepção de movimentos autênticos; e, incapacidade de implantação das medidas complementares que alteram a qualidade urbana.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano; Cracolândia/São Paulo; reabilitação urbana; cidade criativa.

Introdução

É comum que grandes centros urbanos, mesmo com aceitáveis índices de desenvolvimento econômico, intelectual e social, abriguem áreas em constante processo de degradação por seu crescimento desordenado e a marginalização de parcelas de sua população, entre outros fatores. De acordo com Moraes, Freitas e Dourado (2018), a cidade traz consigo as relações conflituosas entre o capital, o Estado

¹⁸ Secretaria da Educação do Estado de São Paulo / Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidência e Matrícula – Executivo Público. Especialização em Gestão Pública Municipal (UNIFESP).

¹⁹ Doutorando no Programa Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Hospitalidade (UAM).

e a sociedade pela materialização das relações de poder em seu território. Como resultado destas relações e do maior interesse do capital por alguns locais em detrimento de outros, territórios outrora nobres e habitados pela elite são tomados por violência e tráfico de drogas que repercutem na degradação de suas vias e imóveis, como ocorre no centro de São Paulo.

Esta dinâmica está descrita na abordagem territorial, em que Saquet (2009, p. 91) afirma ser “fundamental reconhecer e apreender os processos sociais (econômicos, políticos e culturais) e naturais concomitantemente”. As transformações de determinado espaço geográfico, em grande parte, e no caso tratado deste estudo, estão relacionadas à ação humana, portanto, entendidas sob influência do termo “territorialidade”, percebido por Saquet (2009, p. 78) como dependente das relações e construída de forma dinâmica, por se alterar no tempo e espaço de acordo com as particularidades de cada sociedade.

Diversas ações da municipalidade e fluxos populacionais proporcionaram o vazio urbano que deu origem ao território da área central de São Paulo denominado Cracolândia, nacionalmente conhecido pela presença do “fluxo”, grande concentração de usuários e traficantes de drogas, predominantemente o *crack* (subproduto da pasta de cocaína), que dá nome ao território. Este uso, segundo Rolnik (2017), intensificou a degradação do local, problema que vem sendo tratado sem efetividade por várias gestões municipais. Seu espaço geográfico varia no tempo, influenciado por ações governamentais que causam a migração dos usuários. Para este estudo, é considerada Cracolândia todo o entorno do “fluxo”, território com alta intensidade de degradação e alvo de projetos para sua reabilitação, ou seja, os bairros da Santa Ifigênia e, principalmente, o da Luz.

Dada a persistência do problema, a atenção da mídia, a possibilidade de transformação dos territórios por meio de processos de reterritorialização e o potencial que a criatividade e a interação humanas têm para modificar territórios urbanos, alterando seu uso e sua relevância para o desenvolvimento das cidades, mostra-se pertinente tal estudo sobre os esforços já efetuados para ressignificar a região. Nesse sentido, o estudo está alinhado ao que prevê a abordagem territorial de Saquet (2009) sobre territorialidade ativa, quando é utilizada a avaliação das condições de um território para que possam ser evidenciadas por meio de projetos e programas de desenvolvimento e

concretizadas por meio de organização política e planejamento participativo. Uma estratégia que vem sendo utilizada para a requalificação de territórios degradados, de acordo com Bradfield (2004), é a utilização da criatividade, por meio de ações de legado cultural que a fomentam, como ponto central no planejamento estratégico.

Por meio desta pesquisa, pretende-se analisar os projetos propostos pela municipalidade ou instituições ligadas a ações sociais ou urbanísticas com o objetivo de transformar e/ou reabilitar o território conhecido por Cracolândia, bem como compará-los a transformações ocorridas em outros territórios reabilitados com sucesso graças à criatividade. A reabilitação transformaria o território em um local criativo, que é aquele com as características elencadas por Bradfield (2004, p. 1 – tradução livre):

São locais dinâmicos de experimentação e inovação, onde novas ideias fluem e pessoas de diferentes estilos de vida se reúnem para fazer das comunidades em que vivem melhores lugares para viver, trabalhar e se divertir. Incentiva diferentes tipos de conhecimento e encoraja a participação democrática para lidar de forma imaginativa com questões complexas. Na tomada de decisões, o pensamento holístico é valorizado e agem conscientes da interdependência econômica, social, ambiental e cultural de seus objetivos [...] utilizam-se da densidade populacional e proximidade organizacional [...] como ativos para esforços colaborativos a fim de solucionar problemas urbanos de habitação, congestionamentos, inclusão, preservação e desenvolvimento.

Contudo, para a transformação, segundo Florida (2011), existe a necessidade de atrair membros da classe criativa - pessoas que agregam valor econômico por meio da criatividade e se engajam em atividades pela possibilidade de inovar de forma significativa. A presença de seus membros é fundamental para que as empresas acompanhem esse movimento de inovação criativa, impulsionando a geração de ideias capazes de trazer inovação, pois a invenção gera desenvolvimento econômico, o qual é a base da capacidade de reabilitação do local por meio da criatividade.

A abordagem do estudo é qualitativa, com procedimentos feitos por meio de pesquisa exploratória com levantamento histórico e bibliográfico a fim de possibilitar a compreensão do fenômeno reconstituindo sua origem e desenvolvimento. Alguns parâmetros teóricos são considerados para análise dos projetos que são objetos deste estudo: (i) as definições de reabilitação urbana utilizadas na Carta de Lisboa (1995),

resultado do 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Integrada; (ii) os elementos necessários à compreensão de processos relacionados à construção do território por Saquet (2009); e, (iii) as estratégias relacionadas ao conceito de cidade criativa para o planejamento urbano, segundo Florida (2011), que discorreu sobre a ascensão da classe criativa na economia e no desenvolvimento das cidades, além de diversos outros autores que se debruçam sobre o tema. O estudo aborda algumas ações previstas e/ou executadas nos projetos, aquelas que se relacionam à reabilitação do território por conceitos de cidade criativa e que são comparáveis a outros territórios que foram alvo de reabilitações criativas, enfatizando as semelhanças e diferenças relacionadas às intervenções implementadas.

A Prática da territorialização e criatividade como proposta de reabilitação urbana

Dada à complexidade do território, segundo Saquet (2009), diferente do espaço geográfico pela incorporação na sua definição das relações de poder existentes de forma multidimensional em todas as esferas sociais ao longo do tempo, pela construção histórica e de identidades e por seus processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, os quais abrangem diversas territorialidades para compreendê-lo, faz-se necessária a análise dos eventos mais importantes, dentro e fora de seus limites, que o influenciaram desde sua origem.

De acordo com Harvey (2008), a mudança do regime de acumulação do capital, a partir dos anos 1970, do rígido sistema fordista para o de acumulação flexível, marcado pela inovação, surgimento de novos métodos de produção e aumento da participação do setor de serviços na economia, causou grande impacto nas cidades industriais: redução da importância relativa de suas indústrias e predominância do consumo e de serviços financeiros e de entretenimento, influenciando na organização e distribuição das relações de poder do capital pelos seus territórios. Segundo Frugoli Jr (2000, p. 34-36), muitos autores consideram a cidade de Los Angeles (EUA) “protótipo do crescimento urbano”, “referência para compreensão de mudanças urbanas contemporâneas”, já que abriga diferentes tendências geradas pelo novo sistema de acumulação, de forma intensificada, como seu “padrão de expansão”, o “policentrismo” e “as características de base econômica para o seu crescimento”. Portanto, é possível - não sem antes fazer

uma análise das particularidades de São Paulo, em especial, seus problemas sociais - comparar o avanço das centralidades paulistanas com o de outras grandes metrópoles.

Tal processo faz com que apareçam antigas centralidades abandonadas pelas elites, que se tornam degradadas, apesar de possuírem potencialidades a serem aproveitadas. Em São Paulo, de acordo com Frugoli Jr. (2000), houve o deslocamento do centro da cidade em sentido sudoeste, com uma sequência de criação e abandono de centralidades (casos do Centro Tradicional, das Avenidas Paulista e Berrini) acompanhado das residências da elite paulistana. Para estes territórios, são criadas estratégias de reabilitação urbana, que, ao seguirem definição da Carta de Lisboa (1995) - considerando as múltiplas territorialidades existentes na implantação da estratégia e priorizando identidade e qualidade de vida, em convergência ao que se espera de um território criativo -, podem ressignificá-los por meio da criatividade:

É uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, econômicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infraestruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito (CARTA DE LISBOA, 1995, p. 1).

Os efeitos da criatividade no desenvolvimento das cidades são observados ao longo da história: Florença (Itália), berço do Renascimento, rompendo com a visão cultural medieval; Viena (Áustria), entre os séculos XIX e XX, palco do Congresso de Viena, com defesa do método científico como única forma de encontrar a verdade; e o *Greenwich Village* (Nova Iorque/EUA) e *Rive Gauche* (Paris/França), comunidades reconhecidas por seus “estímulos, diversidade e multiplicidade de experiências que promovem o desenvolvimento da criatividade” (FLORIDA, 2011, p. 15). A criatividade e os territórios são produtos dos atores sociais (indivíduos, empresas, instituições governamentais e organizações não-governamentais). Segundo Saquet (2009), partindo do espaço, há o processo de construção do território por meio da manifestação de relações de poder, redes e identidades e, ao criar condições para que estas relações sejam pautadas pela criatividade, é possível que tal espaço seja transformado por inteiro. Assim, de acordo com Laundry (2011), a criatividade não ficará confinada na indústria ou nos membros

da classe criativa, mas transbordará em inovações na administração pública, saúde, serviços sociais, política e governança, refletindo em qualidade de vida para seus habitantes.



Ao analisar estudos de Florida (2011), Verhagen (2011), Silva e Zenato (2017), Laundry (2011), Reis (2011), Yamashita (2013) e Sé (2018), percebe-se os indutores da transformação, sejam eles parte de estratégias projetadas com ampla participação do setor público ou iniciadas pela vinda de membros da classe criativa. Foi possível classificá-los em quatro categorias de ações/estratégias eficazes na formação de territórios criativos (não excluindo outras possibilidades), que podem ser utilizadas em conjunto para potencializar seus efeitos. Além das ações centrais, é sempre necessário desenvolver outras de acordo com a necessidade de cada lugar, para que este seja capaz de atrair a classe a criativa a se estabelecer no local.

A primeira das estratégias seria a construção de lugar cultural com arquitetura singular, preferencialmente de grife, reconhecida por Arantes (2002) como estratégia largamente utilizada para a reconversão de territórios degradados, o que, de acordo com Verhagen (2011) e Laundry (2011), auxilia na construção do orgulho cívico e identidade dos habitantes, contribuindo para a atração da classe criativa e a reabilitação urbana. A segunda, de acordo com Florida (2011), seria a presença de universidade e/ou polo tecnológico, componente essencial de infraestrutura na economia criativa que contribui para a formação de profissionais e projetos de pesquisa inovadores e para estimular a qualidade de lugar da comunidade que a cerca, pela interação com os estudantes e a absorção das inovações e tecnologias geradas, transformando propriedade intelectual em recurso econômico.

Como terceira, reconhecida por Florida (2011) e Reis (2011), tem-se a realização de festivais, envolvendo expressões artísticas, pela ocupação de espaços públicos e compartilhamento de cultura que podem desenvolver um mercado criativo movimentando a economia permanentemente, atraindo a classe criativa pela promoção da qualidade do território e pela formação de comunidade cultural ativa que reforçam seu estilo de vida. Por fim, a quarta, conforme Florida (2011), deve-se à importância da vida noturna para a classe criativa: a manutenção de territórios boêmios e autênticos os

tornam polos atrativos para criativos dada a sua vibração e diversidade, trazendo legado cultural, artístico e musical.

Em qualquer estratégia, para aumentar a probabilidade de atingir os resultados, a governança colaborativa deve ser dividida entre: setor público (municipal, regional e nacional); privado; sociedade civil; e organizações sem fins lucrativos, já que, sem a participação de todos os atores, o resultado das iniciativas fica comprometido. O reconhecimento do potencial criativo deve ser sentido de forma que alinhe interesses e envolva todos os cidadãos na geração e manifestação de ideias (JOFRE, 2011). Ao adotar a governança colaborativa, existe maior possibilidade de justiça social por serem observadas a apropriação e a produção de novos territórios, aspectos inerentes à reterritorialização gerada pela reabilitação (SAQUET, 2009).

Para garantir a autenticidade e identidade típicas do território, o processo de reterritorialização deve se pautar pelos conceitos de revitalização e requalificação urbana, definidos na Carta de Lisboa (1995, p. 1-2), a qual entende que seus objetivos compreendem “relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência” e “tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto atual”, respectivamente. Devido ao risco de criação de ambientes artificiais e perda da identidade, a renovação urbana, de acordo com a Carta de Lisboa (1995) - em que ocorre a demolição de estruturas para serem substituídas por um novo padrão urbano de edificações com design arquitetônico contemporâneo e nova estrutura funcional –, deve ser evitada e aplicada apenas em territórios sem valor arquitetônico ou urbano reconhecido.

A manutenção da identidade é fundamental para a implementação do marketing urbano, que, segundo Queirós (2007, p. 5), aposta nos traços que distinguem a cidade das outras pela crença na “transmutação do capital simbólico em capital econômico”. Outro cuidado para não descaracterizar o território é em relação à gentrificação, resultado de um processo no qual ocorre a expulsão dos moradores mais vulneráveis do território alvo de reabilitação urbana com reocupação por indivíduos de estratos socioeconômicos superiores (QUEIRÓS, 2007).

A origem do bairro da Luz, na capital paulista, deu-se pela ocupação das margens do rio Guaré, no séc. XVI, em área alagadiça e de difícil acesso, mais tarde denominada Campos da Luz. A partir do séc. XVIII, por meio de construções para travessia, ocorreram melhorias nas condições de habitação, permitindo a expansão da cidade e a criação do jardim botânico (hoje, Parque da Luz), o primeiro espaço público de lazer paulistano.

A elite passou a construir palacetes no bairro, o qual se tornou ainda mais desenvolvido após a inauguração da estação ferroviária, em 1865, que servia de rota para exportação do café, essa mudança levou os fazendeiros do interior a fixarem residência na capital (FERNANDES, 2015). Já a Santa Ifigênia, segundo Bastos e Salles (2008), por sua localização privilegiada (bifurcação dos caminhos para a Luz e Pinheiros), iniciou sua ocupação no séc. XIX e também foi influenciada pela estação ferroviária e a cultura do café, com proliferação de hospedarias e habitações para muitos imigrantes - trazidos de forma subsidiada – e estudantes, além da presença de moradias mais simples que originariam cortiços em sua parte mais baixa, composta ainda de terrenos alagadiços.

Com o surgimento de uma população abastada na Luz, houve forte atuação do Estado na instalação de infraestrutura tecnológica, artística e intelectual com as seguintes iniciativas: Escola Politécnica (1893); Usina Elétrica da Luz (1896) para provimento de energia elétrica e iluminação pública; o Liceu de Artes e Ofícios (1897); a Escola Livre de Farmácia (1898); e a Pinacoteca (1905). A proximidade da ferrovia, a energia elétrica e a iluminação pública (tecnologias inovadoras da época), a presença de instituições de ensino superior e artes e equipamento cultural de arquitetura singular trouxeram uma combinação que caracteriza um território criativo pelos valores da época: “A Luz converteu-se durante as primeiras décadas do século XX em um reduto da intelectualidade paulistana” (FERNANDES, 2015, p. 22). A sua transformação em uma área economicamente vibrante, no início do século XX, deveu-se aos grupos sociais que detinham a influência sobre o Estado brasileiro naquele momento, materializada nas benfeitorias realizadas pelo poder público, as quais geraram um processo de territorialização que fez surgir o nobre Bairro da Luz. Na vizinha, Santa Ifigênia, a ferrovia, alguns anos mais tarde, ainda proporcionou a proliferação de distribuidoras de filmes e pequenas produtoras (BASTOS; SALLES, 2008).

Seu declínio inicia-se com as transformações econômicas ocorridas no país, a menor importância da economia cafeeira e, portanto, da estação ferroviária, devido ao aprofundamento da industrialização nas décadas de 1930 e 1940. Na mesma época, o Plano de Avenidas de Prestes Maia altera a estrutura viária da cidade e atrai a elite para as zonas sul e oeste. O carro significava a inovação em mobilidade urbana e, para a elite, não havia mais benefício na proximidade com a estação, a qual, ao perder sua antiga função, foi incluída no sistema metropolitano de transportes de passageiros para a periferia, o que popularizou a região (FERNANDES, 2015). Neste momento, na Santa Ifigênia, houve maior uso do território para o comércio e prestação de serviços e a redução de seu uso residencial (BASTOS; SALLES, 2008). Como resultado da ampliação da cidade pelo Plano de Avenidas, houve o surgimento de novos centros (Avenidas Paulista e depois Berrini) e um “centro histórico abandonado, que recebeu o adjetivo de velho”, tornando a Luz, nos anos de 1970, “um bairro popular deteriorado”, com cortiços, prostíbulos, criminalidade e prédios históricos degradados (FERNANDES, 2015, p 24). Na mesma década, segundo Bastos e Salles (2008), se desenvolve o comércio de eletrônicos e informática na Santa Ifigênia, trazendo vitalidade às ruas durante o dia, mas com forte presença de prostituição à noite. A territorialidade é tão importante para um território que o conceito de centro não está relacionado ao local geográfico e sim à sua importância na dinâmica da cidade.

O poder público, então, preocupa-se com a deterioração do território, que se materializou no projeto Renovação da Luz (1972-79), com os objetivos de maximizar as condições de localização e acesso e otimizar a qualidade de vida urbana (CESAR; FRANCO; BRUNA, 1977). Ao incentivar a utilização residencial, segundo Mosqueira (2007, p. 131), substituindo cortiços por edifícios, o adensamento populacional resultante “demandaria novos equipamentos comunitários, comerciais e de serviços” revitalizando a região. A proposta manteria os “edifícios culturais, que pretendem agregar público” e faria a “substituição de áreas institucionais não relacionadas à cultura por áreas verdes e de lazer e equipamentos comunitários”, além disso traria valorização paisagística do entorno dos edifícios monumentais (MOSQUEIRA, 2007, p. 131), pontos comuns às estratégias utilizadas para a transformação criativa do território.

Segundo Fernandes (2015), priorizaram-se intervenções indiretas, como a legislação de zoneamento e de controle dos usos e índices de aproveitamento das edificações. Para não descaracterizar a região, o adensamento estabelecido pela lei foi menor do que o proposto, o que prejudicou a atração do mercado imobiliário e a melhoria da qualidade ambiental pretendida (MOSQUEIRA, 2007). Apesar do esforço em manter a identidade do território, fundamental para o marketing urbano relacionado à reabilitação criativa, foram desconsideradas as expectativas de um dos atores sociais com maior rede de influência para o sucesso da reterritorialização, o capital imobiliário, e os objetivos não foram alcançados.

O centro, em 1980, conforme Frugoli Jr. (2000), já havia perdido o monopólio da concentração de serviços e lojas, espalhados em *shopping centers* fechados e seguros para consumo dos frequentadores, quando em 1982, a desativação do terminal rodoviário da Luz, segundo Costa (2014), causou enorme impacto social de desvalorização em seus arredores, pelo grande número de fechamento de estabelecimentos. Com o aumento da degradação, a Secretaria Estadual de Cultura, articulada ao município, lança o projeto Luz Cultural (1984-86), cuja lógica, segundo Mosqueira (2007), baseava-se no enfoque cultural para a reabilitação urbana, utilizando-se do estímulo ao uso das atrações culturais do território como indutor do processo naturalmente, sem grandes intervenções urbanas.

Na intenção de ampliar e divulgar as atividades realizadas nos espaços públicos, e incorporá-las ao cotidiano dos moradores, houve o mapeamento de 63 pontos culturais no território e entorno com posterior lançamento de um guia cultural. Diversas ações culturais e de recreação foram desenvolvidas no período, sobretudo no Parque da Luz e na Oficina Cultural Oswald de Andrade, mas não houve continuidade. Apenas as tentativas de indução à valorização da arte integrando a população local por meio dos equipamentos culturais e ações de estímulo à participação que precisariam de muito mais tempo para apresentar resultados, de acordo com Mosqueira (2007), ainda mais sem investimentos na melhoria da infraestrutura destes locais, em muitos casos, deteriorados, como o Parque da Luz. O fracasso justifica-se, ainda, pela ausência de medidas complementares para a melhoria de qualidade urbana e de um símbolo que elevasse a autoestima dos moradores.

A virada para a década de 1990, como explicado por Moraes, Freitas e Dourado (2018), é marcada pelo início do movimento responsável pelo nome do território, a ocupação por uma população em situação de vulnerabilidade com proeminência de usuários de crack e traficantes, em que existe grande dificuldade de delimitação espacial da Cracolândia, já que os usuários se deslocam de acordo com as ações repressivas do Estado. Este fato converge ao argumento de Frugoli Jr e Spaggieri (2011) de que seria, na verdade, um tipo de territorialidade (e não território) itinerante localizado em certa área urbana. Seu perímetro não pode coincidir com o traçado por nenhum projeto ao longo do tempo, já que a partir da implantação de determinada ação, há uma migração dos usuários de crack, responsáveis por sua denominação.

Nesta época, houve o surgimento da Associação Viva o Centro (AVC), iniciativa de grupo de empresários com propostas, segundo Tozi (2007, p. 92), de atuação do setor privado na “estratégia de utilização do patrimônio como instrumento de valorização do solo urbano”. O estudo urbanístico Polo Cultural Luz (1995-2002), de autoria da AVC, previu a implantação do monumento-âncora Complexo Cultural Júlio Prestes e diversas intervenções urbanísticas, as quais buscaram a melhoria dos espaços públicos e a integração com os equipamentos culturais na orla ferroviária e ruas adjacentes (IZZO JR, 1999 apud MOSQUEIRA, 2007).

Entre as realizações, Fernandes (2015) elenca: reforma da Pinacoteca, Parque e Estação da Luz, e palácio dos Campos Elísios; transformação da Estação Sorocabana no Complexo Cultural Júlio Prestes, com a Sala São Paulo, Estação Pinacoteca e Memorial da Resistência; e inauguração dos Museus da Energia Elétrica e da Língua Portuguesa - concretizadas por meio de parcerias público-privadas, intermédio da AVC e financiamento do Banco Interamericano Mundial, em conjunto com os três níveis de governo e adesão ao Programa Monumenta (MOSQUEIRA, 2007), ou seja, envolvimento de diversos atores sociais relevantes para a gestão do território.

O investimento na recuperação física exigia em contrapartida a recuperação sustentável do patrimônio, traduzida por Tozi (2007) como necessidade de retorno financeiro capaz de executar sua manutenção e ser gerado por utilizações econômicas do próprio monumento, sem novos aportes do setor público. Com a solução financeira, foi inserido o símbolo que faltava, assumido pelo Complexo Cultural Júlio Prestes. Apesar da

restauração de monumentos históricos visando reuso cultural ser uma ação que promova a manutenção da identidade do lugar, a combinação destes restauros com a criação de novo monumento âncora, com arquitetura de grife, seria mais coerente com as estratégias realizadas e reconhecidas internacionalmente, como no Porto Maravilha, segundo Silva e Zenato (2017), implantado na região portuária do Rio de Janeiro em que o Museu do Amanhã, inaugurado em 2015 e projetado pelo renomado arquiteto Santiago Calatrava, executou este papel, cumprindo todos os requisitos da estratégia, incluindo melhorias urbanas para qualidade de lugar, mobilidade, incentivos a atividades de inovação e restauração de patrimônios históricos do entorno, já que, de acordo com Florida (2011), a estratégia gera melhores resultados ao misturar o velho e o novo, exaltando o passado glorioso, mas com uma visão de futuro para o território.

Entretanto, Mosqueira (2007) adverte que o Programa Monumenta previa o risco da expulsão de moradores desfavorecidos pela valorização imobiliária inerente ao projeto, mas não havia ações planejadas para sua mitigação. O combate à gentrificação justificase por ser uma ameaça à criatividade e diversidade, fatores catalisadores da inovação e do crescimento e desenvolvimento econômico dos territórios (FLORIDA, 2011).

Projetos de reabilitação de territórios causam rearranjos que devem ser considerados e discutidos democraticamente por todos os atores sociais na elaboração das políticas para diminuir barreiras à sua concretização, pois grupos que se sintam prejudicados podem dificultar o processo pela atuação nas redes de que fazem parte e seu poder social e político naquele território, características a serem observadas, segundo Saquet (2009), em processos de reterritorialização. Já no Porto Maravilha, segundo Silva e Zenato (2017), para integrar a população vulnerável, foi implantado o Programa Porto Maravilha Cidadão, mantendo o compromisso assumido no planejamento participativo da intervenção, com as seguintes ações: preparação de moradores e usuários para as novas oportunidades; formação e requalificação profissional; apoio à habitação de interesse social; inserção no mercado de trabalho; inclusão social e tecnológica; e fomento ao microempreendedorismo local, com parceiros como o SEBRAE. Para potencializar as ações, foi criado um distrito criativo na área com um *cluster* de empresas inovadoras de design, marketing, desenvolvimento digital, comunicação e música, compartilhando ideias, espaço e capital humano.

O relacionamento com o entorno é fundamental para que o monumento-âncora e demais equipamentos culturais criados e/ou restaurados no território consigam contribuir para sua reabilitação, conforme Laundry (2011, p11): “mudar o olhar sobre o ambiente físico das cidades, para criar espaços para a socialização e o convívio, estimulando assim um ambiente criativo”. Essa premissa não foi considerada no Luz Cultural, pela falta de criação de espaços públicos nos arredores e pela arquitetura do Complexo Cultural Júlio Prestes, reservada do entorno por sua entrada fechada, pouco convidativa e com muitas vagas de estacionamento, além da priorização da cultura de elite, segundo Mosqueira (2007). O Museu do Amanhã (SILVA; RENATO, 2017) com espaços de convivência pública acompanhando a orla do Porto e, segundo Maquiaveli (2012), o *Whitney Museum*, no *Meatpacking District* (Nova Iorque/EUA), com elevação e entrada pelo *High Line Park*, são exemplos de boas soluções.

Na segunda metade dos anos 2000, surge o projeto Nova Luz, cujos objetivos foram destacados em documento oficial da Empresa de Planejamento Metropolitano Urbano (2009, p. 7): “retomada de espaços públicos e privados ocupados por atividades ilícitas; a renovação de edificações degradadas; o incremento do uso não-residencial do solo e; o adensamento populacional”.

De acordo com Fernandes (2015), o fim da Cracolândia era o carro-chefe do projeto, com forte apelo na sociedade, incluindo na batalha o comércio ambulante ilegal, a pirataria, os moradores de rua e usuários de crack. Seus limites geográficos abarcariam, segundo Souza (2011), o bairro Santa Ifigênia, incluindo o território apropriado por comércio de eletrônicos, trazendo um novo grupo de atores sociais para o contexto. Com o fim de garantir atratividade para a iniciativa privada, além de incentivos fiscais à instalação de empresas, foi aprovada a concessão urbanística, instrumento em que há a transferência de execução de operações urbanas a agente privado, que obtém retorno do investimento por meio de venda ou aluguel de terrenos ou edificações de acordo com normas estabelecidas pelo poder público (LOMAR, 2001 apud SOUZA, 2011).

Apesar da aprovação, em torno do projeto, há polêmicas sobre a possível inconstitucionalidade do instrumento, dada a transferência da prerrogativa da desapropriação da administração pública à iniciativa privada e obtenção de lucro com sua revenda, as quais são destacadas por Souza (2011). Além disso, a ausência de

aprovações pelos conselhos de urbanismo e a falta de diálogo com as associações de moradores, comerciantes, e arquitetos e urbanistas, principalmente na fase de elaboração, foram responsáveis por vários protestos e fortalecimento da objeção ao projeto que culminou com posterior intervenção judicial para sua paralisação.

A inovação na gestão urbana é evidência de um território criativo, mas a proposta desconsiderou os interesses de atores sociais fundamentais, os usuários do solo para habitação e atividades econômicas, assim a abordagem pouco democrática impediu a adequação de expectativas antes da implantação. Nos projetos planejados e/ou implantados parcialmente, houve um esforço de priorizar, ora as características urbanísticas existentes, ora o capital imobiliário, pois, em um território criativo, a governança deve ser compartilhada (JOFRE, 2011), garantindo equilíbrio das forças, assim como atenta Saquet (2019) ao destacar que nos processos de reterritorialização estão reproduzidos traços comuns e heterogeneidades que, ao mesmo tempo, estão na base da apropriação e na produção dos novos territórios.

Em 2012, de acordo com o planejado, houve a inauguração da Escola Técnica Estadual Nova Luz (DECRETO nº 58.060/12), que parece estar relacionada à estratégia da presença de universidade ou polo de tecnologia de pesquisa na transformação pela criatividade, porém cursos técnicos não possuem a mesma de influência devido à ausência de pesquisas de nível superior, bem como ao menor número de estudantes potenciais habitantes do entorno. A partir do final dos anos 1960, com a transferência da Universidade de São Paulo (USP) para o Butantã, a Vila Madalena, bairro próximo, na zona oeste paulistana, sofreu ampla transformação. De acordo com Squeff (2002), primeiro, pela vinda dos alunos e professores universitários, e depois, pela atração de outros membros da classe criativa, como jornalistas, artistas e intelectuais, os quais estavam interessados por valores boêmios e de vanguarda trazidos pelos estudantes. Por ser um dos mais importantes centros de pesquisa da América Latina, a USP detinha os requisitos indutores da transformação.

Um dos projetos previa a construção de uma sede para a São Paulo Companhia de Dança (EMURB, 2009) para ser o novo monumento-âncora de arquitetura singular, alinhado perfeitamente à estratégia, por ser novo e de grife, assinado pelo escritório suíço Herzog & De Meuron, segundo Maquiaveli (2012). Como pontos negativos, estão seu alto custo

(R\$600 milhões), sem financiamento acertado, e o foco voltado à dança, divergente dos outros monumentos utilizados nesta estratégia, normalmente museus, com maior apelo junto ao público por incentivar maior número de interações devido à possibilidade de exposições e ações culturais de perfis mais variados.

Além das falhas apontadas, não foram consideradas ações que acontecem na região naturalmente, com potencial de implantação complementar, maximizando a iniciativa espontânea, caso da valorização da boemia. Nesse contexto, o Baixo Augusta – trecho da rua Augusta mais próximo ao centro da cidade – onde, a partir de 2004, originou-se uma proliferação de estabelecimentos de vida noturna desvinculados da prostituição, como bares e casas noturnas voltados ao público jovem. Desde então, foi reconhecido como bairro criativo, atraindo casas de shows e teatros de comédias *stand up*. É perceptível a quantidade de estabelecimentos comerciais criativos e lançamentos imobiliários em construção na região, em sua maioria, destinados às classes média e alta. Hoje, a criatividade e atuação cívica da população são reconhecidas pela presença de um dos maiores blocos do carnaval paulistano, o Acadêmicos do Baixo Augusta, e por reivindicações por espaços públicos, como pelo Parque Augusta, expressões típicas de territórios criativos (SÉ, 2018). Antes marcada pelo tráfico de drogas e prostituição, o movimento da Praça Roosevelt iniciou-se em 2000, com a vinda da primeira companhia de teatro e posterior participação catalisadora do poder público na ressignificação do local na cidade pela requalificação física da praça, tornando-a mais aberta e convidativa à ocupação. A reforma foi concomitante ao reconhecimento do território como criativo, por reunir a boemia com espetáculos teatrais de vanguarda, iniciativas de fomento como ingressos mais baratos para os moradores e o festival anual Satyrnians (YAMASHITA, 2013).

Atualmente, funciona, segundo Brasil Junior (2018), em frente à estação de trem e metrô da Luz, em um casarão do século XIX, a Casa da Luz, centro cultural autônomo, o qual, segundo Pino (2015) é referência para a realização de festas e expressões culturais alternativas, eventos que proporcionam encontro entre diferentes pessoas, convergente aos espaços necessários para o convívio típico de territórios criativos. A iniciativa, dependendo dos estímulos, pode fomentar o início de um movimento que traga vitalidade boêmia para o território, já que foi identificada por Martins (2017) a

tendência de diversos coletivos de festas alternativas – como a *Vooddoohop*, Carlos *Capslock*, e Metanol – de ocuparem locais degradados no centro da cidade.

Como análise para compor este estudo, identificou-se as estratégias utilizadas nas intervenções na Cracolândia e as que reabilitaram os outros territórios alvo da comparação, descritas na tabela abaixo, com referência à data de início de sua implantação ou transformação, a estratégia responsável e a aderência das ações em relação à estratégia em cada caso. Na tabela, a cor verde indica total aderência e a amarela aspectos divergentes em relação à estratégia escolhida. Esta compreensão é fundamental para entender as razões pelas quais não houve a reabilitação do território. Assim, este estudo deve proporcionar, para futuras pesquisas comparativas a outros territórios que utilizaram alguma das estratégias e para os planejadores urbanos, a possibilidade de correção dos desvios encontrados em futuras intervenções no território, com a ressalva de que indícios de degradação importantes, como a presença de viciados, traficantes e comércio ilegal não são tratados neste trabalho sob as óticas do Direito e da Saúde Pública, o que poderia ter reflexos positivos na reabilitação do território, mas estão fora do escopo.

Tabela 1. Projetos e transformações identificadas de acordo com a estratégia de reabilitação utilizada

Estratégias / Projetos	Ano de Início	País	Importância da Cultura para Reabilitação	Monumento Cultural de Arquitetura Singular	Valorização da Boemia	Universidade ou Polo Tecnológico	Festival Cultural
Renovação Luz (SP)	1972	Brasil					
Luz Cultural (SP)	1984	Brasil					
Polo Cultural Luz (SP)	1995	Brasil					
Nova Luz (SP)	2009	Brasil					
Vila Madalena (SP)	1968	Brasil					
Baixo Augusta/ (SP)	2004	Brasil					
Praça Roosevelt (SP)	2000	Brasil					
Porto Maravilha (RJ)	2013	Brasil					
Meatpacking District (NY)	1990	EUA					

Fonte: os autores (2019)

Assim, os projetos implementados na Cracolândia (Renovação da Luz, Luz Cultural, Polo Cultural Luz e Nova Luz) não atingiram seus objetivos por não seguirem a fórmula bem-sucedida utilizada em outros territórios (Vila Madalena, Baixo Augusta, Praça Roosevelt, Porto Maravilha e *Meatpacking District*). Portanto, não atraíram a classe criativa, que, pela sua capacidade de inovação, traria o desenvolvimento econômico capaz de reabilitar o território.

A partir dos anos 1990, a escolha foi pela estratégia mais utilizada, a do monumento cultural de arquitetura singular, mas, até o momento, houve falhas pela ausência das características necessárias à reabilitação pertinentes ao relacionamento do monumento com o seu entorno e a construção de algo novo, não apenas a restauração de patrimônio histórico, ainda que monumental. No último projeto identificado, o Nova Luz, houve instalação de uma escola técnica no território, com aparente intenção de utilização de mais de uma estratégia, que só teria possibilidade de sucesso com a presença de Instituição de Ensino Superior devido à possibilidade de fixação/frequência estudantil na região e o tipo de inovação. Ademais, existe a intenção de criação de um novo monumento cultural com arquitetura de grife, mais alinhado ao que foi identificado em outros territórios reabilitados, mas até o momento a obra não foi executada.

As intervenções mais recentes, executadas parcialmente, contaram com mais práticas de renovação (reconstruções em áreas demolidas) do que requalificação, caracterizando um processo artificial e pouco orgânico, aumentando a possibilidade de não respeitar sua vocação natural, em desacordo com princípios elencados por Florida (2011) para a utilização da criatividade como fator central para a reabilitação de territórios degradados. As demolições e desativações de prédios sem reconstrução nem substituição de função aumentaram os espaços vazios, que continuam ocupados por uma população marginalizada, aumentando a degradação do território (ROLNIK, 2017), cujo espaço geográfico, segundo Moraes, Freitas e Dourado (2018), encontra-se segregado do espaço urbano, separação ainda mais profunda do que a do plano social, político, econômico e cultural, impedindo o tratamento dos seus problemas.

Considerações Finais

Apesar das iniciativas na região da Cracolândia da Luz nos últimos 40 anos não terem alcançado o objetivo de reabilitar o território, houve evolução nas estratégias criativas. Parte do patrimônio histórico foi restaurado e seu uso modificado para prática cultural capaz de gerar resultado econômico, mas o legado não foi suficiente para atrair a classe criativa ao território, o que possibilitaria que a criatividade transbordasse para todos setores, concretizando a reabilitação urbana.

Muitos desafios precisam ser superados, como a criação de monumento cultural novo com arquitetura de grife e singular, utilização de mais de uma estratégia concomitantemente, mediação de interesses de diferentes atores sociais, formas de financiamento, catalisação de movimentos criativos autênticos, ações complementares de melhoria urbana e mitigação da gentrificação. A criação de mecanismos mais democráticos e participativos em vista de uma governança compartilhada que promova inovação na elaboração e gestão dos projetos evitaria conflitos que têm sido impeditivos. A garantia dos recursos para a execução tem exigido colaboração do capital privado - particularmente o imobiliário - para o sucesso da intervenção, mas privilegiá-lo sem atender às demandas por habitação social e dos comerciantes não será aceito pelos demais atores envolvidos na apropriação do território.

Apesar da limitação deste estudo, com foco nos conceitos de cidade criativa, não permitindo a abordagem das peculiaridades relacionadas aos problemas criminais e ao vício em drogas presentes na Cracolândia, por exigirem conhecimento do Direito e da Saúde Pública, existem duas importantes contribuições: a primeira é o incentivo à realização de mais estudos em outros territórios reabilitados, dada a possibilidade de encontrar outros aspectos relevantes; e a segunda é a correção dos desvios aqui encontrados nas estratégias implementadas até o momento para as próximas intervenções naquele território pelos planejadores urbanos.

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu (especialização) em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal da UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – UNIFESP, em parceria com o Programa UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB, instituído pelo Ministério da Educação/MEC, no âmbito do Programa 1061 – Brasil Escolarizado, ação 8426 – Formação Inicial e Continuada a Distância com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Referências

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbana. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). A cidade do pensamento único, desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.

BASTOS, Sênia; SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. História urbana e hospitalidade: o bairro da Santa Ifigênia/São Paulo. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: PODER, VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO, 19., 2008, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: USP, 2015. Disponível em: <https://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XIX/PDF/Autores%20e%20Artigos/Senia%20Bastos.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019.

BRASIL JUNIOR, Ivaldo. Arte-circuito: trajetórias da arte contemporânea no centro de São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado em Estética e História da Arte) – Museu de Arte Contemporânea, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/93/93131/tde-01042019-125501/pt-br.php>. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRADFIELD, Neil. *Creative cities: structured policy dialogue backgrounder*. Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc, 2004. Disponível em: http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/elibrary/CPRN_Creative-Cities-Backgr.pdf. Acesso em: 06 jun. 2019.

CARTA, DE LISBOA SOBRE A REABILITAÇÃO URBANA INTEGRADA. 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana, v. 21. Lisboa, 1995. Disponível em: https://www.culturante.pt/fotos/editor2/1995_carta_de_lisboa_sobre_a_reabilitacao_urbana_integrada-1%C2%BA_encontro_luso-brasileiro_de_reabilitacao_urbana.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

CESAR, Roberto de Cerqueira; FRANCO, Luiz Roberto Carvalho; BRUNA, Paulo Júlio Valentino. Área da Luz: Renovação Urbana em São Paulo. São Paulo: Perspectiva, 1977.

COSTA, Maurias Alves. A Cracolândia na cidade de São Paulo: um estudo de caso. 2014. Trabalho de Conclusão do Curso (Pós-graduação em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/327>. Acesso em: 02 jun. 2019.

EMURB, Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo. Nova Luz: programa de requalificação. Urbana. São Paulo, 19 de dezembro de 2009. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/apresentacao_72_ouc_roce_1256335601.pdf. Acesso em: 22 maio 2019.

FERNANDES, Marcelo Ricardo. Políticas urbanas na área da Luz: 40 anos de fracasso governamentais. 2015. Trabalho de Conclusão (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/22600956/Pol%C3%ADticas_urbanas_na_%C3%A1rea_da_Luz_40_anos_de_fracassos_governamentais. Acesso em: 10 jan. 2019.

FLORIDA, Richard. A Ascensão da classe criativa. Porto Alegre: L&PM, 2011.

FRÚGOLI JUNIOR, Heitor; SPAGGIARI, Enrico. *Networks and Territorialities: an ethnography approach to the so-called cracolândia in São Paulo*. Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, Brasília, v.8, n.2, p. 548-579, jul.-dez. 2011. Disponível em: http://www.vibrant.org.br/downloads/v8n2_frugoli.pdf. Acesso em: 04 nov. 2018.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

MAQUIAVELI, Juliana. Passando a limpo: um passeio pelos processos e pelos projetos de revitalização urbana do *Meatpacking District*, em Nova York, e da Região da Luz, em São Paulo. Revista *Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Santiago, vol. 38, nº 115, p. 137-158,

set. 2012. Disponível em: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/153/583>. Acesso em: 19 maio 2019.

MARTI, Silas de Souza. Territórios de exceção: resistência e hedonismo em ruínas urbanas. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16136/tde-23062017-083413/pt-br.php>. Acesso em: 31 maio 2019.

MORAIS, J. L. L. de; FREITAS, W. A. de; DOURADO, J. Interesses e Conflitos na “Cracolândia da Luz”: uma abordagem geográfica. Espaço & Geografia, Brasília, v. 21, n. 1., 2018. Disponível em: <http://www.lsie.unb.br/espacoegografia/index.php/espacoegografia/article/view/546>. Acesso em: 08 maio 2019.

MOSQUEIRA, Tatiana M. Reabilitação da região da Luz – Centro histórico de São Paulo: projetos urbanos e estratégias de intervenção. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-28052010-113207/en.php>. Acesso em 06 maio 2019.

PINO, Jhonantan Wilker da Silva. Coletivos de rua de São Paulo: da gratuidade à capitalização das festas. In: SEMINÁRIO DE COMUNICAÇÃO, CULTURA, E SOCIEDADE DO ESPETÁCULO, 3., 2015, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2015. Disponível em: https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/04/Jhonathan-Pino_Semin%20%80%A0rio-2015.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

QUEIRÓS, J. O Lugar da cultura nas políticas de reabilitação de centros urbanos: apontamentos a partir do caso do Porto. In: Conferência Internacional de Jovens Pesquisadores Urbanos, 1., 2007 ISCTE, 2007, Lisboa. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54383/2/ISWP172007000122616.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

REIS, A. C. F.; KAGEYAMA, P. (org). Cidades criativas: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011.

LAUNDRY, Charles. Prefácio Cidade Criativa: a história de um conceito, P. 7-15

VERHAGEN, Evert. Qualidade Líquida de Cidade, p. 106-115.

JOFRE, Avril. Reflexões da África do Sul, 60-69.

ROLNIK, Raquel. Cracolândia é fruto da degradação do centro da cidade. [Entrevista cedida à Redação. Rádio USP, São Paulo, 09 jun. 2017. Disponível em: <http://jornal.usp.br/atualidades/atualidades9-06-cracolandia-e-fruto-da-degradacao-do-centro-da-cidade/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 58.060, de 21 de maio de 2012. Cria a Escola Técnica Estadual – ETEC Nova Luz, no Bairro da Luz, Município de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Executivo, seção I, São Paulo, v. 122, n. 95, p.1, 22 de maio de 2012.

SAQUET, Marcos. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. e SPOSITO, E. (Org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SÉ, Marília Reis. Práticas Sócio-espaciais no espaço urbano: reflexões cruzadas entre o Baixo Augusta- São Paulo/Brasil e a Alameda de Hercules – Sevilha/Espanha. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-03092018-100300/en.php>. Acesso em: 30 maio 2019.

SILVA, André S.; ZENATO, Caroline. Requalificação de espaços residuais portuários no Brasil: Os Casos do Porto Maravilha e do Cais José Estelita. *Cidades, Comunidades e Territórios*, Lisboa, n. 35, p.39-60, jan. 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/13208>. Acesso em: 04 nov. 2018.

SOUZA, Felipe Francisco de. A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e projeto nova luz. São Paulo: Paulo's, 2011.

SQUEFF, Ênio. Vila Madalena: crônica histórica e sentimental. São Paulo: Boitempo, 2002.

TOZI, Desirée R. Primavera de Estações: o programa Monumenta e as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural na região do bairro da Luz/ São Paulo. 2007. Dissertação (Mestrado em História Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-04122007-114906/en.php>. Acesso em: 09 maio 2019.

YAMASHITA, Kelly Yumi. Praça Roosevelt, centro de São Paulo: intervenções urbanas e práticas culturais contemporâneas. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-10072013-141546/en.php>. Acesso em: 29 maio 2019.

Alessandra de Sousa Franco
Especialista em Gestão Pública – UNIFESP
alessandra.s.franco@uol.com.br

Valterlei Borges
Doutor em Estudos de Literatura – UFF
val.borges@gmail.com

Resumo: as Escolas de Governo são instituições públicas criadas com a finalidade de promover a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas. As Escolas de Governo e a educação corporativa surgiram com a intenção de atualizar os profissionais do serviço público de todas as áreas, refletindo um elo entre a formação teórico-científica e a realidade das instituições públicas. A partir das problematizações levantadas, este estudo busca apresentar algumas ferramentas utilizadas nas Escolas de Governo e inseri-las na rotina de trabalho da Escola Municipal de Administração Pública de Santos, no estado de São Paulo.

Palavras-chave: educação corporativa; escolas de governo; gestão pública.

1. Introdução

Embora já existissem tímidas iniciativas voltadas à capacitação profissional do servidor público, as Escolas de Governo foram introduzidas no sistema nacional de formação e capacitação por meio da Emenda Constitucional – EC nº 19, de 1998, que deu nova redação ao parágrafo 2º do artigo 39 da Constituição Federal de 1988.

A Emenda pretendeu, como parte de um conjunto de medidas, a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro buscando, por meio da mudança no modelo de gestão pública, sua maior eficiência e desenvolvimento econômico.

²⁰ O presente texto é uma versão atualizada do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização) em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

A nova geração de reformas tem focalizado a necessidade de fortalecimento institucional para o alcance dos objetivos de desenvolvimento. A abordagem do governo matricial foi concebida com o propósito de apresentar uma alternativa de modelo de gestão estruturado em redes para a geração de resultados. Isto implica na necessidade de capacitação, formação e desenvolvimento de pessoas com um perfil profissional aderente aos objetivos dos programas e organizações governamentais.

Assim, pretendeu-se, como bem declarado, a implantação de técnicas de gestão voltadas à eficiência e ao desempenho “criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público” (EMENDA CONSTITUCIONAL nº 19, de 1998)²¹. A partir do exposto questiona-se: qual a contribuição da Educação Corporativa para as Escolas de Governo na Administração Pública?

O presente trabalho pretende estudar o caso da Escola Municipal de Administração Pública de Santos, recém-criada no que diz respeito aos desafios e a sua contribuição para o alcance dos resultados institucionais da Prefeitura Municipal de Santos (PMS) previstos no planejamento governamental.

Assim sendo, apresenta-se a seguinte pergunta norteadora dessa pesquisa: qual o melhor modelo aplicável para as Escolas de Governo com viés de mudança cultural e que alinham a capacitação aos desafios estratégicos? Diante desses paradigmas, a administração pública necessita de suas escolas corporativas de gestão, alinhadas fortemente às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública.

2. Referencial Teórico e Revisão Bibliográfica

2.1. Escolas de Governo: o panorama brasileiro, educação corporativa e seus impactos na gestão pública do caso EMAPS.

O referencial teórico foi estruturado em seis tópicos, a saber: agenda para gestão de pessoas; a evolução da política nacional de desenvolvimento de pessoal; educação

²¹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 05 abr. 2019.

corporativa; universidade corporativa; as Escolas de Governo; papel das Escolas de Governo.

2.1.2. Agenda para a gestão de pessoas

A discussão acadêmica sobre o desenvolvimento humano nas organizações está próxima de cumprir 90 anos e teve como marco a obra de Mary Parker Follett (1868 – 1933). As pregações de Follett estavam baseadas no trabalho social e no estudo das pessoas como componentes centrais das organizações. Em particular, defendeu o fortalecimento da consciência social, a democratização da administração e o conceito de integração na busca da solução de conflitos.

De lá para cá, importantes conquistas e novos requerimentos foram incorporados, além das distintas denominações atribuídas a este campo de estudo e de práticas administrativas: administração de pessoal, relações industriais, gerência de recursos humanos e, mais recentemente, gestão de pessoas. Não se trata, entretanto, de usar um novo nome para um velho problema. Significa uma nova atitude, um enfoque diferente dado à singularidade deste novo tempo. O desafio de promover as mudanças nas relações com as pessoas impõe às organizações a necessidade de repensar os seus modelos de gestão, e ao mesmo tempo de adotar mecanismos efetivos e inovadores de relacionamento com a sociedade.

2.1.3. A evolução da política nacional de desenvolvimento de pessoal

Iniciamos nossa pesquisa com a origem da trajetória da Gestão de Pessoas, sendo dividida em quatro períodos significativos: 1) a década de 30; 2) os anos de 1960-70; 3) o início da década de 1990; e 4) a segunda metade dos anos de 1990. Neste contexto, surgem as normatizações e a institucionalização que evoluíram de acordo com as necessidades, interesses e objetivos de cada época da administração pública federal, norteadora nos Estados e Municípios.

Tabela 1: Evolução dos Marcos Regulatórios da Política Nacional de Gestão de Pessoas

Período	Marcos Legais	Implicações
Década de 1930	Lei nº 284 de 28 de outubro de 1936	Criação do Conselho Federal do Serviço Público.
	Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938	Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
	Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939	Estabelecimento de novos sistemas de classificação de cargos para a estruturação de quadros de pessoal, regulamentando a relação entre o Estado e servidores públicos.
Década de 1960 e 1970	Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Instituição de princípios como a descentralização de atividades, a coordenação e planejamento de ações, o controle e a delegação de competências regimentais.
Primeira metade da década de 1990	Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990	Aprovação do Regime Jurídico da União e surgimento de unidades de recursos humanos voltadas para atividades específicas, como folha de pagamentos, aposentadoria, treinamento, capacitação, dentre outras.
Segunda metade da década de 1990 em diante	Decreto nº 2.029, de 11 de outubro de 1996	Normatização da participação de servidores públicos em eventos de capacitação e treinamento.
	Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998	Instituição da Política Nacional de Capacitação dos Servidores, com escolha das diretrizes para a capacitação e o reconhecimento do servidor público ao longo do processo de capacitação permanente.
	Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006	Instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP, que se baseia nos conhecimentos demandados pela organização, na flexibilização dos conceitos de postos de trabalho e na responsabilização do indivíduo com seu desenvolvimento.

Fonte: própria (2019).

Apresentada a linha do tempo histórico da evolução legal da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, chegamos aos desafios atuais a serem percorridos pela administração pública. Sabemos que no setor público a implantação de novas práticas de gestão é um processo complexo, que envolve uma série de fatores, dentre eles a construção de uma cultura organizacional orientada à inovação. Diante disso, o momento atual de transição que as instituições públicas vivem exige dos servidores e gestores a assimilação de novas competências, bem como a compreensão das mudanças que ocorrem na organização como oportunidades para criar e melhorar, utilizando eficientemente os recursos disponíveis, de modo a atender as demandas da sociedade.

Nesse contexto destacam-se as Escolas de Governo, instituições aptas a capacitar a função pública e que se colocam como elementos de resistência às conhecidas e ultrapassadas técnicas administrativas, conforme entendimento dos autores Pinto e Araújo (2012).

Já segundo Nascimento e Esper (2009), as Escolas de Governo têm um papel fundamental a ser desempenhado na oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, de modo que seja obtida a valorização do servidor público e seu reconhecimento como cidadão, contribuindo para que este apresente um desempenho de qualidade e construa uma nova imagem do serviço público.

No contexto das transformações globais que afetam a administração pública, a gestão de pessoas desponta como área fundamental para um melhor desempenho estatal. O desafio passa a ser a sua inserção estratégica nas estruturas e nos processos decisórios, o que implica a superação de uma cultura administrativa que não vê a questão dos recursos humanos com destaque.

Nesse ambiente, Pinto e Araújo (2012) apontam que o desenvolvimento de pessoas nas organizações sofre claramente uma tendência à migração dos modelos de treinamento e desenvolvimento para educação corporativa.

2.1.4. Educação corporativa

A educação corporativa transforma as estruturas de treinamento e desenvolvimento das organizações na medida em que se propõe a formular, pela primeira vez, um conceito de atuação projetado para uma sociedade do conhecimento.

A educação corporativa surgiu e ganha força no contexto das organizações, especialmente, segundo Meister (1999, p. 1), pelas seguintes características do atual cenário global:

a emergência da organização não hierárquica, enxuta e flexível; o advento e a consolidação da 'economia do conhecimento'; 'a redução do prazo de validade do conhecimento'; o novo foco na capacidade de empregabilidade/ocupacionalidade para a vida toda em lugar do emprego para a vida toda; e uma mudança fundamental no mercado da educação global.

Eboli (2010) nos remete à reflexão sobre a educação corporativa como um sistema de desenvolvimento de pessoas pautado pela gestão de pessoas por competências. Os sistemas de educação corporativa (SECs) têm desempenhado papel estratégico na construção da competitividade empresarial por meio do desenvolvimento das competências humanas atreladas às competências empresariais. O surgimento das universidades corporativas marcou a transição do tradicional modelo de "Centro de Treinamento & Desenvolvimento" para um modelo de educação corporativa com uma preocupação mais ampla e abrangente com o desenvolvimento de todos os colaboradores de uma organização.

Nesse sentido, em concordância com a autora, a educação corporativa fundamenta-se em dois grandes pilares: o desenvolvimento de pessoas voltado para o alcance dos resultados organizacionais e a preocupação com a cadeia de valor da organização. Modelo aplicado nas universidades corporativas.

2.1.5. Universidade corporativa

Segundo Allen (2002, *apud* EBOLI, 2010), a universidade corporativa pode ser entendida como uma entidade educacional que conduz atividades que estimulam o aprendizado,

o conhecimento e a sabedoria, tanto individuais, quanto organizacionais, e que se constitui em uma ferramenta estratégica para ajudar a organização a atingir sua missão.

Trazendo esse modelo da iniciativa privada, as “universidades corporativas” foram desenvolvidas por grandes empresas privadas para assegurar o alinhamento da capacitação aos valores e desafios estratégicos das instituições. A administração pública tem como grande desafio do governo a implementação da “escola corporativa de gestão”, escola de governo, com a expertise dada pelas universidades corporativas, respeitadas as especificidades do serviço público.

2.1.6. As escolas de governo

“Escola de governo” é um termo vago e impreciso. Pacheco faz a seguinte definição para “Escolas de Governo”:

aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal ou fortemente financiadas por recursos orçamentários do Tesouro. Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios (PACHECO, 2000, p. 02).

A inserção formal da educação corporativa na estrutura da Administração Pública Nacional foi promovida pela Emenda Constitucional - EC nº 19/1998, por meio da nova redação conferida ao §2º do artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que determina à União, Estados e Distrito Federal o dever de manter Escolas de Governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. E, apesar de o comando constitucional não fazer alusão aos Municípios, estes também têm optado pelas medidas, definições e conceitos-chave para a pesquisa, conforme suas peculiaridades e disponibilidades

Apesar deste marco constitucional, a capacitação dos servidores públicos da Administração Federal iniciou-se, como já mencionado, com o Decreto-lei nº 200/1967, que criou a Escola Nacional de Administração Pública–ENAP, sob forte influência do modelo francês: a École Nationale d'Administration–ENA, e do Relatório Rouanet, elaborado pelo embaixador Sergio Paulo Rouanet, cuja missão era dotar a alta burocracia com um corpo de assessoramento superior, reservado aos servidores que

cumprissem o requisito de realização de “curso de especialização” para o desempenho dos “encargos da comissão” para o papel de agentes de reforma.

A partir de tais conceituações tem-se que as Escolas de Governo são instituições incluídas na estrutura da administração pública como parte da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos em favor da eficiência administrativa, numa nova modelagem de governança.

Existe, hoje, consenso internacional de que uma das pré-condições mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país é a qualidade de sua administração pública. Portanto, dentro do modelo de administração gerencial, pautado em resultados e satisfação do cidadão, importa um quadro tecnicamente eficaz que, a partir de uma nova concepção de gestão, aliada a uma política de formação permanente e contínua, promova quadros técnico-administrativo e gerencial aptos à boa execução das políticas públicas. (BITTENCOURT, ZOUAIN, 2010)

A análise da fundamentação teórica sinaliza que as Escolas de Governo são instituições constituídas, originalmente, para a formação de uma elite da gestão administrativa pública que, no entanto, a partir do novo modelo gerencial trazido pela EC nº19/98 teve seu espectro ampliado e na atual modelagem pretende a capacitação e aperfeiçoamento do servidor público de todos os níveis hierárquicos, contando inclusive, com formação em nível de pós-graduação.

Assim, como instituição voltada à melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão mediado pelo desenvolvimento permanente do servidor público, as Escolas de Governo, dentro do escopo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, mostram-se eficazes à proposta de gestão por competências na aplicação da educação corporativa, entretanto, ainda não se apresenta como uma rede sistematizada na difusão de informações, técnicas e resultados, potencial que permite exploração mais aprofundada.

2.1.7. Papel das escolas de governo

O papel das Escolas de Governo tem evoluído no contexto das reformas gerenciais do setor público. Se sua origem foi em geral marcada pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão, e seu desafio hoje é capacitar os quadros existentes, sobretudo gerenciais e dirigentes, e formar novos profissionais para o setor público que se engajem na superação da cultura burocrática e no exercício dos valores republicanos.

Assim, Pacheco, entende como nas universidades corporativas, criadas pelas grandes empresas privadas para assegurar o alinhamento da capacitação aos desafios estratégicos que tais empresas enfrentam, o governo necessita de suas escolas corporativas de gestão, alinhadas fortemente às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública (PACHECO, 2002).

Cabe ressaltar o papel significativo que essas escolas exercem na vida pessoal e profissional do servidor público, fazendo com que este contribua com o estabelecimento de uma administração pública ágil, eficiente e eficaz, transparente e capaz de atender as necessidades e expectativas dos cidadãos entendido pelos autores (BITTENCOURT, ZOUAIN, 2010).

Este novo desafio implica discutir o significado dessas Escolas de Governo como centros de excelência em gestão pública. Por um lado, para exercer seu novo papel, a escola de governo deve se posicionar como a escola corporativa de gestão do governo, o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública. Por outro lado, no entanto, é fundamental exercer um papel de antecipação, em busca de novas tendências e melhores práticas, e ainda um papel de relevância e influência na própria formulação daquelas políticas voltadas para melhoria da gestão.

3. Metodologia

3.1. Método

Trata-se de uma pesquisa do tipo qualitativa-descritiva, pelo método indutivo, realizada a partir de levantamento bibliográfico sobre os temas centrais a partir dos conceitos seminais e à luz da legislação vigente e da multidisciplinariedade, utilizando-se de livros, revistas, artigos e dissertações, em sua maioria disponíveis na rede internacional de computadores, para a revisão da literatura em diferentes fontes e em estudos mais amplos relacionados aos temas centrais: Escolas de Governo, Educação Corporativa, Eficiência no Serviço Público, a fim de verificar a existência de eventual interconexão com os resultados pretendidos pela EC nº 19/98 para as Escolas de Governo.

4. Análise dos resultados

4.1. Escola Municipal de Administração Pública de Santos - EMAPS

A EMAPS, estabelecida pela Lei Orgânica Municipal de Santos e regulamentada e instituída nos termos do Decreto nº 8.253 de 22 de outubro de 2018, tem por finalidade propor políticas e diretrizes, promover a capacitação, a formação e o desenvolvimento institucional, funcional, cidadão e humano dos agentes públicos municipais santistas, com foco na construção coletiva do conhecimento, na pluralidade das pessoas e no acesso universal a toda forma de ensino.

Com foco na difusão de experiências a partir da troca de saberes entre os próprios servidores e no empoderamento do indivíduo na busca pelo autodesenvolvimento, a EMAPS busca na construção coletiva do conhecimento aprimorar a gestão pública municipal e promover a valorização dos servidores da Prefeitura de Santos.

Para isso, além dos cursos internos, firmaram parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a Escola de Governo do Senado Federal — Instituto Legislativo Brasileiro (IBL) —, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de São Paulo (SEBRAE/SP) e com a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), que ofertam cursos à distância (EaD), presenciais e mistos.

Considerando essas atribuições, pode-se afirmar que a EMAPS é a escola de governo vinculada à Secretaria Municipal de Gestão e, portanto, deve ser a responsável pelo desenvolvimento de ações educacionais que contribuam para o alcance dos objetivos estratégicos da PMS e o cumprimento de sua missão.

A EMAPS atua através de processos de formação, capacitação, desenvolvimento, aperfeiçoamento e ações especiais, utilizando técnicas de treinamento, palestras, seminários, estudos ou reuniões técnicas, oficinas de trabalho, estágios, dentre outros, sobre os mais diversos temas da Administração Pública. Conta com educadores institucionais voluntários que são os próprios servidores da Administração Municipal e/ou por terceiros.

As capacitações da EMAPS são divididas em quatro eixos (itinerários) formativos. São eles:

- Planejamento, Gestão e Políticas Públicas;
- Gestão de Pessoas e Habilidades Interpessoais;
- Gestão de Contratos, Compras, Licitações e;
- Parcerias e Gestão de Tecnologia e Informação.

Os cursos são oferecidos periodicamente, conforme calendário.

A EMAPS conta com educadores institucionais que, voluntariamente, propõem e ministram eventos formativos (cursos, palestras, aulas, workshops, seminários etc.) sobre os mais diversos temas da Administração Pública.

Atualmente, os custos da folha de pagamento do município de Santos são:

Tabela 2: Folha de pagamento da PMS

Secretaria	Quant. Estatutários	Estatutários Salário Bruto	Quant. CLT	Celetistas Salário Bruto	Quant. Total	Salário Bruto Geral
20	11.803	67.173.364,77	84	414.130,26	11.901	67.587.495,03

Fonte: SIGEP Folha de Pagamento Abril/2019.

A Lei nº 3.508 de 28 de dezembro de 2018, que estima a receita e fixa a despesa do município de Santos para o exercício financeiro de 2019, a Lei Orçamentária Anual – LOA prevê o gasto com pessoal conforme abaixo:

Tabela 3: Limite para despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal -

LRF	
Despesas com Pessoal – DP	1.087.032.000
Receita Corrente Líquida – RCL	2.339.622.00
Percentual DP/RCL	46,46%
Limite Estabelecido pelo LRF	54,0%

Fonte: Secretaria de Finanças do Município de Santos, 2019.

Tabela 4: Lei Orçamentária Anual da Secretaria de Gestão da PMS

Orçamento Secretaria de Gestão LOA/2019	20.052.000,00
Despesas para EMAPS	230.000,00
Percentual de investimento do orçamento para Educação Institucional	11,47%

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2018.

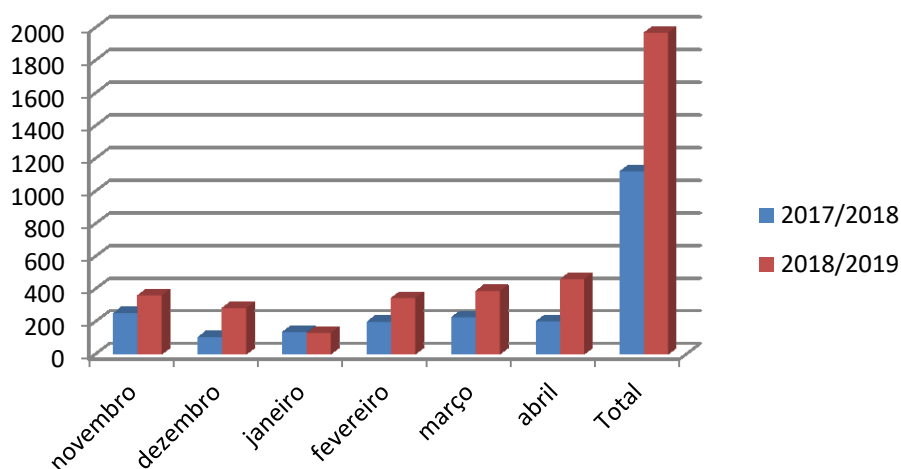
Quase metade do orçamento municipal é destinado e comprometido para manutenção dos agentes públicos. O orçamento da Secretaria de Gestão da PMS, no ano de 2019, prevê um investimento de 11,47% do orçamento da secretaria destinado para educação institucional.

Tabela 5: Evolução de quantitativos de servidores capacitados

Período	2017/2018	2018/2019
Novembro	253	361
Dezembro	105	283
Janeiro	136	131
Fevereiro	199	345
Março	227	388
Abril	202	461
Total	1122	1969

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2019.

Gráfico 1: Comparativo de cursos antes de depois da EMAPS



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2019.

Nessa fase inicial da criação da EMAPS apurou-se ao que longo do primeiro semestre de novembro/2018 a abril/2019 foi promovida a capacitação de 1.969 servidores com uma grade curricular de 50 cursos presenciais, dados esses obtidos pela coordenação da EMAPS e consultados no Portal da Transparência da PMS.

Comparando os dados do mesmo período no ano que antecede a criação da EMAPS, no período de novembro de 2017 a abril de 2018, foram promovidas 1122 capacitações, constatando-se uma variação/crescimento no desenvolvimento de capacitação de servidores de 75,49% (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 2019). Desses dados, apontam ainda um crescimento médio na capacitação/mês de 187 para 328, e um crescimento médio na capacitação/dia de 09 para 16.

Destaque na análise qualitativa: a coordenação relata que dentro da estrutura organizacional foram capacitados servidores das 20 secretarias da estrutura organizacional da PMS. Observa-se que houve média de comparecimento de 76,1% dos alunos/servidores nas capacitações realizadas, o que pode ser considerado um resultado positivo, tendo em vista que ainda não há entre os servidores e nem entre as chefias a cultura da educação corporativa e formação como instrumento de desenvolvimento e melhoria do trabalho.

Percebeu-se um maior comparecimento nos treinamentos em que foram realizadas indicações das secretarias e/ou unidades (85,6%), do que naqueles em que foram realizadas convocações compulsórias (58,8%).

Com relação à avaliação de reação (procura identificar o quanto os participantes gostaram do programa) recebido dos cursos, aplicada em 582 servidores teve em média 95% de aprovação e referiram que foi uma experiência produtiva e enriquecedora, agradeceram a oportunidade de participação, e manifestaram interesse em realizar novas capacitações. Alguns se dispuseram a serem futuros instrutores voluntários da EMAPS.

Os dados apurados apresentam uma mudança inicial de cultura organizacional referente à educação corporativa, o desenvolvimento de pessoas voltado para o alcance dos resultados organizacionais e a preocupação com a cadeia de valor da organização, proposta da EMAPS.

Apura-se que no caso da EMAPS o “delay” em relação à iniciativa privada possui atraso na implementação de estratégias de gestão do conhecimento para a construção de uma memória organizacional, o que requer aprimoramento em favor do ganho global em qualidade institucional e social.

Por fim, no tocante aos indicadores de desempenho utilizados pelo EMAPS, percebe-se que a avaliação dos resultados é feita com base em indicadores, tais como quantidade de horas de capacitação e quantidade de participantes, que se preocupam mais com a mensuração do volume de trabalho desenvolvido pelo EMAPS, e ainda não mensura o alinhamento da capacitação aos desafios estratégicos e com os impactos desse trabalho nos resultados da PMS, diante da fase inicial de criação da EMAPS.

5. Resultados esperados

As Escolas de Governo podem ser entendidas como uma adaptação, para o setor público, das universidades corporativas criadas pelas organizações do setor privado para fazer frente à necessidade de maior alinhamento do desenvolvimento dos seus colaboradores internos e externos aos resultados dos negócios.

Tanto nas universidades corporativas como nas Escolas de Governo, o eixo norteador da atuação deve ser o alcance dos resultados das organizações que as abrigam e, para tanto, todos os processos envolvidos, do diagnóstico, passando pela formulação e chegando até a avaliação dos programas educacionais, devem estar intimamente ligados às estratégias dessas organizações.

Assim, tomando-se por fundamento a conceituação trazida pelo Decreto nº 5.707/06 para “desenvolvimento” e “capacitação” nota-se que a visão de futuro da Gestão Pública e da Escola de Governo deve considerar as novas demandas e desafios, mantendo permanente investimento em formação, aperfeiçoamento e capacitação do corpo funcional de modo a promover, na era do conhecimento, um gerenciamento que favoreça o desenvolvimento de habilidades e competências organizacionais em benefício da constante melhoria da gestão pública.

Apesar disso, sugere-se que estudos posteriores sejam implementados com o intuito de ampliar o escopo da proposta de Escolas de Governo sob a perspectiva de Educação Corporativa na Administração Pública.

6. Considerações finais

As Escolas de Governo são originárias da educação corporativa atendendo a especificidade do serviço público, de modo similar às universidades corporativas criadas pelo setor privado, visando o alinhamento do funcionalismo público aos resultados dos serviços.

Desses setores, seja na iniciativa privada ou no setor público, as universidades corporativas e as Escolas de Governo visam o alcance dos resultados das organizações que as abrigam.

No caso da EMAPS, escola de governo vinculada à Secretaria de Gestão da Prefeitura de Santos, os dados e informações contidos no presente trabalho mostram que há uma preocupação com o alinhamento da sua atuação educacional ao alcance dos resultados da PMS, mas que não se traduz, necessariamente, em uma contribuição efetiva e perceptível para com esses resultados, diante da fase inicial de criação.

O Plano Diretor de Metas (PDM) da PMS, que é o instrumento de planejamento das ações do município, mostra que a conclusão do plano de capacitação possibilitou a criação da EMAPS, e contemplou o desenvolvimento de competências tanto para servidores da PMS, como para os outros atores externos à Prefeitura, que influenciam no alcance dos objetivos estratégicos do município.

Assim, a capacitação de servidores de outros órgãos públicos, por exemplo, da administração indireta como CAPEP, FUPES, PRODESAN, têm como foco alguns dos objetivos estratégicos da prefeitura, especialmente o de contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública. Da mesma forma, ao promover ações educacionais voltadas para os conselheiros municipais de políticas públicas, a EMAPS busca fortalecer o exercício do controle social, outro objetivo estratégico da PMS.

A EMAPS se esforça para desenvolver ações voltadas a todos os interessados, por outro lado, os processos de trabalho de educação corporativa conduzidos pela EMAPS não possuem mecanismos que indiquem que o efeito das ações educacionais nos resultados do Município estejam sendo considerados nesses processos.

Na formulação da programação pedagógica letiva anual, a EMAPS, como forma de alinhar todo o processo educacional ao alcance dos resultados da PMS, deve prever o impacto de cada ação nesses resultados, incluindo as unidades de negócios e as lideranças da PMS no processo de concepção desse planejamento e na definição dos indicadores que medirão esse impacto.

Além disso, a EMAPS deve realizar o levantamento estratégico de necessidades de capacitação. O diagnóstico que fundamenta o desenho do plano de educação é mais baseado nas demandas de capacitação e nas competências críticas para o negócio e pouco se utiliza dos planos institucionais e das informações dos trabalhos da PMS.

Sobre o aspecto da avaliação, os resultados deste trabalho mostram uma forte ênfase na avaliação de reação, que mede a satisfação do participante com a capacitação oferecida, em detrimento de não promoverem avaliações que mensuram aprendizado, comportamento e resultados. Essas avaliações procuram identificar as melhorias tangíveis, do ponto de vista da organização, expressos objetivamente por meio de

indicadores operacionais, táticos ou estratégicos à aplicação e os impactos da capacitação nos resultados da PMS.

Como a EMAPS ainda não instrumentalizou as avaliações de resultado, não tem como estabelecer uma relação entre a sua grade de cursos e os resultados da PMS. Nesse sentido, a EMAPS deve investir na sistematização e mais nas avaliações de aplicação (transferência) e de resultados, especialmente daqueles programas vinculados aos objetivos mais estratégicos da PMS, como forma de aferir o quanto (ou se) essas ações contribuem para esses resultados.

Para tanto, a EMAPS também deve evoluir na construção dos seus indicadores de desempenho. Indicadores como “quantidade de horas de treinamento” e “quantidade de vagas” medem o esforço da EMAPS e o volume de ações ofertadas, mas nada dizem sobre os resultados dessas ações nos resultados da PMS.

O volume semestral de ações educacionais e a abrangência da atuação da EMAPS expressam sua capacidade operacional e o potencial de contribuição com os resultados da PMS. Entretanto, diante da fase inicial e da não preocupação com esse direcionamento durante as fases de formulação e de avaliação dos resultados dessas ações educacionais, não há como mensurar os efeitos da atuação da EMAPS nos resultados da PMS.

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo fomento ao curso.

Referências

AIRES, Renan Felinto de Farias et al. Escolas de Governo: o panorama brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 1007-1027, 2014.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2015.

BITTENCOURT, Maryângela A.; ZOUAIN, Deborah M. Escolas de Governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas — ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus — FESPM. **Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial**, v.14, 2010. Disponível em: <<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/%2083/81>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

EBOLI, Marisa. Papeis e responsabilidades na gestão da educação corporativa. In: EBOLI, Marisa et al (Org.). **Educação Corporativa: fundamentos, evolução e implantação de projetos**. São Paulo: Atlas, 2010a. Cap. 6. p. 122-139.

JESUS, Anderson M.; MOURÃO, Luciana. Conhecimento organizacional em Escolas de Governo: um estudo comparado. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 4, p. 939-968, jul./ago. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 2018. Disponível em: <<https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2018-12-29>> Acesso em: 15 mai. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 2019. Disponível em: <<https://egov1.santos.sp.gov.br/pdm/Dashboard/Dashboard/DetalheIndicador/3694/PDR>> Acesso em: 28 mai. 2019.

SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SANTOS. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/despesas_ploa_2019_internet.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

SILVA, Lindomar P.; FADUL, Élvia. Administração pública de Québec: um caso de mudança cultural. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 6, p. 1040-1058, 2011.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de Governo: tendências e desafios — a ENAP em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, 2000, p. 35-53.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de Governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, 2002, p. 75-88

**A INFLUÊNCIA DO MARCO REGULATÓRIO
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:
Um estudo do município de Diadema-SP²²**

Erivaldo Santos Pinto
Especialista em Gestão Pública – UNIFESP
eri_sp@ig.com.br

Valterlei Borges
Doutor em Estudos de Literatura – UFF
val.borges@gmail.com

Resumo: a necessidade de mudanças na formalização de contratualização no meio organizacional do setor público para com as organizações da sociedade civil tem sido desafiador para as pessoas que compõem o universo do Terceiro Setor. Interferir nesse processo requer o planejamento cauteloso dos gestores públicos para que seus parceiros entendam, aceitem e se adaptem às transformações necessárias para o desenvolvimento de uma nova forma de contratualização e procedimentos administrativos. O objetivo deste estudo foi identificar de que maneira a cultura organizacional reagiria à nova legislação e como a Lei 13.019/2014 da MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil pode contribuir na influência legal junto à Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Pretende-se ainda abordar o regramento desta agenda política com objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional das parcerias com o Estado. A metodologia utilizada foi de natureza quali-quantitativa, por meio de estudo de caso no Município de Diadema - Estado de São Paulo, sustentado por pesquisas de campo, descritiva, explicativa e bibliográfica. A realidade do cenário pesquisado permitiu identificar mudanças profundas na gestão dos processos públicos e de transformações cruciais dos gestores públicos e organizações sociais para o comprometimento da agenda política do MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nessa perspectiva, o referencial teórico demonstrou elementos para confronto com a prática, permitindo o alcance do objetivo proposto.

Palavras-chave: Lei 13.019/2014; Terceiro Setor; Organização da Sociedade Civil; MROSC.

1. INTRODUÇÃO

Com o intuito de compreender a influência do novo Marco Regulatório do Terceiro Setor fundamentado na Lei 13.019/2014, o estudo destas mudanças de formalização tem

²² O presente texto é uma versão atualizada do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização) em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

relevante significado para a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. A intenção por traz desse assunto vai além das análises e das tradicionais formas de parcerias entre o público e privado. Busca-se cada vez mais, conhecer quão significativo este novo regime legal de formalização de parcerias pode contribuir para transparência dos atos dos gestores públicos.

Entra em cena a introdução da MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no arcabouço legal, com uma agenda política que tem por objetivo o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações e suas relações com o Estado, um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública.

Com a nova lei, transformações na administração pública na forma de contratualização com organizações privadas sem fins lucrativos, ficam salvaguardadas. Dando maior segurança aos gestores públicos, quanto aos órgãos de fiscalização internos e externos, contudo, tais mudanças de procedimentos políticos e outras questões visíveis dentro da administração podem transparecer maior facilidade, mas o grande desafio está justamente nos aspectos invisíveis do ambiente, ou seja, a subjetividade dos servidores quanto a melhor forma de contratualização com as organizações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa foi estruturado em três eixos, a saber: a contratualização com o poder público, sustentabilidade e certificação e conhecimento e gestão de informações.

2.1 CONTRATUALIZAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

As instituições do Terceiro Setor vêm merecendo, em especial nesta última década, cuidados que demonstram a sua importância no cenário das pessoas jurídicas de direito privado, pois a sua relevância é inegável, sobretudo quando se vive num país marcado por grandes desigualdades e carências de assistência à pessoa e de respeito à dignidade de homens e mulheres, que compõem a sociedade. Necessidades estas que estão constitucionalizadas no artigo 203, desta forma a contratualização com o poder público apresenta-se como um novo marco regulatório.

A primícias deste novo regime de contratos entre o poder público e privado apresenta modificações consideradas junto às parcerias com a administração pública em geral, com especial enfoque à implementação da Lei 13.019/2014.

Para iniciarmos esta parte teórica da pesquisa, apresentamos o conceito proposto por Hudson (2004, p.9), que define terceiro setor como:

[...] (a) Organizações Típicas, como, por exemplo: instituições de caridade, organizações voluntárias, organizações de campanhas, organizações de arte subsidiada, igrejas, sindicatos, organizações de empregados; (b) Organizações Secundárias, como, por exemplo: escolas independentes, cooperativas, associações de previdência, associações de amigos, sociedade de seguro mútuo.

Por meio desse conceito pode-se concluir que o terceiro setor está condicionado à cultura organizacional das instituições e das pessoas que a compõem. E por mais que existam instituições do mesmo segmento, não existe um padrão para lidar com os indivíduos ou desafios que a sociedade apresenta, pois cada instituição cultiva e mantém a sua própria cultura e virtude. É por esse motivo que algumas organizações são conhecidas por peculiaridades próprias. Nesse mesmo raciocínio, Szazi (2004, p.52) define terceiro setor como “constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais que têm como objetivo gerar serviços de caráter público”.

Tal citação leva-nos a compreensão de que são necessários instrumentos legais e formais para contratualização do poder público com estas instituições e organizações. Com este dispositivo exercido pela Lei 13.019/2014 de 31 de julho de 2014, modificado pela Lei 13.204/2015 de 14 de dezembro de 2015, com efetiva vigência em todos os municípios brasileiros em 01 de janeiro de 2017, veio a solucionar diversos problemas das parcerias entre a Administração Pública e o setor privado sem fins lucrativos, entre os quais se destacam: a ausência de conceitualização que abranja todas as espécies de entidades integrantes do terceiro setor; a ausência de norma geral sobre as parcerias para que alcance todos os entes federativos; a indefinição do regime jurídico das parcerias (público x privado); a falta de uniformidade das distintas qualificações conferidas às entidades sem fins lucrativos (declaração de utilidade pública, organização social, organização da sociedade civil de interesse público, entidade beneficente de

assistência social, organização da sociedade civil); exigência de requisitos inadequados e inconsistentes de qualificação para as entidades privadas parceiras; quais as atividades de interesse público que podem ser desenvolvidas pelas entidades em parceria com o Estado; a indeterminação dos requisitos para o repasse de recursos públicos às entidades e a imprecisão da gestão orçamentária das transferências ao setor sem fins lucrativos (regidos, anualmente, por Leis de Diretrizes Orçamentárias); dispersão dos mecanismos de controle; ausência de políticas públicas para o setor, entre diversos outros.

Com a nova lei, as organizações poderão ampliar sua capacidade de atuação e incorporar muitas de suas solicitações nas agendas públicas de seus municípios. Além de que todas as parcerias com o poder público estão amparadas com regras claras e válidas em todo o país, com foco no controle de resultados das parcerias.

Esta nova forma de contratualização traz à luz critérios de avaliação e controle das parcerias entre as organizações da sociedade civil e o poder público, em alguns casos reduzindo e harmonizando a legislação que antes era dispersa e contraditória.

2.2 SUSTENTABILIDADE E CERTIFICAÇÃO

A nova lei trouxe a desburocratização do regime tributário para as organizações da sociedade civil, que tendem a ser mais simplificadas para obtenção de imunidades e isenções incidentes sobre sua atividade e, desta forma, facilitam a busca por incentivos fiscais para elas e seus doadores. Além de normatizar os títulos e certificados outorgados pelo Estado.

A legislação traz como referência um maior profissionalismo para as organizações e assim a sustentabilidade financeira com demonstração a seus parceiros e investidores (doadores) que ela desenvolve atividades sustentáveis para a sociedade e com transparência em seus programas e serviços. A demonstração de governança e accountability nas ações permite que as organizações, através da prestação de contas, demonstrem a forma como aplicam os recursos públicos recebidos para o cumprimento de sua missão, fortalecendo deste modo a confiança dos investidores.

A regulamentação da Lei 13.019/2014 institui normas para a qualificação de organizações sem fins lucrativos, cujo título possibilita a captação de recursos públicos, através dos termos de parcerias com os entes federados, e firmar parcerias com outras entidades, recebendo doações de empresas dedutíveis do imposto de renda. Com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, atualmente a designação de Terceiro Setor:

[...] inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Engloba as experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade mediante doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, por meio da qual as empresas concretizam sua responsabilidade social e seu compromisso com melhorias nas comunidades (CARDOSO, 2000, p.8).

Sendo assim, há um espectro muito grande de possibilidade de áreas para ações e sustentabilidade de uma organização, com diversos agentes dispostos a abraçar uma causa social. Na questão da titularidade ou certificação a lei trouxe um grande avanço neste universo amplo de organizações. A lei foi dirigida a todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e não exige que as organizações tenham títulos ou certificações específicas, pois para conceito de Organização da Sociedade Civil - OSCs para fins desta lei englobam: as associações e fundações, as cooperativas sociais e as que atuam em prol do interesse público e as organizações religiosas.

2.3 CONHECIMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Historicamente podemos verificar que o crescimento do Estado e de suas funções, bem como a democratização do acesso da sociedade ao poder público, exigiu a conformação de uma administração profissional e a racionalização das suas atividades.

Segundo Oliveira e Galvão (2009, p. 22) a primeira reflexão a esse respeito foi feita pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), que descreveu a formação de uma burocracia baseada no mérito e na especialização técnica, fenômeno este verificado

tanto no Estado como na iniciativa privada, e cujo objetivo precípua era racionalizar o processo de trabalho de organizações cada vez mais complexas. Contudo, isso não tem dado bons resultados na administração pública e para se evitar a ineficiência e garantir acesso universal e igualitário aos serviços públicos, alguns destes são destinados a organizações da sociedade civil que perante parcerias fazem o serviço no terreno estatal.

Um importante elemento a se tratar neste tópico é a produção de estudos e pesquisas, com introdução de cursos de capacitação e disseminação de informação sobre a nova lei para o universo das organizações da sociedade civil e para a administração pública quanto às suas parcerias.

Neste estudo podemos verificar como a nova lei vai impactar as relações entre poder público e as organizações da Sociedade Civil em todo o país. Pois sua implementação estimula a gestão pública democrática e transparente nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

Este conhecimento e gestão da informação tende a fomentar as iniciativas das organizações ampliando a participação social das mesmas na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação do gestor público.

A parceria entre o público e o privado tem como base o conhecimento das organizações na sociedade e seu capital intelectual, que tem por objetivo facilitar a implantação de projetos de gestão de conhecimento dentro das políticas públicas do município. Para Stewart (1998, p.05) a classificação para esta base de conhecimento se define como:

O capital intelectual de uma organização corresponde à soma dos capitais humano (habilidade, talento, intelecto, experiências), estrutural (processos, patentes, banco de dados, manuais, marcas, dentre outros), e de relacionamento (relações com clientes e fornecedores principalmente).

Esta nova lei amplia a atuação de ações de interesse público, desenvolvidas ou criadas pelas organizações da sociedade civil, além de estimular novas tecnologias sociais, assegurando maior autonomia das organizações e aplicabilidade das políticas públicas.

A colaboração de organizações com iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das organizações na gestão pública, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.

Além disto, também verificamos a influência da participação social com o fortalecimento da sociedade civil e transparência na aplicação dos recursos públicos, com observância nos fundamentos da gestão pública e nos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia, já comuns à administração pública. Os novos princípios e as diretrizes expressas na Lei 13.019/2014 valorizam as organizações da sociedade civil e a participação social e, ao mesmo tempo, fortalecem o Estado e a gestão pública, consolidando novos parâmetros de validade dos atos administrativos decorrentes.

3. METODOLOGIA

3.1 TIPO DE PESQUISA

O estudo apresentou característica descritiva sobre: influência da Lei 13.019/2014 na administração pública e organizações da sociedade civil; análise de estudo de casos com coleta de dados já existentes e análise das relações entre as variáveis da nova lei junto ao Município de Diadema. A partir de então, foi possível utilizar todo o conteúdo teórico para interpretar e explicar a realidade vivenciada pelo município, o que caracterizou este trabalho também como explicativo.

Conforme taxionomia proposta por Vergara (2000, p. 46), o trabalho teve como suporte os seguintes tipos de pesquisas:

- a) Pesquisa Bibliográfica: levantamento de material necessário para compreensão do assunto.
- b) Pesquisa Documental: utilização de material não publicado pela prefeitura.
- c) Pesquisa de Campo: utilização de observação informal, como coleta de dados na prefeitura campo de estudo.

Estudo de Caso: apresentação da prefeitura e a situação que aborda o problema explicado por meio de conteúdo teórico.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo desta pesquisa foi composto por 05 (cinco) Secretarias do Município de Diadema, que representam a amostra, de acordo com a acessibilidade.

Na concepção de Vergara (2004, p.51) o tema abaixo se classifica como: Acessibilidade, longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles.

3.3 SELEÇÃO DOS EQUIPAMENTOS

A seleção dos equipamentos seguiu como critério as formas de ajustes contratuais que estas Secretarias efetuavam junto às organizações da sociedade civil. Pois se priorizou as formas legais de contratação de serviços conforme tipos de repasse elencados (Auxílio, Contrato de Gestão, Contribuição, Convênio, Subvenção, Termo de Parceria, Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordos) pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

3.4 COLETA DE DADOS

Para uma coleta de dados eficaz, foi realizada uma pesquisa bibliográfica explorando tanto livros que tratam sobre Terceiro Setor e Organizações da Sociedade Civil, como artigos atuais, correlatos e críticos em relação a esses assuntos.

Foram pesquisados também documentação e arquivos junto às Secretarias, no sítio eletrônico do Município de Diadema, documentos legais junto aos Conselhos Municipais das respectivas Secretarias e o sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De posse dessas informações, foi elaborada uma observação informal para aplicação de coleta de dados semiestruturada, o que serviu para alcançar informações mais detalhadas, destacar aspectos mais importantes e conseguir uma descrição precisa da situação exposta no estudo de caso, já que as Secretarias do Município de Diadema foram atores no cenário em investigação.

3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados dessa pesquisa foram tratados qualitativamente, por meio da análise de conteúdo, ou seja, todo o levantamento teórico e documental que serviu de base para

explicar as informações coletadas na observação informal, e quantitativamente, pela combinação de procedimentos na coleta de dados e interpretação de informações, com junção complementar para agregar aprendizado ao objeto de estudo e na queda dos paradigmas da subjetividade.

3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O método limitou-se à seleção dos atores para a observação informal, tendo em vista a impossibilidade de serem levantados dados de todas as Secretarias ou ampliação de abrangência territorial para outros municípios. Além disso, para uma maior abrangência territorial seria necessário um espaço temporal maior para esta coleta de dados. No entanto, tais limitações foram superadas e a pesquisa concluída.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ESTUDO DE CASO

O Município de Diadema está situado na região metropolitana da grande São Paulo. Seu ramo de atividade é apresentado por órgão público do poder executivo municipal autossuficiente que tem como atividade a administração pública em geral. A atividade principal descrita no CNAE (Cadastro Nacional de Atividade Econômica) é 84.11-6-00 – Administração pública em geral. A Prefeitura do Município de Diadema se enquadra no porte de grande empresa, por estar com previsão na LOA de uma receita bruta acima de R\$1 bilhão anual.

Neste estudo foram elencadas como base para a pesquisa 05 (cinco) Secretarias que contribuem em cem por cento dos ajustes de contratualização com as organizações do chamado Terceiro Setor, nas quais estão destacadas: Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura e Esporte.

Também foi base de estudo os Conselhos Municipais ligados e essas Secretarias e informações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão fiscalizador externo dos atos da administração pública. Por trás desse trabalho, duas questões merecem destaque e caracterizam o problema dessa pesquisa: a ruptura dos velhos paradigmas e a influência da nova legislação no âmbito interno e externo da administração pública.

A Lei 13.019/2014, que regulamenta as relações de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), é resultado de um longo processo de reivindicação e da negociação das organizações junto ao governo federal para que se construísse um marco legal capaz de aperfeiçoar o ambiente institucional e jurídico no qual se estabelecem as relações entre os atores da sociedade civil e a administração pública nos seus três níveis (Federal, Estadual e Municipal).

O presente estudo procura identificar como esta nova legislação modificou a forma de trabalho interno da administração pública, como se comportou a nova legislação nos ambientes de pesquisa no campo de investigação sobre as relações do Estado e sociedade civil, suas possibilidades de colaboração e como ficarão as relações sociopolíticas diretamente afetadas pela nova lei, que sofrem ou sofrerão impactos que excedem em muito a mera necessidade de ajustes técnico-operacionais, sobre as parcerias e no processo de implementação, nas lógicas de atuação e as formas de identidade desses profissionais, o que vai muito além da operacionalização rotineira de um novo código jurídico.

4.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA DE CAMPO

Para a coleta das informações foi efetuada observação informal com base qualitativa e quantitativa, levando-se em considerações as formas de ajustes, tipos de repasse, rubricas utilizadas e legislações pertinentes, com o intuito de se alcançar resposta para o problema proposto: qual influência do Marco Regulatório na Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil?

Foram pesquisadas 05 (cinco) Secretarias, 08 (oito) Conselhos Municipais ligados a estas Secretarias e o TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

4.2.1 Aspectos da cultura

A observação informal foi iniciada pedindo aos agentes públicos que falassem sobre a percepção da nova lei e sua influência na rotina das Secretarias quanto a contratualização junto às organizações da sociedade civil, podendo destacar pontos positivos e negativos.

Anterior à nova Lei 13.019/2014, cada Secretaria celebrava seus ajustes contratuais com base no artigo 116º da Lei 8.666/1993, que não especificava a forma de contratualização e formalizações, deixando muitas vezes lacunas para questionamentos aos seus gestores.

Os contratos eram feitos como um padrão de Convênios, e em muitas vezes com objetos distintos do serviço a ser executado com falta de padronização nos Planos de Trabalho ou até mesmo a falta do mesmo.

Por mais que estes ajustes estivessem sendo feitos e executados, sempre ficava um questionamento dos próprios gestores aos Departamentos Jurídicos, se o mesmo estava respaldado e de acordo com os preceitos legais. Contudo, por não haver uma legislação específica para contratos com as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, em especial as OSCs, até mesmo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tinha dificuldades de esclarecer dúvidas destas Secretarias.

Com a introdução de uma legislação específica para este setor, estabeleceu-se normativas para estas celebrações, principalmente no que se refere à forma de contratação, que pela nova lei deve seguir o especificado em artigo 2º da Lei 13.019/2014.

Diante do exposto, foi preciso entender como a nova lei reestruturaria as celebrações de contratos com as organizações do município e como as Secretarias iniciariam seus procedimentos com as novas normativas. Algumas mudanças nas regras de contratualização trouxeram alguns problemas, gerando insatisfação. Principalmente no que se refere à escolha dos proponentes a executarem os serviços, já que pelo novo modelo todas as organizações têm que passar por Licitação de Chamamento Público, além de estarem aptas com uma série de exigências que antes não eram solicitadas ao se efetuar um contrato com a municipalidade por meio das Secretarias.

E com isso até mesmo os Conselhos Municipais começaram a ser afetados, pois a Lei 13.019/2014 também os obriga a seguir as regras para quaisquer tipos de parcerias com as organizações sem fins lucrativos. Analisando de forma geral, foi uma ruptura dos paradigmas da forma de contratação da administração pública, que já se perpetuava há

anos e estava institucionalizada internamente nas Secretarias e externamente nas organizações.

4.2.2 A mudança na percepção

Em contrapartida ao que o município tem realizado nesse período de mudança, é necessário abordar como as organizações tem se adaptado. Nota-se um pouco de dificuldades nas adequações que a nova lei solicita, pois estavam acostumados com uma forma de apresentação de documentação e prestação de contas e agora tudo mudou completamente. Logo a mudança organizacional afetou a compreensão de algumas organizações e até mesmo de algumas Secretarias, com relação a nova forma de contratualizações, celebração, prestação de contas, planos de trabalho e controles de resultados.

Assim levou-se um tempo para todos os envolvidos compreenderem como cada um está inserido nas mudanças e na gestão das informações. Toda mudança gera certa incerteza e insegurança, sobretudo para aqueles que estão acostumados com as práticas antigas.

Os municípios assim como as organizações, estão em busca da maior conjuntura entre as políticas sociais e os regramentos legais para que os controles fiscalizadores internos e externos verifiquem maior transparência e legalidade dos atos administrativos tomados pelos atuais gestores.

4.2.3 O entendimento

No início da observação informal foi exposto aos envolvidos que este estudo estaria focado em três aspectos: influência da Lei 13.019/2014 na administração pública e organizações da sociedade civil; análise de estudo de casos com coleta de dados já existentes; análise das relações entre as variáveis da nova lei junto ao Município de Diadema. Foram observadas durante a coleta de dados as percepções de cada Secretaria, conforme a seguir: sentimentos de insatisfação com as novas regras; o medo de responder algumas questões; a naturalidade para falar sobre situações das rotinas do ambiente organizacional. Hoje identifica-se que estas Secretarias, Conselhos e Organizações vivem uma cultura das incertezas, mas a maior dificuldade foi apresentar quais mudanças vêm sendo necessárias, e possivelmente está surgindo uma nova cultura organizacional entre os atores envolvidos.

5. RESULTADOS OBTIDOS

5.1 QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS

A coleta de dados deste caso: resultou em estudos comparativos (qualitativos e quantitativos) e de que forma os envolvidos estão reagindo à nova legislação, na forma de pensar, agir e proceder, principalmente os gestores públicos e órgãos fiscalizadores.

Para esta modelagem dos resultados obtidos, foram efetuadas observações informais sobre o objeto de pesquisa, baseando-se na nova Lei 13.019/2014 e informações dos concedentes e contratados.

Foram objetos de observação no Município de Diadema: 05 (cinco) Secretarias onde todas já tinham conhecimento da nova Lei, sendo que destas somente (03) três já iniciaram contratualizações no novo formato e as outras 02 (duas) estão em estudos.

Nos Conselhos Municipais foi levantado se já haviam adequado suas legislações conforme Artigo 16, §1º da Lei 13.016/2014 quanto ao novo formato de contratualização: constatou-se que dos 08 (oitos) Conselhos pesquisados 07 (sete) tem legislação própria e 01 (um) está em fase de elaboração. E destes somente 02 (dois) efetuaram adequações para a nova legislação de parcerias conforme primícias da Lei 13.019/2014.

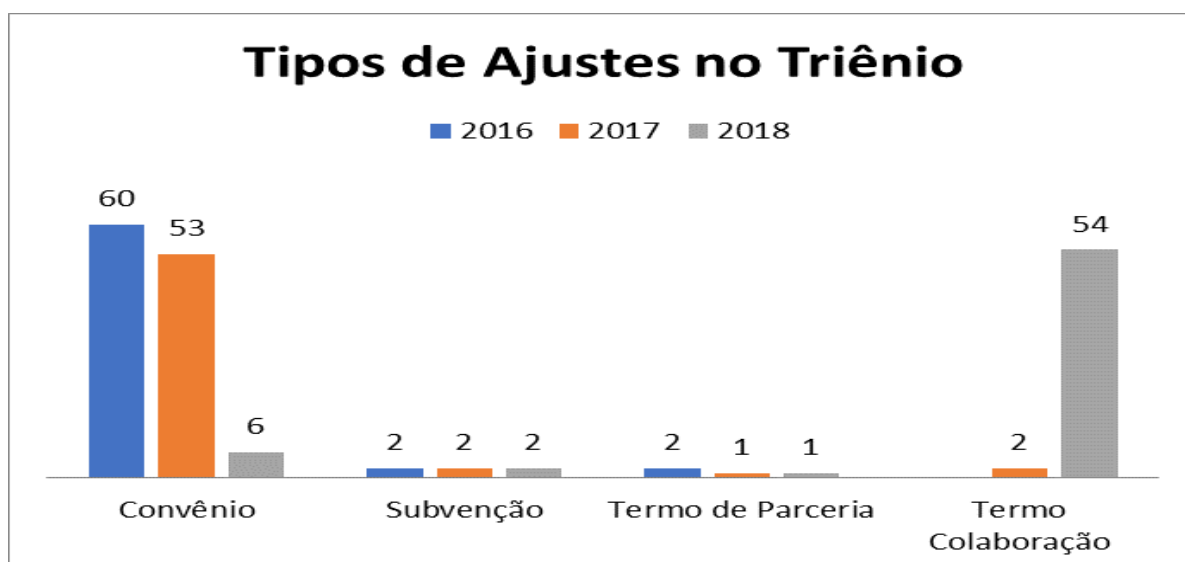
Nas Organizações da Sociedade Civil que tem parcerias com estas Secretarias também foi levantado se já haviam adequado seus Estatutos Sociais conforme Artigo 2º, 33º e 36º, que são: exigência mínima para se efetuarem parcerias com o poder público. Das organizações pesquisadas que efetuaram contratualização em 2018 com o Município de Diadema, do total de 63 (sessenta e três) ajustes contratuais, somente 22 (vinte e duas) haviam adequado seus Estatutos Sociais, ou seja, 35% do total das contratualizações.

Neste ponto conseguiu-se verificar que há um grande desafio a ser enfrentado tanto por parte dos gestores em adequações legislativas em seus Conselhos Municipais, quanto em suas Secretarias para unificarem as formas de contratualização, e pelas Organizações da Sociedade Civil para adequações de formalização em seus Estatutos.

5.2 INFORMAÇÕES COLETADAS

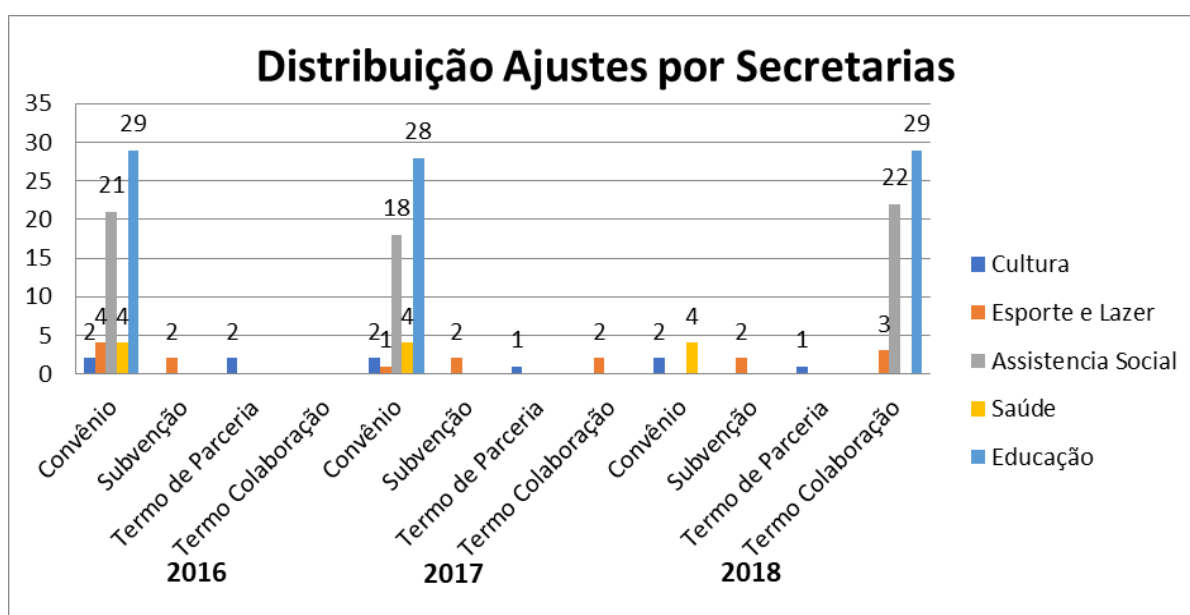
Nesta observação foram compiladas as informações quanto aos tipos de ajustes, receitas, formas de despesas e comparativos com o Estado de São Paulo, no triênio 2016-2017-2018, todos apresentados em gráficos.

Quadro 1: Tipos de ajustes no triênio 2016-2017-2018



Fonte: elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo Município de Diadema

Quadro 2: Distribuição de Ajustes por Secretarias no período 2016-2017-2018



Fonte: elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo Município de Diadema

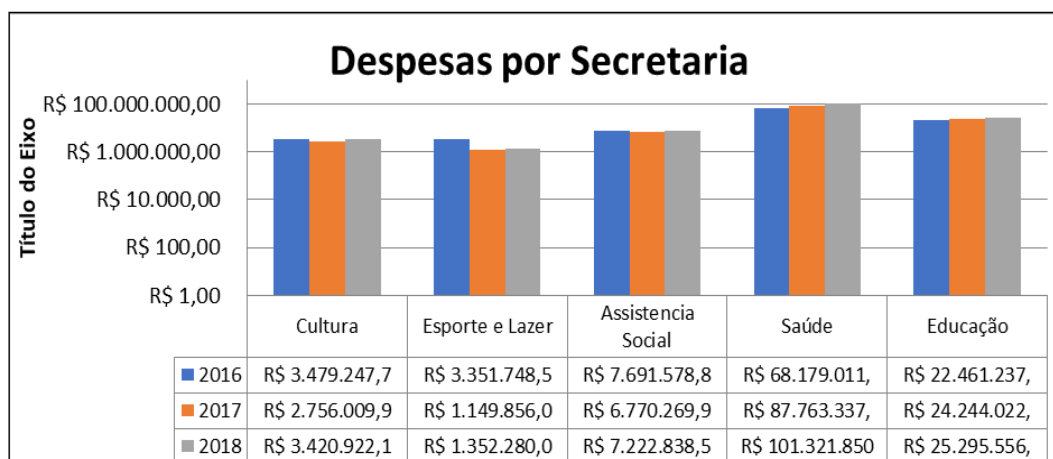
O Município de Diadema no Plano Plurianual - PPA do último quadriênio e neste de 2018/2021 tem projeções de receitas na casa de 1 Bilhão de reais (ano), desta forma, foram efetuadas proporções destas receitas para as organizações da sociedade civil sobre as despesas efetuadas no período da pesquisa.

Quadro 3: Receitas do triênio 2016-2017-2018

Ano Pesquisa	Receitas Correntes	Percentual 3º Setor
2016	R\$ 1.058.315.056,39	10%
2017	R\$ 1.080.746.468,64	11%
2018	R\$ 1.104.780.320,49	13%

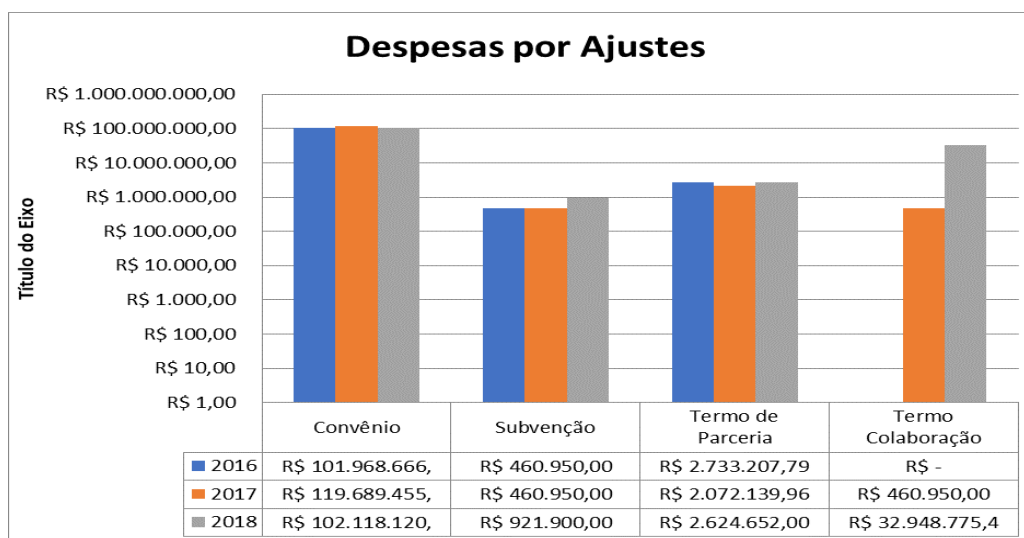
Fonte: elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo Município de Diadema

Quadro 4: Despesas por Secretaria no período 2016-2017-2018



Fonte: elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo Município de Diadema

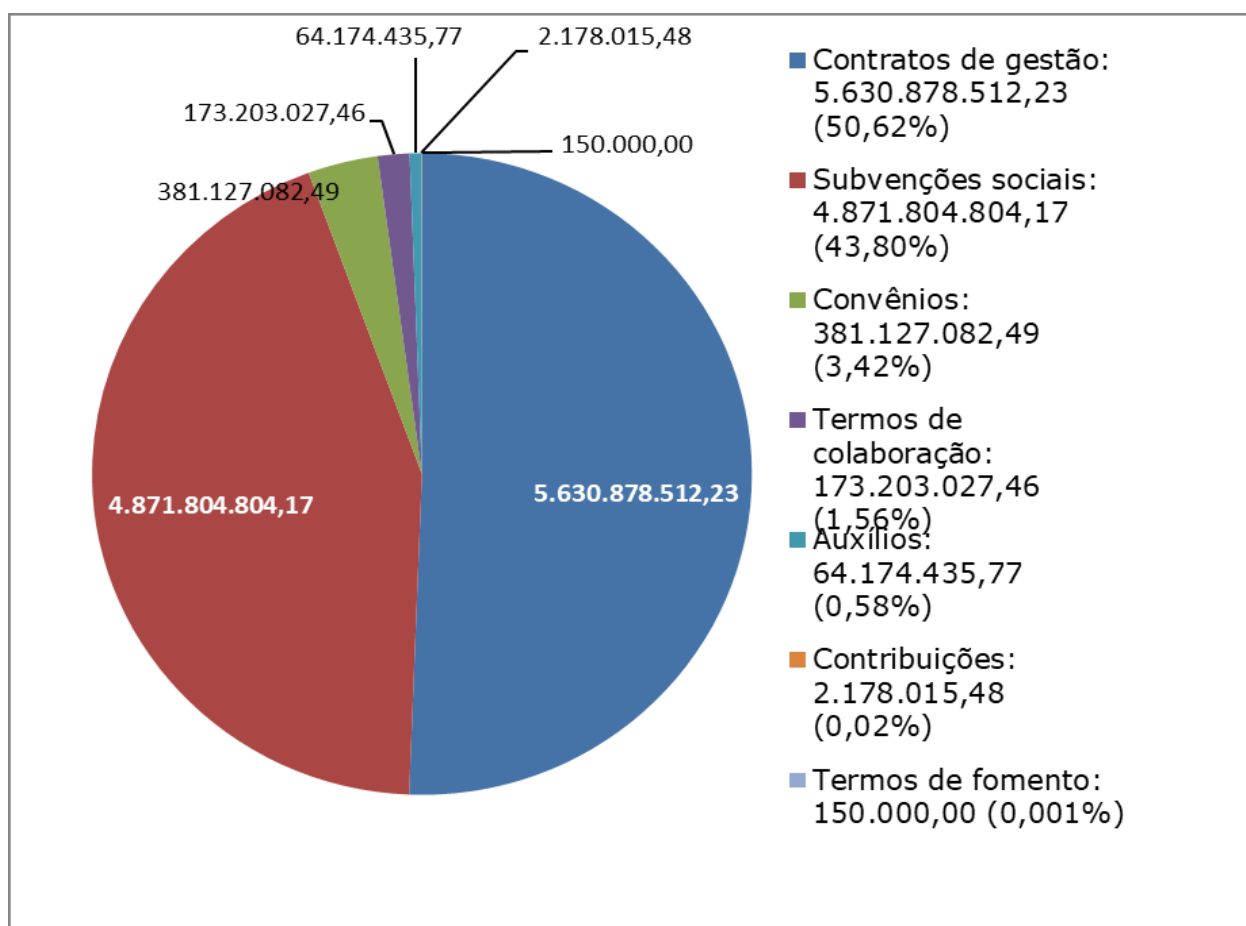
Quadro 5: Despesas por Ajustes no período 2016-2017-2018



Fonte: elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo Município de Diadema

Informações coletadas em estudo junto ao Tribunal de Contas do Estado – TCESP, onde o Brasil encerrou o ano de 2017 com 820 mil organizações da sociedade civil, sendo: 709 mil (86%) associações civis sem fins lucrativos; 99 mil (12%) organizações religiosas e 12 mil (2%) fundações privadas. Destas 160.571 OSCs, aproximadamente 20% estão no Estado de São Paulo. O total das receitas em 2018 do Estado de São Paulo que fora R\$ 213.158.867.419,00, 5,22% das receitas custearam o 3º Setor num total de verbas repassadas em R\$ 11.123.515.877,60²³.

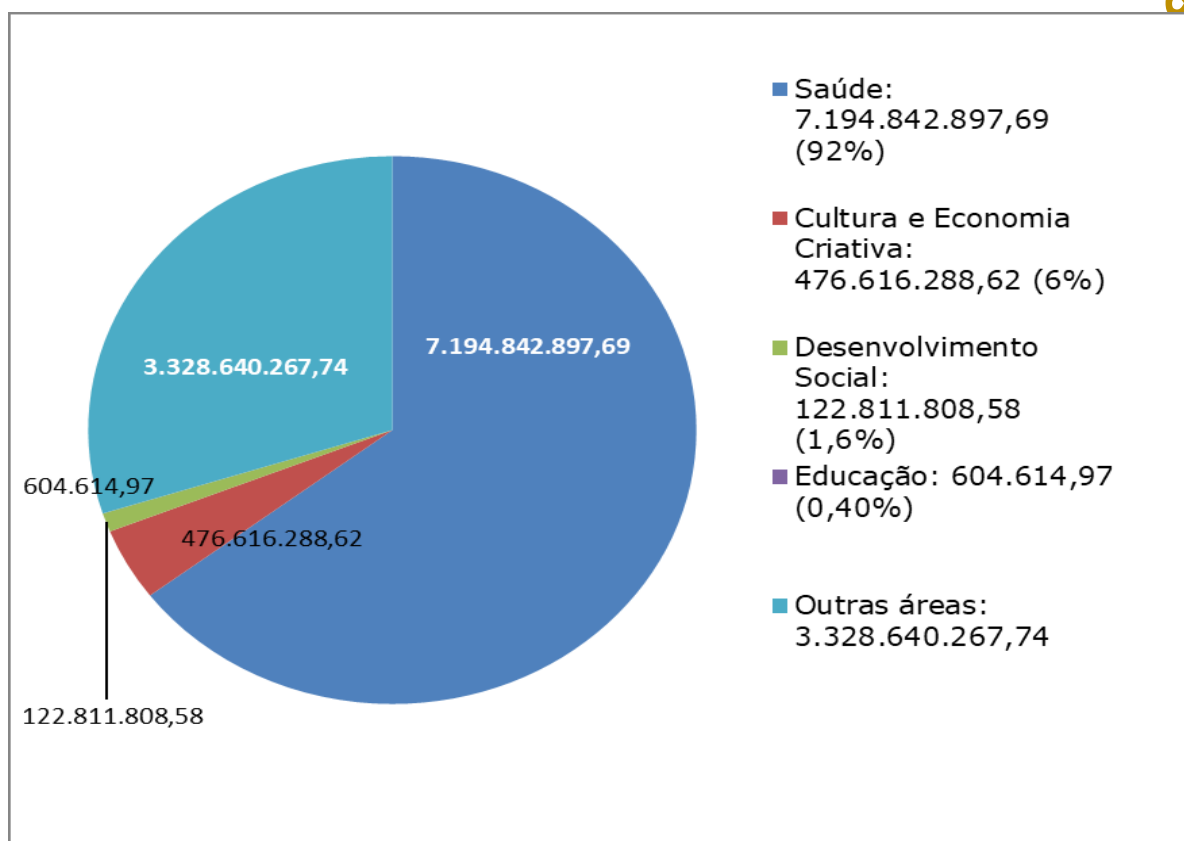
Quadro 6: Distribuição por Ajustes



Fonte: <https://ead.tce.sp.gov.br/moodle/course/view.php?id=304> Acesso em: 09 mai. 2019.

²³ Fonte: <https://ead.tce.sp.gov.br/moodle/course/view.php?id=304>. Acesso em: 09 mai. 2019.

Quadro 7: Distribuição por Secretaria



Fonte: <https://ead.tce.sp.gov.br/moodle/course/view.php?id=304> Acesso em: 09 mai. 2019.

5.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No início dos estudos foi possível identificar a importância da nova Lei 13.019/2014 para os formatos de ajustes contratuais, junto à Prefeitura do Município de Diadema. Foram observadas durante a pesquisa dos dados as mudanças na organização pública assim como resistências das pessoas ao processo de transformação legal destes ajustes.

Nesta análise ainda podemos identificar limitações entre os Conselhos Municipais perante a legislação, que não estão atualizadas nos critérios da nova Lei 13.019/2014, mas são situações pontuais que estão sendo analisadas para o aprimoramento e atualização da legislação específica desses conselhos.

Por ser um assunto novo, tanto para a gestão pública como para as organizações privadas, as mudanças estão sendo assimiladas e compreendidas na prática, ou seja, os gestores, agentes de transformação desse processo precisam assumir papéis positivos,

dando o tom de sua conduta para o aperfeiçoamento da legislação. Além disso, redesenhar os processos de socialização e alinhá-los aos novos regimes jurídicos.

Com a análise dos dados coletados, foi possível interpretar que os achados da formalização dos tipos de ajustes contratuais foram sendo incorporados pelas Secretarias do Município de Diadema ao decorrer de sua vigência legal em 01 de janeiro de 2017, quando houve um aumento nos Termos de Colaboração (Quadro 1) conforme preconiza o artigo 1º da Lei 13.019/2014, e neste ponto foi reflexo condicionante na Distribuição de Ajustes por Secretaria (Quadro 2).

Também foi analisado o percentual destinado pelo executivo para os serviços do terceiro setor, executados pelas organizações da sociedade civil junto ao município, no mesmo período do triênio (Quadro 3), sendo verificado um crescente de valores repassados para as mesmas. Com esta crescente dos valores repassados verificou-se (Quadros 4 e 5) a Distribuição das Despesas por Secretarias e por Ajustes Contratuais, e como a nova Lei 13.019/2014 tem influenciado na forma de gestão, contratualização, formalização e fiscalização entre o público e o privado.

Não distante disto, em informações coletadas junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP (Quadro 6 e 7), foi possível apresentar as formas de Distribuição de Ajustes e por Secretarias e como a nova legislação vem influenciando em âmbito Estadual.

Sendo assim, esta análise dos resultados nos apresenta claramente que a nova Lei 13.019/2014 vem aperfeiçoando a gestão pública e seus atores, públicos e privados, principalmente na transparência de informações e na forma de contratos administrativos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para as considerações finais do presente artigo, os objetivos intermediários foram alcançados no sentido de responder ao questionamento final proposto. Em decorrência das análises realizadas por meio da pesquisa de campo e sustentadas pelo referencial teórico, é relevante apresentar alguns pontos.

No que concerne à bibliografia sobre o terceiro setor e o marco regulatório das organizações da sociedade civil, o estudo permitiu a compreensão da importância do tema, pois cada instituição envolvida é composta por diferentes atores que dão o sentido de existência ao planejamento das políticas públicas, com seus valores e suas características peculiares. Trazer a mudança para esse ambiente organizacional pode ter consequências positivas ou negativas, pois a resistência dos indivíduos tem que ser bem tratada, para que os objetivos sejam alcançados em sua plenitude.

O estudo demonstrou como os envolvidos perceberam as mudanças práticas na forma de novos ajustes e contratualizações, assim como o novo formato para avaliação e monitoramento dos contratos entre o público e o privado, por meio de sua gestão, mostrando-se mais preocupados com seus planejamentos do que com a interação com os sujeitos ali presentes, em termos de esclarecimentos e atenção à subjetividade. Outro ponto importante que o estudo revelou é a questão da adaptação à nova realidade que precisou ser adquirida por todos os envolvidos. Em relação às observações informais, é válido ressaltar que os setores envolvidos foram receptivos na análise dos pontos considerados relevantes para o estudo.

Finalizando, o estudo permitiu relacionar a forma de contratualização que era anteriormente efetuada pelos atores envolvidos, assim como as mudanças e as resistências do processo, que foram superados com a nova Lei 13.019/2014, abrindo espaço para que outras realidades corporativas e institucionais fossem efetivamente abrangidas, a fim de proporcionar ao setor privado sem fins lucrativos melhores condições de trabalho e estruturação na formalização dos contratos com a administração pública.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo fomento ao curso.

Referências

BARBOSA, M. *et al.* **As Vantagens e Desvantagens para a Qualificação como OSCIP.** Revista Conbrad, v.2, n.3, 2017.

DIAZ, M.; BECHARA, J. Parcerias da Administração Pública com as Entidades Privadas sem fins Lucrativos na Lei Nº 13.019/2014 e a Questão da Univocidade Conceitual do “TERCEIRO SETOR”. **Portal Revistas**, v.2, n.2, jul./dez. 2015.

LOPES, F. L. *et al.* **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das organizações da Sociedade Civil – Lei 13.019/2014.** Secretaria de Governo da Presidência da República - Palácio do Planalto – Brasília – DF, 2016.

KOTHER, M. **Contextos e Caminhos do Terceiro Setor.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

NAIRO, V.; NUNES, L. **Políticas de Saúde e as Organizações da Sociedade Civil. A transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares a partir da Lei Nº 13.019/2014.** RS: UNISC, 2016.

OLIVEIRA, L.; GALVÃO, M. **Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo.** 2 ed. São Paulo: Fundap, 2009.

ROMÃO, V.; OLIVEIRA, A. **Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas.** 3 ed. São Paulo, Editora Atlas, 2011.

SILVA, T. C. **Instrumentos de Transferência Voluntárias da União.** Repositório Institucional. DF: ENAP, ago. 2015.

APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO EM TECNOLOGIAS: UMA PROPOSTA PARA A REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE NO CENTRO DE GUARULHOS/SP²⁴

152

Renata de Paula
Especialista em Gestão Pública - UNIFESP
rrenata@msn.com

Valterlei Borges
Doutor em Estudos de Literatura - UFF
val.borges@gmail.com

Resumo: o Brasil tem experimentado problemas crescentes quanto à segurança pública, que tem se tornado uma das principais preocupações dos brasileiros nestes últimos tempos. As notícias frequentes de rebeliões e chacinas em penitenciárias, os crescentes índices de homicídios, o aumento no tráfico de drogas, a subjugação de comunidades por facções criminosas e a ousadia cada vez maior do crime organizado são movimentos que desafiam o poder público, mas eles não são os mesmos em todas as regiões e em todas as cidades. Pelo contrário, o que se observa é o surgimento de tendências diversas na evolução do crime e da violência em cada região. Pode-se afirmar que, a par das semelhanças e dos problemas comuns, cada município possui suas particularidades, devendo produzir suas próprias soluções. Nesse contexto, a Secretaria de Segurança Pública de Guarulhos/SP, precisa identificar soluções tecnológicas para combater a criminalidade, entendendo que a gerência técnica deve fazer estudos e apresentar melhorias para a cidade. Trata-se de um tema atual que precisa ser conduzido em cada município, objetivando uma melhoria tecnológica a fim de buscar os parâmetros de países desenvolvidos, onde a tecnologia tem inteligência e são altamente eficazes para o combate da criminalidade. O tema proposto é viável e pretendemos apresentar algumas propostas para que este trabalho seja o início de novas conquistas para a Secretaria de Segurança Pública de Guarulhos/SP.

Palavra Chave: segurança pública; políticas públicas; centro de Guarulhos; monitoramento urbano; tecnologias.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem experimentado problemas crescentes quanto à segurança pública, mas em geral eles apresentam particularidades em cada estados e principalmente em cada cidade. Observa-se o surgimento de tendências diversas na evolução do crime e da

²⁴ O presente texto é uma versão atualizada do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização) em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

violência em cada região. Pode-se afirmar que, a par das semelhanças e dos problemas comuns, cada município possui seus próprios problemas devendo produzir soluções locais.

Isso implica a necessidade de diagnósticos particulares capazes de identificar as características locais do crime e da violência, bem como os fatores de risco e as causas que agenciam tais fenômenos. Isto significa, também, que não há receitas que sejam válidas para todas as situações e que possam substituir a elaboração concreta de políticas públicas em cada município.

Partindo desse contexto buscaremos tratar do alto índice de roubos e furtos no Centro da cidade de Guarulhos, fazendo comparações com os demais bairros e também com outros municípios de características semelhantes.

Pretende-se demonstrar que é possível alcançar um entendimento mais amplo das causas da violência e da criminalidade, assim como obter indicadores que orientem a formulação de políticas públicas de combate a tais problemas, bem como mostrar como as tecnologias atuais podem ser aplicadas na redução da criminalidade.

1.1. Município de Guarulhos

Guarulhos faz parte dos 39 municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo (Figura 1), fazendo divisa com as zonas Norte e Leste da Capital e os municípios de Mairiporã, Santa Isabel, Arujá e Itaquaquetuba.

Figura 1 – Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Arquivo próprio da Secretaria Segurança Pública de Guarulhos

No município de Guarulhos passam duas das principais rodovias federais, a Presidente Dutra e a Fernão Dias, e a rodovia estadual Ayrton Senna, estando estrategicamente posicionado em dos principais eixos de desenvolvimento do País, formado pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

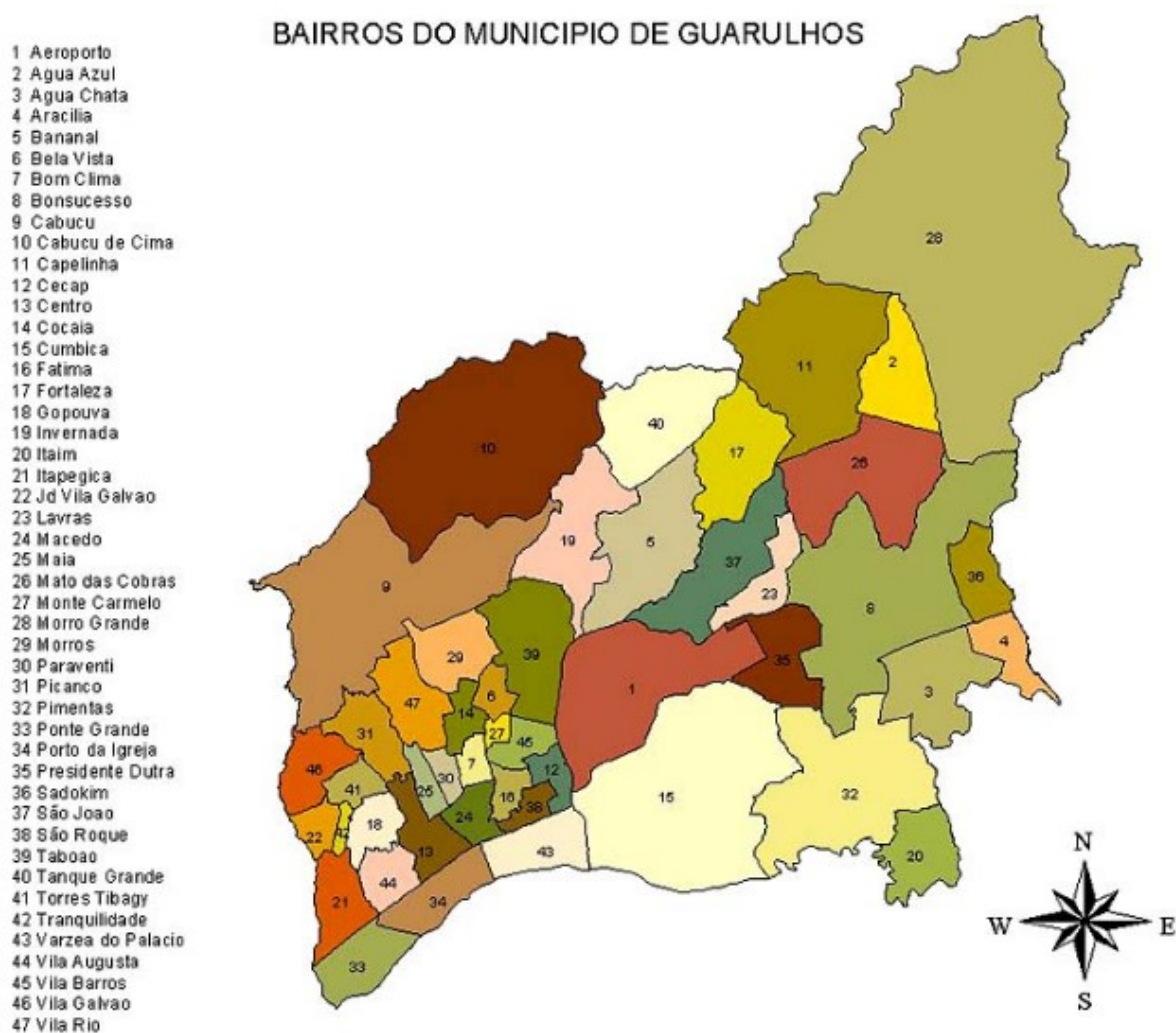
Sua área territorial é de 318 Km², 98% urbanizada²⁵, para uma população estimada de 1.365.899 habitantes, segundo projeção do IBGE para 2018, sendo que tem uma densidade demográfica segundo o último Censo de 2010 de 3.834,51 hab/ Km². Com esses números, Guarulhos é o segundo maior município em população no Estado de São Paulo, o 13º no país e a maior cidade brasileira que não figura como uma capital estadual.

²⁵ As informações apresentadas sobre o município de Guarulhos/SP foram retiradas do site do IBGE (www.ibge.gov.br). Acesso em: 23 abr. 2019

Alguns indicadores demonstram os contrastes existentes em Guarulhos. O PIB per capita, por exemplo, equivale a cerca de R\$ 40.367,54 (IBGE, 2016) para uma renda média per capita de R\$ 790,79 ao mês.

O município de Guarulhos, oficialmente, de acordo com o Decreto Municipal 14998/88, subdivide-se em 47 bairros, conforme mapa e tabela a seguir:

Figura 2 – Município de Guarulhos – Divisão oficial de bairros



Fonte: Arquivo próprio da Secretaria Segurança Pública de Guarulhos

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para iniciar o estudo sobre a problematização do Centro de Guarulhos alguns conceitos básicos serão inicialmente definidos.

2.1. Crime

No conceito analítico de crime, a conduta abrange o dolo (querer ou assumir o risco de produzir o resultado) e a culpa em sentido estrito. Se a conduta é um dos componentes do fato típico, deve-se definir o crime como “fato típico e antijurídico”. O crime existe em si mesmo, por ser um fato típico e antijurídico, e a culpabilidade não contém o dolo ou a culpa em sentido estrito, mas significa apenas a reprovabilidade ou censurabilidade de conduta. O agente só será responsabilizado por ele se for culpado, ou seja, se houve culpabilidade. Pode existir, portanto, crime sem que haja culpabilidade, ou seja, censurabilidade ou reprovabilidade da conduta, não existindo a condição indispensável à imposição de pena. Em outras palavras, CRIME é todo fato típico e antijurídico que constitua uma sanção (MIRABETE, 2009, p.83).

Desde as primeiras civilizações, ao cunhar a lei, esteve presente um dos seus objetivos primordiais que é limitar e regular o procedimento das pessoas diante de condutas amplamente consideradas como nocivas e reprováveis. Até a idade média a noção de crime não era muito clara, frequentemente confundida com outras práticas reprováveis que se verificavam nas diversas esferas legais, administrativas, contratuais, sociais e até religiosas. Deve-se, portanto, àquele princípio a formulação atual de várias legislações penais que, em verdade, não proíbem nenhuma prática, mas simplesmente tipificam condutas e preconizam as respectivas penas àqueles que as praticam.

2.2. Conceito de Furto e Roubo

O crime de furto, previsto no art. 155 do Código Penal Brasileiro é definido como “subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”. A objetividade jurídica da norma é a proteção à propriedade. Subtrair significa retirar. A expressão “para si ou para outrem” indica o fim de assenhoreamento definitivo, isto é, o agente age com *animus furandi* (intenção de apoderar-se definitivamente) (JESUS, 2013, p.309).

O crime de roubo previsto no art. 157 do Código Penal Brasileiro é definido como “Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência” (CÓDIGO PENAL, 1940, Art.157).

A distinção conceitual entre furto e roubo é que no primeiro é a subtração clandestina; o segundo com a existência de grave ameaça ou com emprego de violência contra a pessoa, os fatores empregados fazem com que haja a entrega da coisa, sendo circunstâncias especiais que relevam sua diferença para o furto.

2.3. Prevenir o crime

Prevenir o crime é o grande objetivo das ciências ligadas à criminologia e de todos os segmentos interessados no bem-estar da humanidade, que veem o crime de forma global, consequência da atuação conjunta de seus componentes e sob a ação de fatores socioeconômicos, políticos, culturais etc. Compreender a dinâmica criminal não significa detectar os espaços de crimes/criminosos e suas características para ações repressivas. Significa, antes de tudo, entender os seus processos operacionais para antecipar-se e preveni-lo. A prevenção deve ser comunitária, com políticas que intervenham positivamente nas suas causas últimas que são o esfacelamento das relações sociais e a carência de atendimento às necessidades básicas e de outros serviços que valorizem a cidadania (MAXIMO, 2004, p. 31).

Prevenir o crime é antecipar uma determinada situação que poderia vir a ser indicada como crime. Para prevenção devemos criar e implementar políticas públicas capazes de combater as possíveis causas de crimes e assim buscar por melhores resultados nos números apresentados.

2.4. Tecnologias na redução de Índices

Contribuindo com o trabalho podemos descrever sobre as tecnologias associadas ao governo brasileiro, que tem como objetivo transformar as relações com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e

fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente.

As tecnologias trazem melhores benefícios para a redução dos índices criminais e, embora o assunto seja vasto, podemos citar aqui a cidade de São Paulo, que vem conseguindo minimizar os índices. A cidade de São Paulo foi pioneira em fazer o registro digital de boletins de ocorrência, o acesso a dados estatísticos pelo Infocrim, sistema lançado em 1999 e que foi o ponto de partida para o Detecta, que teve sua implantação a partir de 2015.

Conforme o Governo de São Paulo, o Detecta é um sistema de monitoramento inteligente implantado pelo Governo do Estado de São Paulo, composto pelo monitoramento através do uso de câmeras, combinado com o maior banco de dados de informações policiais da América Latina, integrando ao sistema os bancos de dados das polícias civil e militar, do Registro Digital de Ocorrências (RDO), Instituto de Identificação (IIRGD), Sistema Operacional da Polícia Militar (SIOPM-190), Sistema de Fotos Criminais (Fotocrim), além de dados de veículos e da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) do Detran. Uma de suas funcionalidades é o reconhecimento automático de situações indicativas de potenciais crimes, como uma moto estacionada entre carros num congestionamento, ou a identificação de veículos furtados ou roubados, gerando um alerta para rapidamente uma viatura se deslocar até a situação.

Os bons resultados motivaram outros estados a copiar algumas medidas consagradas em São Paulo. Tão importante quanto copiar medidas bem-sucedidas é garantir a continuidade dos esforços, cujo objetivo é o combate mais efetivo ao crime.

3. METODOLOGIA

Consultas a documentos oficiais da Secretaria para Assuntos de Segurança Pública e leitura bibliográfica de conteúdos relacionados à discussão. Com isso, buscamos viabilizar uma aproximação dos conceitos apreendidos à prevenção criminal através do uso de tecnologias que poderão ser implantados na Segurança Pública de Guarulhos/SP.

3.1. Características do Centro da Cidade

O Centro de Guarulhos é um bairro da cidade que integra uma área de cerca de 3km², com uma população residente de 17.142 habitantes, de acordo com o censo de 2010 realizada pelo IBGE.

Estima-se, entretanto, que a população residente no bairro somada à população flutuante da região chega a 300 mil pessoas por dia, ou seja, mais de 1/5 da população do Município passa pelo Centro da Cidade a cada dia.

O bairro Centro abriga um quadrilátero formado pelas vias que integram o principal Centro Comercial da Cidade, onde se localiza, além do comércio, uma vasta rede bancária e hoteleira, além de vários equipamentos públicos da Administração Municipal.

3.2. Segurança Pública

Numa sociedade em que se exerce a democracia plena, a segurança pública garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Neste sentido, a segurança não se contrapõe à liberdade e é condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos. Quanto mais improvável a disfunção da ordem jurídica, maior o sentimento de segurança entre os cidadãos.

As forças de segurança buscam aprimorar-se a cada dia e atingir níveis que alcancem a expectativa da sociedade como um todo, imbuídos pelo respeito e à defesa dos direitos fundamentais do cidadão e, sob esta ótica, compete ao Estado garantir a segurança de pessoas e bens na totalidade do território brasileiro, a defesa dos interesses nacionais, o respeito pelas leis e a manutenção da paz e da ordem pública. Paralelo às garantias que competem ao Estado, o conceito de segurança pública é amplo, não se limitando à política de combate à criminalidade e nem se restringindo à atividade policial.

A segurança pública, enquanto atividade desenvolvida pelo Estado/Município, será sempre responsável por empreender ações de repressão e oferecer estímulos ativos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão expostos. As instituições responsáveis por essa atividade atuam

no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços.

Em nosso sistema há uma grande deficiência na políticas de segurança e seus impactos para desestruturar o crime. Convém, neste ponto, realçar que em todo o país a manutenção da segurança interna deixou de ser uma atividade monopolizada pelo Estado. Atualmente as funções de prevenção do crime, policiamento ostensivo e ressocialização dos condenados estão divididas entre o Estado, Município, a sociedade e a iniciativa privada. Entre as causas dessa deficiência estão o aumento do crime, do sentimento de insegurança, do sentimento de impunidade e o reconhecimento de que o Estado apesar de estar obrigado constitucionalmente a oferecer um serviço de segurança básico, não atende sequer às mínimas necessidades específicas de segurança que formam a demanda exigida pelo mercado. Diversos acontecimentos têm-nos provado que é impossível pensar num quadro de estabilidade com relação à segurança pública, de tal maneira que se protegesse por completo dos efeitos da criminalidade em sentido amplo.

3.3. A Guarda Civil e o Município nas questões de Segurança Pública

A Guarda Civil Municipal - GCM - de Guarulhos foi instituída em 1992, através da Lei Municipal 4213 de 30/12/1992 que a incluiu na estrutura básica da Prefeitura de Guarulhos. Entretanto, suas atividades iniciaram-se apenas em 1997 com a primeira contratação de guardas, tendo a primeira turma concluído o curso de formação em 1998.

Nos últimos anos o Município tem promovido um constante aperfeiçoamento no efetivo da GCM, o que vem sendo realizado especialmente através de parcerias com o Governo Federal, por intermédio de convênios com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, o que tem viabilizado maior aproximação com o público jovem da cidade, em um trabalho de prevenção às situações de violência e criminalidade.

A nova filosofia que vem sendo difundida no que se refere à participação dos municípios na Segurança Pública, cuja temática tem colocado as guardas municipais em posição de destaque.

Com esse pensamento, a Guarda Civil Municipal de Guarulhos tem, frequentemente, buscado estruturar-se para que possa fazer frente à crescente demanda de segurança que recai sobre os municípios, procurando aperfeiçoar a forma com que realiza a proteção dos bens e serviços da municipalidade, bem como na instituição de políticas públicas que tratam diretamente na problemática do crime e da violência.

No âmbito da Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública, o Município tem empreendido um grande esforço no sentido de diagnosticar o crime na cidade de Guarulhos. A otimização das bases georreferenciadas da Prefeitura realiza o mapeamento criminal da cidade, subsidiando, dessa forma, o planejamento e o acompanhamento das políticas públicas.

3.4. Índices criminais

A criminalidade vem caindo no Estado de São Paulo como um todo, inclusive em Guarulhos. Segue, abaixo, as tabelas da região Central de Guarulhos- consideramos aqui a área do 1º DP de Guarulhos consultadas no site do Governo do Estado de São Paulo – Dados Estatísticos.

A tabela apresenta os dados completos do ano de 2018 e dos primeiros três meses do ano de 2019, quando estávamos realizado a pesquisa.

Tabela 1: Ocorrências Centro de Guarulhos - Evolução criminal - Números absolutos Anual

Natureza	2018													2019			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total	1	2	3	Total
HOMICÍDIO DOLOSO (2)	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	2
Nº DE VÍTIMAS EM HOMICÍDIO DOLOSO (3)	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	2
HOMICÍDIO DOLOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº DE VÍTIMAS EM HOMICÍDIO DOLOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

HOMICÍDIO CULPOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	1	1	3	4	0	1	0	2	0	12	1	0	0	1
HOMICÍDIO CULPOSO OUTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	0	0	1	0	1	2	0	0	0	2	1	0	7	2	0	0	2
LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LESÃO CORPORAL DOLOSA	14	20	23	11	17	14	13	13	27	23	19	28	222	21	29	23	73
LESÃO CORPORAL CULPOSA POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	12	17	18	20	21	21	10	21	10	26	14	13	203	25	14	16	55
LESÃO CORPORAL CULPOSA - OUTRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LATROCÍNIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº DE VÍTIMAS EM LATROCÍNIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ESTUPRO	0	0	2	1	0	1	1	0	2	0	2	1	10	0	0	1	1
ESTUPRO DE VULNERÁVEL	1	0	0	1	1	0	1	2	1	0	2	0	9	0	0	0	0
ROUBO - OUTROS	78	61	71	61	53	57	42	65	64	80	55	72	759	67	56	62	185
ROUBO DE VEÍCULO	12	7	7	13	12	4	4	4	3	14	14	10	104	10	6	6	22
ROUBO A BANCO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
ROUBO DE CARGA	0	0	0	1	1	1	2	1	0	1	1	2	10	0	1	0	1
FURTO - OUTROS	112	164	184	166	157	135	171	216	217	207	198	192	2.119	184	171	203	558
FURTO DE VEÍCULO	29	51	54	38	31	35	32	43	41	43	47	24	468	25	24	34	83

Fonte: Portal do Governo de São Paulo

Podemos perceber que os índices estão em um trabalho de diminuição, porém com a efetividade do monitoramento nesta região espera-se atingir pelo menos 30% de queda nos índices de Furto, Furto de veículos, Roubo e Roubo de veículos, tendo um panorama favorável para o município no comparativo anual.

4. ESTUDO DE CASO – ANÁLISE DE RESULTADOS

A implantação do sistema de monitoramento no Centro de Guarulhos contemplará o principal quadrilátero do Centro, compreendido entre a Praça Getúlio Vargas, Rua Capitão Gabriel, Rua Sete de Setembro, Rua Dom Pedro II, Av. Paulo Faccini, e o principal parque da Cidade, o Bosque Maia, possibilitando o acompanhamento diuturno do fluxo de pessoas e veículos nas principais vias, praças, área comercial, instituições financeiras, órgãos públicos, instituições de ensino e demais locais ou eventos com grande aglomeração de pessoas.

O sistema de videomonitoramento visa prevenir e inibir as atividades ilícitas, cooperar para a redução no índice de criminalidade e registrar imagens para posterior serviço de investigação. Com o monitoramento se espera atingir toda a população flutuante e os moradores desta região, com uma previsão de sensação de segurança e redução de pelo menos 30% dos índices apresentados na Tabela 1.

A ferramenta contribui ainda para aperfeiçoar as atividades preventivas do policiamento ostensivo, agilizar as atividades repressivas durante o acontecimento de atividades ilícitas e aumentar a sensação de segurança do cidadão, bem como reduzir significativamente os índices de criminalidade através da prevenção, repressão e investigação de crimes, facilitando o emprego do policiamento ostensivo e a obtenção de provas para o judicial.

O projeto de videomonitoramento vem ao encontro dos anseios da população no ponto em que o incremento da tecnologia tende a otimizar o trabalho das forças de segurança pública, gerando significativo ganho em termos de eficiência e eficácia.

Tabela 2: Ocorrências Centro de Guarulhos - Evolução criminal - Números absolutos 1º Trimestre									
Natureza	2018				2019				Variação 2018-2019
	jan	fev	mar	Total	jan	fev	mar	Total	
ESTUPRO	0	0	2	2	0	0	1	1	-50%
ROUBO - OUTROS	78	61	71	210	67	56	62	185	-14%
ROUBO DE VEÍCULO	12	7	7	26	10	6	6	22	-18%
FURTO - OUTROS	112	164	184	460	184	171	203	558	18%
FURTO DE VEÍCULO	29	51	54	134	25	24	34	83	-61%

Fonte: Portal do Governo de São Paulo

A Tabela 2 apresenta um comparativo do primeiro trimestre de 2018 com o primeiro trimestre de 2019. Podemos visualizar a evolução criminal na Região Central de Guarulhos, bem como as naturezas de crimes que foram alcançadas com o videomonitoramento na região do 1º DP de Guarulhos. Com os dados levantados é possível observar os resultados preliminares na região, que concentra um fluxo expressivo de pessoas circulando diariamente. Incluindo o primeiro trimestre, espera-se atingir pelo menos 30% (trinta por cento) de queda nos índices de Estupro, Furto, Furto de veículos, Roubo e Roubo de veículos até o final de 2019 (em comparação com os dados de 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a reunião de dados, pesquisas e informações, foi possível traçar e identificar o contexto urbano no qual os fenômenos da violência e da criminalidade emergem com força, causando a exacerbação dos sentimentos de medo e insegurança da população.

A centralidade do crime e da violência na vida cotidiana de grande parcela da população do município impõe desafios consideráveis ao planejamento de políticas públicas de

segurança, sendo fundamental o acúmulo de conhecimentos e pesquisas para serem utilizadas.

Em São Paulo, para manter a criminalidade em baixa, a administração estadual pretende investir 17 bilhões de reais, até o final 2019, recurso será investido em tecnologias e pessoal, para a redução dos índices criminais.

Assim como no município de São Paulo, o município de Guarulhos busca atingir a redução dos índices criminais criando parcerias público-privadas com a finalidade de monitoramento através de câmeras locais. Com isso, espera-se uma melhor efetividade no direcionamento correto de cada recurso tecnológico e profissional.

Uma das soluções apontadas neste trabalho parte do uso da tecnologia, mais especificamente a implantação de câmeras de segurança objetivando a diminuição do crime, o aumento do sentimento de segurança, o aumento do sentimento de punidade e o reconhecimento de que o Estado, apesar de estar obrigado constitucionalmente a oferecer um serviço de segurança básico, atende às mínimas necessidades da população.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo fomento ao curso.

Referências

DURANTE, Marcelo Ottoni; ZAVATARO Bruno. **Limites e desafios da evolução da gestão em Segurança Pública.** Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_06.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2019.

FERNANDES, Luana. **Conceito do crime no Direito Penal Brasileiro.** Disponível em: <<https://luanafer18.jusbrasil.com.br/artigos/319976363/conceito-de-crime-no-direito-penal-brasileiro>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GEMBAROWSKI, Andre Guilherme; LOFFREDO, Maurizio; SOUZA, Renan de. **Projeto e análise de solução para videomonitoramento público integrado com intercomunicação e alarmes.** Disponível em: <https://nupet.daelt.ct.utfpr.edu.br/tcc/engenharia/doc-equipe/2011_2_15/2011_2_15_monografia.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sistema-detecta-ganha-97-novas-cameras-de-monitoramento/>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

JARDWSKI, Édina Rubia Weinert. **Análise da eficácia do sistema de vídeo monitoramento da cidade de Colombo.** Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33729/EDINA%20RUBIA%20WEINERT%20JARDWSKI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

KANASHIRO, Marta Mourão. **Sorria, você está sendo filmado: as câmeras de monitoramento para segurança de São Paulo.** Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281523/1/Kanashiro_MartaMourao_M.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2019.

MÁXIMO, Alexandre Alves. **A importância do mapeamento da criminalidade utilizando-se tecnologia de sistema de informação geográfica para auxiliar a segurança pública no combate à violência.** 2004. 97 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). PPGEP, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de direito penal.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 83.

PORTAL DO GOVERNO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<https://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 03 mai. 2019.

SANCHES, Oscar Adolfo; ARAÚJO, Marcelo. **O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo, Série Didática nº6 – julho 2003.**

VIEIRA, Adriano da Silva. **Orientações para implantação de um SIG municipal considerando aplicações na área de segurança pública.** Belo Horizonte, 2002. 48p.

A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DIRETO PARA AS ESCOLAS E O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO²⁶

167

Sidney Aparecido da Silva
Especialista em Gestão Pública – UNIFESP
profney@uol.com.br

Valterlei Borges
Doutor em Estudos de Literatura – UFF
val.borges@gmail.com

Resumo: o estudo, a partir da análise de dados financeiros de três unidades escolares do Ensino Fundamental da rede pública municipal da cidade de São Paulo e com perfis similares, busca compreender os desafios para a gestão escolar na utilização dos recursos públicos advindos por meio de transferência direta para as unidades, seus impactos na consolidação do Projeto Político Pedagógico da unidade, de sua autonomia, e de seu fomento no desenvolvimento da gestão democrática. No trabalho, a partir da análise das categorias de gastos feitos por cada unidade, que demonstra percurso próprio de cada uma, há uma busca por estabelecer a relação entre a política de transferência de recursos para as escolas e o fortalecimento do Projeto Político Pedagógico, caminhando na construção de uma identidade escolar.

Palavras-chave: autonomia escolar; gestão democrática; transferência de recursos; projeto político pedagógico; identidade escolar.

Introdução

A construção de espaços mais significativos de aprendizagem nas escolas e de maior participação da comunidade escolar na definição de seus rumos são desafios postos hoje para gestores educacionais brasileiros. Esses princípios fundamentados na Constituição Federal de 1988 e na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 1996 norteiam a maior parte da produção pedagógica brasileira e, em consequência, seus rumos.

Na discussão de formas de custeio para a educação brasileira, e em oposição aos defensores de que as unidades escolares públicas devem buscar recursos próprios por meio de suas associações que em sua maioria tem esse pressuposto em seus estatutos,

²⁶ O presente texto é uma versão atualizada do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 2019 no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização) em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

intensificou-se meios de repasse direto de recursos públicos para as unidades escolares, apostando em uma política de fortalecimento das Instituições internas e no processo de democratização da definição do uso desses recursos, favorecendo o surgimento de projetos particulares de cada unidade.

Nesse trabalho, buscaremos refletir sobre a eficácia e a efetividade no uso desses recursos e o impacto dessa política no desenvolvimento dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas, compreendendo os desafios da gestão escolar na sua utilização, na construção de uma gestão democrática e na busca por uma educação significativa.

Como parâmetro de análise, estabeleceremos uma relação entre a política de transferência e efetividade no uso dos recursos públicos para o fortalecimento do Projeto Político Pedagógico das unidades escolares, de modo a compreender como essas ações contribuem com as novas práticas educacionais.

Metodologia

Para o desenvolvimento do trabalho utilizaremos o método quali-quantitativo, com objetivo exploratório apoiado em revisão bibliográfica, tendo como objeto de estudo três unidades escolares, Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), todas pertencentes à mesma Diretoria de Educação localizada na periferia da cidade de São Paulo. As escolas serão chamadas de EMEF 1, 2 e 3 com o objetivo de preservar suas identidades. A partir dos dados dos balancetes financeiros das unidades envolvidas dos anos de 2017 e 2018, números esses disponíveis nas escolas para consulta, estabeleceremos comparações entre as formas de utilização dos recursos procurando evidenciar suas semelhanças e diferenças, em conjunto com observações a partir de relatos dos gestores e percepções sobre o ambiente escolar das três unidades, estabelecendo paralelo com o percurso de cada escola.

Referencial Teórico e bibliográfico

O processo de redemocratização do país ao final do período militar e as discussões e debates que levaram a promulgação da Constituição de 1988, fomentou e consolidou a luta por uma educação brasileira para todos e a constituição de políticas públicas para

o setor, compreendendo estas como resultantes da ação política de diferentes atores, o “Estado em Ação”, conforme Farenzena e Luce (2014).

Na educação, o Estado brasileiro passou por mudanças significativas a partir de lutas por direitos sociais, constituindo um arcabouço legal com direitos de acesso garantido à educação gratuita em diferentes modalidades, principalmente daqueles que obrigatoriamente tem de frequentar a escola. Para Farenzena e Luce (2014), as políticas educacionais brasileiras foram sendo construídas no embate entre a luta por conquista de direitos e as disputas macroeconômicas.

Se por um lado cresceu a visão de uma política distributivista calcada no pacto federativo, por outro as sucessivas crises econômicas e os embates dos diferentes agentes reorganizaram essas políticas com foco na estabilização fiscal do Estado. Esse cenário marca profundamente as políticas públicas educacionais no país, ampliando conquistas como do recente ensino obrigatório a partir dos 4 anos até o Ensino Médio e a criação de fundos para redistribuir os recursos da educação brasileira, como o FUNDEF e posteriormente o FUNDEB, mas também as diversas buscas por redução de gastos do setor público no mesmo período.

É nesse cenário que desenvolve-se a política de transferência de recursos direto à escola. No plano federal temos o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) com suas várias modalidades, e nos diferentes entes federativos outros programas com o mesmo intuito, é o caso do PTRF (Programa de Transferência de Recursos Financeiros) na cidade de São Paulo para as escolas da Rede Municipal.

Para Viana (2017), com a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que contém as diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional no período de dez anos (2014 a 2024), os programas de transferências de recursos direto para as escolas, embora não resolva os problemas de financiamento da educação brasileira, visto que requerem políticas e ações mais amplas do Estado brasileiro, podem representar e se constituir em importantes ferramentas para o alcance de metas estipuladas no PNE, mais especificamente a meta 19, promoção da gestão democrática da educação, e a qualidade do ensino, representada na meta 20. Ainda conforme Viana (2017), não se trata de depositar a expectativa de alcance destas

metas do PNE por meio apenas da política de transferência de recursos, mas compreendê-las como indutoras de práticas que podem fomentar alterações nas escolas em rumo ao alcance dessas metas.

O princípio da gestão democrática, estabelecido em meta e presente em muitos documentos educacionais dos diferentes entes federativos no Brasil é definido por Souza (2012) como a ampliação de um espaço para a participação dos cidadãos, definindo seus objetivos e ações de modo coletivo e democrático, compreendendo a democracia como processo e constituindo meios para a comunidade escolar decidir.

Para isso, são vários os fatores que interferem no processo, contudo, não há como pensar o desenvolvimento desta prática sem a garantia de autonomia da gestão financeira, pois limitaria as possibilidades de ações das unidades escolares. Viana (2017) nos diz que a política de repasses dos recursos transferidos trouxeram maiores níveis de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das unidades escolares, estabelecendo uma ação maior das unidades escolares nos seus planos de ação e fundamentalmente em seu Projeto Político Pedagógico.

As unidades escolares podem assim desenvolver ações que representem a identidade das escolas, formuladas em conjunto com a comunidade escolar. Constituir projetos que apresentem não apenas diretrizes norteadoras de suas redes de ensino ou diretrizes da educação nacional, mas, também, projetos que articulem objetivos específicos da unidade, constituindo-se como meios para uma ação educativa calcada naquilo que Hernandez (1998) define como escola geradora de cultura e não só de aprendizagens de conteúdos, fomentando espaços para a formulação de projetos específicos na construção de um currículo que, sem perder de vista as diretrizes nacionais e de uma rede de ensino, pode se constituir como meio para a comunidade escolar se enxergar.

A necessidade, conforme Paro (2011 p.5), “[...] de currículo que não se baste no rol de conhecimentos a serem transmitidos, mas que contemple também as demais dimensões da cultura”. Nessa perspectiva a possibilidade das unidades definirem minimamente a utilização de seus recursos abre caminhos para o desenvolvimento de currículos mais amplos. Ainda conforme Paro (2011), é de direito do cidadão o oferecimento de uma educação que concorra para a construção de uma personalidade

democrática do indivíduo, sendo que a democracia não se aprende e nem passa a compor a personalidade, sem que seja exercitada na prática da vida cotidiana.

Dados apurados

Considerando as três escolas de Ensino Fundamental, EMEF 1, 2 e 3, foi realizada observação não participante sobre o objeto de pesquisa, por meio da percepção de relato no desempenho da função de cada gestor de escola pública e da análise dos dados das prestações de contas dos anos de 2017 e 2018 dos programas PDDE e PTRF, disponíveis nas unidades para consulta a todos os interessados e divulgados à comunidade escolar.

1 - A fala dos gestores

Nas três escolas há percepção sobre a importância dos recursos para poder desenvolver as atividades em seu dia a dia e o desenvolvimento do projeto pedagógico. Na EMEF 1, a gestão destaca como ao longo dos anos que permanece na unidade esses recursos foram delineando e oportunizando os diferentes projetos desenvolvidos, permitindo adquirir materiais específicos e desenvolver demais atividades da escola, estabelecendo relação direta com o Projeto Pedagógico. Na EMEF 2 a gestão chama atenção de como durante os anos que está na unidade e em parceria com o Conselho de Escola novos espaços de aprendizagens foram surgindo após definição do uso dos recursos, além de melhorias nas condições de acesso a vários deles. Essa também é a definição dada pela EMEF 3, que mostra como foi sendo transformado os espaços dentro da escola. Os três gestores chamam atenção para o volume dos recursos que não é suficiente para as diferentes atividades das unidades, sendo necessário fazer opção por onde utilizá-los, e nesse sentido, o Conselho de Escola é o espaço de discussão e definição junto com a APM (Associação de Pais e Mestres) para a finalidade de seu uso, conforme previsto na legislação.

Na EMEF 2 esse ponto foi destacado, colocando como os participantes do Conselho, pais, professores, alunos, foram tomando ciência da importância do uso dos recursos e vendo materializar-se decisões tomadas, criando um movimento crescente de apropriação da escola por parte de todos. Na EMEF 3 a gestão evidencia o papel do Grêmio Estudantil e seu envolvimento com o Conselho de Escola, desencadeando um sentimento de pertencimento à unidade. Os gestores das EMEFs 1 e 2 relatam que esse

envolvimento por parte do Conselho na definição do uso dos recursos acaba sendo também um aliado na divisão da responsabilidade pela decisão tomada, quebrando um pouco o sentimento de isolamento comum na direção de escola.

Sobre a utilização em si dos recursos, as escolas fazem cotação, como determinado legalmente, buscando otimizar seu uso com a finalidade de atender o máximo possível as prioridades elencadas. Esse papel das compras acaba ficando na mão da equipe gestora, sendo o gestor o principal responsável, e nas três escolas tenta-se dividir essa tarefa com demais profissionais das unidades, mas todos são unânimes em descrever o trabalho em procurar fazer boas compras e utilizar o recurso público com toda a responsabilidade necessária. Esse trabalho é visto como algo além do estabelecido para os gestores escolares, não reconhecido pela comunidade escolar. Para o gestor da EMEF 1 é como se fosse um serviço menor dentro dos afazeres do gestor, desprestigiado, mas que ocupa hoje boa parte do trabalho da gestão e que é de vital importância para a escola. Ele também destaca a importância de se respeitar a verba pública e utilizá-la com zelo, prestando contas de seu uso e tornando público essa prestação.

Embora as três unidades façam parte de uma rede de ensino que fornece a estrutura básica para o funcionamento das escolas, os gestores chamam a atenção para o volume de materiais que as escolas estão tendo de adquirir por meio de recursos das unidades, pois estão deixando de serem fornecidos pela administração central. Essa questão não é vista pelos gestores como algo necessariamente negativo, mas interfere na capacidade de mobilizar os recursos apenas para a parte pedagógica das escolas. Contudo, as três escolas tem a opinião que conseguem realizar compras de forma mais otimizada e com melhor valor que as efetuadas pelos órgãos centrais da educação. Na EMEF 2 essa posição é defendida como preferência, solicitando mais recursos para as unidades e uma maior autonomia no processo de compras, permitindo assim um melhor planejamento sobre sua execução. A gestão da EMEF 3 declara a dificuldade que é lidar com a expectativa da chegada de determinado item por meio de compra centralizada e esse não chegar, ou mesmo, adquirir um produto por recursos próprios e pouco depois recebê-lo novamente por meio de distribuição central.

2 - Os valores de repasses

Os repasses de verba tem em seu cômputo para definir o valor de cada unidade, entre outros fatores, a quantidade de alunos atendidos. Sendo assim, para estabelecer padrão de análise, consideramos o número de alunos no ano de 2019. As três escolas descritas não tiveram alterações no número de turmas atendidas nos últimos anos, alterando pouco a quantidade de alunos de cada ano.

Total de alunos									
Ano de 2019									
EMEF 1			EMEF 2			EMEF 3			
896			757			707			

	PTRF						PDDE		Total dos recursos
	2017			2018			2017	2018	
	1º Repasse	2º Repasse	3º Repasse	1º Repasse	2º Repasse	3º Repasse			
EMEF 1	-	25.299,90	26.589,00	19.573,50	19.573,50	23.488,20	21.960,00	19.620,00	156.104,10
EMEF 2	-	12.661,14	19.096,50	18.930,00	18.930,00	22.716,00	16.840,00	16.220,00	125.393,64
EMEF 3	-	267,47	18.804,00	17.251,50	17.251,50	20.701,00	16.344,00	15.890,00	106.509,47

Fonte: desenvolvido pelos autores a partir dos dados coletados nas EMEFs (2019).

Observações: no ano de 2017 houve apenas dois repasses da verba do Programa PTRF, sendo que na primeira foi efetuado um desconto do saldo existente na conta corrente, pagando-se a diferença. Isso aconteceu sem que a data corte para efetuar a operação fosse divulgada, causando grandes transtornos para muitas escolas.

3 - A utilização dos recursos (em %)

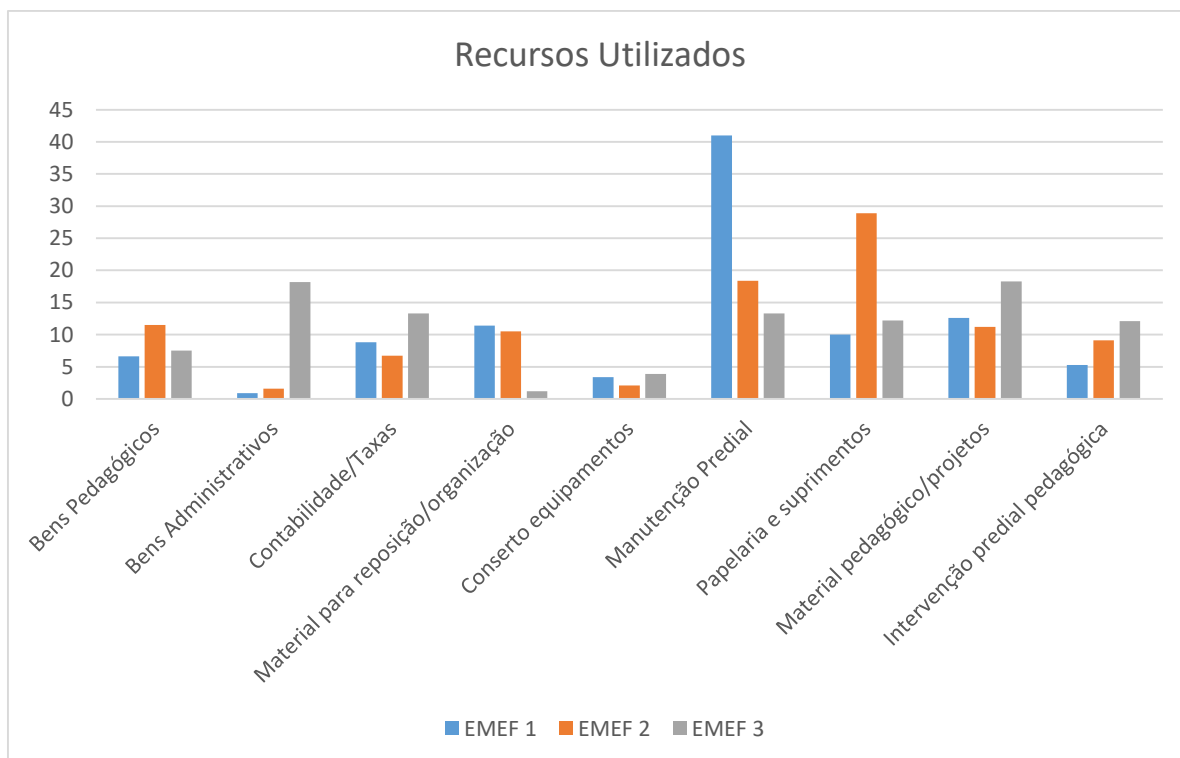
EMEF 1	PTRF		PDDE		TOTAL
	2017	2018	2017	2018	156.104,10
Bens Pedagógicos	7,9	-	17,8	9,5	6,6
Bens Administrativos	-	-	6,2	-	0,9
Contabilidade/Taxas	13,6	12,2	-	-	8,8
Material Reposição/Organização	18,7	10,2	2,7	9,0	11,4
Consertos Equipamentos	2,4	2,0	7,0	5,1	3,4
Manutenção Predial	36,6	44,5	39,4	42,1	41,0
Papelaria e Suprimentos	5,2	9,8	15,5	14,7	10,0
Material Pedagógicos/Projetos	11,8	12,9	11,4	14,0	12,6
Intervenção Predial (Pedagógico)	3,8	8,4	-	5,6	5,3

EMEF 2	PTRF		PDDE		TOTAL
	2017	2018	2017	2018	125.393,64
Bens Pedagógicos	17,9	-	20,0	20,0	11,5
Bens Administrativos	5,5	-	-	-	1,6
Contabilidade/Taxas	10,2	9,0	-	-	6,7
Material Reposição/Organização	12,0	9,3	9,1	12,7	10,5
Consertos Equipamentos	3,0	2,9	-	-	2,1
Manutenção Predial	21,0	27,0	9,4	-	18,4
Papelaria e Suprimentos	19,2	16,5	51,5	58,7	28,9
Material Pedagógicos/Projetos	4,9	17,3	10,0	8,6	11,2
Intervenção Predial (Pedagógico)	6,3	18,0	-	-	9,1

EMEF 3	PTRF		PDDE		TOTAL
	2017	2018	2017	2018	106.509,47
Bens Pedagógicos	-	6,8	20,0	20,0	7,5
Bens Administrativos	42,0	-	-	-	18,2
Contabilidade/Taxas	23,9	10,2	-	-	13,3
Material Reposição/Organização	2,8	-	-	3,8	1,2
Consertos Equipamentos	-	13,5	-	4,7	3,9
Manutenção Predial	10,9	24,6	5,2	6,3	13,3
Papelaria e Suprimentos	5,4	3,2	32,2	37,8	12,2
Material Pedagógicos/Projetos	15,0	-	42,6	27,4	18,3
Intervenção Predial (Pedagógico)	-	41,7	-	-	12,1

Fonte: desenvolvido pelos autores a partir dos dados coletados nas EMEFs (2019).

4 - Gráfico comparativo do total dos recursos utilizados (em %)



Fonte: desenvolvido pelos autores a partir dos dados coletados nas EMEFs (2019).

Análise dos resultados encontrados

Ao estabelecer como padrão de análise três escolas similares sob o ponto de vista de suas estruturas, o estudo permitiu possibilidades de comparação em outras perspectivas, além das estabelecidas por Souza (2012) e Viana (2017), que utilizaram unidades com modalidades de alunos diferentes. Com isso procuramos compreender o impacto da utilização dos recursos financeiros na construção de uma identidade escolar. Essa premissa demonstrou-se parcialmente eficaz, sendo possível perceber a diferença do uso dos recursos por cada unidade, favorecendo sua autonomia e a construção de um rumo próprio dentro de sua rede de educação.

Entretanto, ao adotar parâmetros de síntese para agregar os dados da utilização dos recursos e também por utilizar as planilhas de prestação de contas - e não diretamente as notas fiscais -, acabou por reduzir um pouco as diferenças, pois constituíram-se como grupos de despesas muito amplos, dificultando a visão geral das escolhas efetuadas por cada unidade. Nesse aspecto, a fala dos gestores agregou informações, permitindo compreender melhor as diferenças sobre as prioridades dadas por cada unidade. Outro aspecto que também interfere na interpretação dos dados e não está presente no estudo, é que a EMEF 1 teve no período outras fontes de recursos federais, além do PDDE analisado que as outras unidades também recebem, vinculados diretamente ao desenvolvimento de projetos, no custeio de muito dos materiais pedagógicos utilizados na unidade, demonstrando uma limitação do recorte metodológico adotado.

O estudo explicita a escassez dos recursos e a necessidade de utilizá-los na manutenção básica das unidades, aumentando gastos com materiais e serviços não relacionados diretamente com o trabalho pedagógico, também relatado nos estudos de Souza (2012) e Viana (2017). Contudo, reconhece a importância deles, e como mesmo na manutenção das unidades é possível ter ganhos com a política de transferência de recursos ao possibilitar a autonomia das unidades para definir suas prioridades, favorecendo a utilização dos recursos de forma mais eficiente e eficaz, podendo inclusive propiciar a possibilidade de se fazer mais com menos.

Na contramão do que Souza (2012) considera como desvio da função da política de transferência de recursos para as escolas, os gestores não tem uma visão negativa sobre a utilização dos recursos além do pedagógico, pois compreendem como formas de

avanço na perspectiva de autonomia escolar. Nesse aspecto foi possível perceber que o aumento do papel das unidades na definição de pequenos reparos, intervenções e uso dos recursos interfere de forma positiva na relação de poder e/ou dependência que as escolas se veem junto a órgãos superiores para conseguir determinado serviço e/ou material.

Essa prática de vínculo direto com órgãos centrais para conseguir determinados serviços e/ou materiais, considerando nosso legado histórico, favorece posturas calcadas no clientelismo e personalismo presentes ainda em nossas estruturas organizacionais que concentram poderes e processos decisórios. Podemos com isso, compreender que as políticas de transferência de recursos contribuem também na superação dessa cultura, apontando para novas relações entre os órgãos. No estudo, os gestores apontam claramente a necessidade de se investir mais no recurso direto às unidades, compreendendo a ação como fundamental para a autonomia das escolas, inclusive na relação com as diretorias de educação.

Ainda sobre a utilização de recursos para além de destinos diretamente pedagógicos, os gestores das unidades foram uníssomos na compreensão da importância do espaço no processo educativo, permitindo estabelecer uma correspondência entre o cuidar da manutenção dos prédios com o fazer pedagógico. Compreendem que todo fazer na escola tem por finalidade o processo pedagógico, mesmo não estando diretamente vinculado a ele.

Olhando para os dados apurados, podemos perceber que as unidades destinam parte significativa dos recursos com finalidades que não se relacionam diretamente com o fazer escolar. São custos com contabilidade, bancos, taxas, que abocanham cerca de 9% do orçamento de cada unidade, com variações entre elas para mais ou menos, e representam o ônus de ter dentro das unidades uma unidade executora com personalidade jurídica, a APM – Associação de Pais e Mestres. Nesse ponto as unidades não têm possibilidade de intervenção, uma vez que os Programas de transferência exigem a existência da unidade executora e definem o banco para as respectivas contas correntes, e sendo uma figura jurídica, as escolas se veem com a necessidade de contratação de serviços contábeis para dar conta das exigências legais a que as APMs estão submetidas. Contudo, percebe-se que mesmo com pouca margem para negociar

esse custo, as escolas estudadas apresentaram diferenças, demonstrando percursos próprios em cada unidade.

Sobre a aquisição de bens, dividido nas planilhas e gráficos com destino administrativo e pedagógico, podemos perceber a concentração diferente de escola para escola, com destaque para a EMEF 3 que adquiriu um maior número de bens administrativos, no caso armários e arquivos. Chama atenção e não está nas planilhas por conta da unificação temática, a diversidade destes bens: impressoras, projetores, microfones, caixas amplificadas, instrumentos musicais... demonstrando sua relação direta com a proposta pedagógica das unidades.

Quanto a material para reposição e/ou organização, podemos interpretar posturas diferentes das unidades. Neste quesito foram incluídos compras para reposição de itens danificados como lâmpadas, tomadas, pilhas, baterias e outros. Também de organização como caixas, adaptadores, material de limpeza e coisas do gênero. A diversidade dos materiais é grande olhando apenas as planilhas de prestação de contas, sendo maior se fosse pesquisado as notas fiscais. Nesse tópico, é possível compreender a organização escolar de pequenos reparos e reposições que não implicam na contratação de serviços, chamando atenção a diferença das EMEF 1 e 2 com a EMEF 3, que fez pouco uso da verba com esta finalidade.

Na utilização de recursos para conserto e manutenção de equipamentos, representando um custo relativamente baixo comparado aos demais, constatou-se regularidade entre as escolas. Diferente do item manutenção predial, que representa gastos com serviços de reparos elétricos, hidráulicos, serralheria, com números muito diversos de uma unidade para outra. Aqui cabem as considerações já descritas, mas destacamos que a EMEF 1 apresentou um gasto bem maior que as demais e isso pode se explicar pelo fato da mesma possuir recursos que não foram descritos neste trabalho, como já destacado. Isso corrobora a fala dos gestores que se houver mais recursos existe a possibilidade de empregá-los em outras demandas.

Quanto ao item papelaria e suprimentos, observamos que representam parte significativa dos gastos das unidades e tem relação direta com o trabalho desenvolvido nas aulas. Chama atenção os números da EMEF 2, bem maior que as demais,

evidenciando uma priorização destes materiais, inclusive aparecendo nas planilhas a compra de papel sulfite de forma separada, e com valores expressivos, demonstrando grande quantidade. Sobre esse item, a metodologia empregada no estudo demonstrou deficiência em compreender sobre o que está se tentando representar, uma vez que há diversidade muito grande de materiais que compõem essa categoria, aparecendo nas planilhas de forma generalizada como papelaria, com exceção da EMEF 2 com sulfite, nos dizendo pouco sobre as diferenças de uma escola para outra.

Já o item material pedagógico-projetos, que aparece como um gasto significativo por todas as unidades estudadas, exemplifica a diversidade de cada escola na definição dos rumos de seus trabalhos. Embora apareça aqui descrito como iguais, nada tem de similar de uma escola para outra, a não ser a sua finalidade, que é subsidiar com materiais, projetos e ou trabalhos pedagógicos desenvolvidos nas escolas. Em todas as planilhas analisadas não encontramos itens com as mesmas definições de uma unidade para outra. Há contratação de transporte para alunos, serviços de brinquedos, compra de jogos, fantasias, instrumentos musicais, livros, serviços gráficos e assim por diante. Cada unidade trilhou um caminho único na utilização desses recursos, corroborando a tese da importância do recurso financeiro na construção de uma identidade pedagógica.

Na mesma perspectiva podemos analisar o item intervenção predial pedagógica, representando serviços e ou materiais para adequar espaços e ambientes dentro das unidades estudadas com a finalidade do desenvolvimento de atividades pedagógicas e não de manutenção. Aqui também não encontramos nenhuma semelhança dos gastos entre as escolas. Foram intervenções em parquinhos, salas ambientes, espaços esportivos e outros. Cada qual de uma forma e, conforme a fala dos gestores, de acordo com suas prioridades. Se somarmos os dois itens, material pedagógico, projetos e intervenção predial pedagógica, podemos concluir que parte significativa da verba é utilizada de forma totalmente exclusiva por cada escola, de acordo com sua Proposta Pedagógica.

Por fim, o estudo também aponta para o volume dos materiais e serviços contratados atualmente pelas unidades escolares por meio de seus recursos próprios, mesmo com valores relativamente pequenos, permitindo a interpretação do crescente papel que a

função de lidar com as compras em si, a logística para se efetuar as compras e/ou serviços e suas prestações de contas ocupam hoje nas atribuições da gestão escolar.

Considerações finais

Reconhecendo as limitações do presente estudo no universo abordado com três unidades como referência, mas principalmente a opção metodológica por analisar o uso dos recursos por meio das planilhas de prestação de contas e não pelas notas fiscais, dificultando um olhar mais criterioso sobre a natureza dos gastos, apontamos a necessidade de aprofundar este tema a fim de melhor compreender o impacto das políticas públicas de transferência de recursos para as unidades escolares no desenvolvimento de seus projetos pedagógicos, bem como ao acompanhamento e avaliação dessas políticas.

Resgatando o objetivo deste trabalho, que é compreender o impacto da utilização dos recursos transferidos diretamente na construção de uma identidade pedagógica das escolas, o estudo aponta a confirmação dessa relação. Embora os gastos com a política de transferência de recursos ainda representem um valor muito pequeno dentro do orçamento público, na cidade de São Paulo o Programa PTRF representa menos de 1% do orçamento da Secretaria de Educação, sua implantação e desenvolvimento nos últimos anos tem contribuído para o fomento de práticas pedagógicas mais autônomas ao mesmo tempo em que o uso do recurso público é empregado com mais eficiência e eficácia. Todavia, o montante de recurso ainda é pouco expressivo no orçamento da educação para as políticas de transferência de recursos diretos para as escolas, e demonstra que muito ainda tem de se avançar para constituirmos essa política como um recurso importante no desenvolvimento da autonomia e da proposta pedagógica na construção de uma educação de qualidade.

O estudo aponta para a importância dos recursos na construção do trabalho pedagógico, compreendendo o desenvolvimento de práticas mais democráticas na relação entre os entes administrativos da rede de ensino e na significação da participação de toda a comunidade escolar nos processos decisórios dentro das escolas, fomentando o diálogo e a interação entre os diferentes segmentos e com isso exercitando a prática democrática.

Contudo, o estudo reconhece o acúmulo crescente da função de gerir esses recursos nas escolas, e como esse fazer aparece dissociado do papel do gestor da educação. Não há política de formação dos gestores nessa área, justamente com profissionais que tem por base uma formação acadêmica que não contemplou discussões sobre gestão e organização financeira. Essa deficiência na estrutura de organização e política da secretaria de educação condiciona o bom uso dos recursos a uma disposição quase individual dos gestores em assumir com propriedade e eficiência essa tarefa. Para avançarmos na importância dessa política pública é necessário construir meios de formação para os gestores. Que as redes de ensino compreendam e deem importância ao crescente papel que a gestão dos recursos, incluindo as compras e sua logística, tem desempenhado na função dos gestores escolares.

Também é possível apontar que os gastos das unidades, embora apresente um padrão similar entre elas, o que é esperado por se tratar de unidades com a mesma modalidade de ensino e região, trazem dentro das definições de uso percursos próprios, que se justificam por meio do trilhar pedagógico de cada escola.

Finalmente, podemos concluir que a política de transferência de recursos contribui com o avanço do projeto pedagógico das unidades escolares, evidentemente junto com outros fatores que não foram aqui abordados, e se constitui como importante vetor para o desenvolvimento de relações mais democráticas nos contextos escolares e entre os entes administrativos das redes de ensino. Apontamos também para a necessidade de se ampliar os estudos sobre o tema a fim de subsidiar a ampliação desta política pública e, quem sabe, conseguir aproximar a questão da gestão dos recursos na educação com o debate e estudos pedagógicos em busca de uma educação de melhor qualidade.

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, em parceria com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo fomento ao curso. Aos gestores das escolas envolvidas neste estudo, que gentilmente se dispuseram a contribuir com os dados e o olhar sobre a escola.

Referências

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria B. Políticas Públicas de Educação no Brasil: Reconfigurações e Ambiguidades. In: MADEIRA, Ligia M. (Org.) **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

HERNANDEZ, Fernando. **Transgressão e mudança na educação: os projetos de trabalho**. Porto Alegre, RS: ArtMed, 1998.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo, SP: Ática, 2007.

_____. O currículo do ensino fundamental como tema de política pública: a cultura como conteúdo central. **Ensaio: Avaliação e políticas Públicas em Educação**. Vol.19, nº 72, Rio de Janeiro, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362011000400003>>. Acesso em: outubro de 2019.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Portal da Educação**. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: outubro de 2019.

SOUZA, Nilson Alves de. **Gestão democrática e gestão financeira: o Programa de Transferência de recursos Financeiros – PTRF – da cidade de São Paulo de 2006 a 2010**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

VIANA, Mariana Peleje. **Os Recursos Financeiros Descentralizados como Indutores da Gestão Democrática e Ferramentas para a Promoção da Qualidade do Ensino**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 7, n. 7, 2017.

**CENTROS DE ATENÇÃO INTEGRAL À MELHOR IDADE (CAIMI):
pioneirismo nos serviços de atendimento a pessoas idosas em Manaus (AM)**

183

Cleisiane Xavier Diniz
Enfermeira Gerontóloga
Professora Doutora
cxdiniz@gmail.com

Júlio Cesar Suzuki
Geógrafo
Professor Doutor
jcsuzuki@usp.br

Maria de Nazaré de Souza Ribeiro
Enfermeira Gerontóloga
Professora Doutora
mnribeiro2@gmail.com

Resumo: o Centro de Atenção Integral à Melhor Idade (CAIMI) é um projeto inovador de cuidado e atenção às pessoas com idade superior a 60 anos. Constituído sob a gestão de Amazonino Armando Mendes, junto ao Governo do estado do Amazonas, entre 1998 e 2002, o foco principal é o atendimento multidisciplinar de perspectiva gerontológica. Assim, com base em entrevista, pretendemos analisar a história dos CAIMIs, bem como sua divisão administrativa e espacial em Manaus (AM).

Palavras-chave: CAIMI; idoso; gerontologia; Manaus.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DOS CAIMIS²⁷

A população brasileira de 60 anos ou mais, segundo o censo 2000, era de 14.536.029. Entre 1991 e 2000, o número de idosos aumentou em quase 4 milhões de pessoas, já tendo sido possível prever uma tendência de crescimento para os anos seguintes. Entre os municípios das capitais brasileiras, Rio de Janeiro e Porto Alegre se destacavam com as maiores proporções de idosos, com 12,8% e 11%, respectivamente, da população total de seus municípios. Em contrapartida, no norte do país, a cidade de Manaus apresentava uma taxa de 4,7% (IBGE, 2002). Esse crescimento, porém, não representava

²⁷ Ressalta-se que não há registros escritos sobre a história da construção dos CAIMIs e que todos os dados aqui descritos foram coletados por meio de entrevistas com profissionais que atuaram na criação do projeto e construção dos CAIMIs.

uma preocupação em nível nacional. Para o período de 1998 a 2002, o então governador do Amazonas, Amazonino Armando Mendes, havia traçado diversas metas visando a melhoria da saúde no Estado do Amazonas e uma dessas metas foi a priorização e/ou atendimento diferenciado à saúde de grupos vulneráveis²⁸, dentre eles a criança e a pessoa idosa, que até esta época não tinha um acompanhamento especializado. Para isso foi criado o Programa de Revitalização da Saúde, resultado de um amplo diagnóstico da situação da saúde do município de Manaus, que permitiu planejar e reorganizar a rede de serviços de saúde para atender as necessidades da população. Obstinou-se o governador a disponibilizar aos cidadãos um serviço de saúde com padrão de qualidade e de eficiência acima da média nacional. Tinha como objetivo, criar e padronizar a rede física de todas as Unidades de Saúde, em termos quantitativos e qualitativos, otimizar seus serviços e garantir a presença de equipes de saúde continuamente treinadas.

A partir da ideia de criação dos Centros de Atenção Integral à Criança (CAIC)²⁹, foi elaborado o projeto dos CAIMIs. Essa ideia inicial foi verbalizada pela Assistente Social Betsy Eddy Praia Moraes e, a partir daí, iniciou-se um longo e árduo trabalho com diversos profissionais no intuito de criar o projeto, aprová-lo na Assembleia Legislativa e receber aceitação por parte da sociedade.

Tratava-se de uma ideia factível, inovadora, jamais pensada, saída de um sonho e que passava para um projeto real após uma longa jornada de trabalho por uma equipe multiprofissional da Superintendência de Saúde do Amazonas (SUSAM).

Assim, o Programa de Revitalização da Saúde tratou da criação dos CAIMIs, para que funcionasse como “porta de entrada” do atendimento básico de saúde de pessoas idosas, referência e retaguarda especializada em nível ambulatorial, fazendo parte do conjunto de unidades que comporiam a estrutura de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Amazonas, cuja hierarquização foi planejada em função do grau de complexidade dos seus serviços, conforme demonstrado na Figura 1, em que o

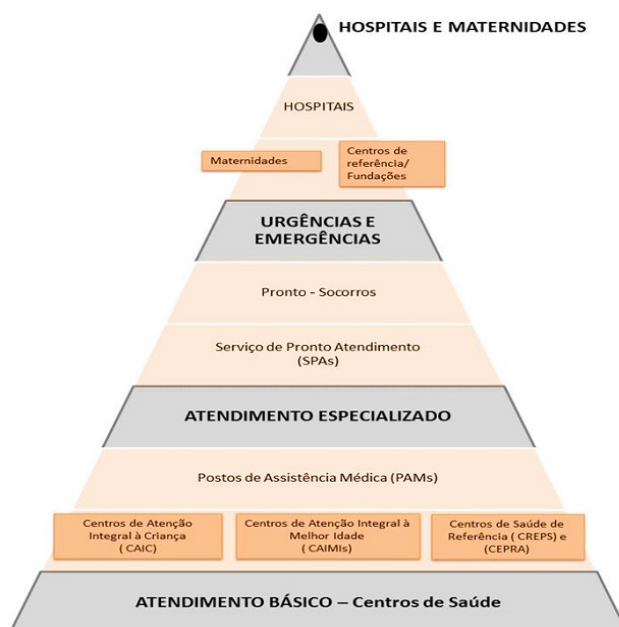
²⁸ Consideram-se grupos vulneráveis o conjunto de pessoas que pertence a uma minoria que, por diversas situações, têm dificuldade de acesso, participação e/ou oportunidade igualitária a bens e serviços universais disponíveis para a população (BASTOS, 2002).

²⁹ CAICs: são unidades de saúde ambulatorial destinadas ao atendimento pediátrico, odontológico e psicológico da criança. Assistem crianças e adolescentes de 0 a 13 anos por meio de consultas e serviços visando o tratamento e prevenção de doenças, além do acompanhamento e desenvolvimento infantil.

indivíduo buscaria os cuidados inicialmente nas Unidades Básicas de Saúde, conhecidas como Centros de Saúde.

Para determinados segmentos, os atendimentos seriam realizados pelos CAICs (Centros de Atenção Integral à Criança), CAIMIs (Centro de Atenção Integral à Melhor Idade), CREPS (Centro de Referência em Pneumologia Sanitária) e CEPRAH (Centro de Profilaxia da Raiva Humana). Fora esses grupos, os demais seriam atendidos nos PAMs (Postos de Assistência Médica) e demais clínicas especializadas conveniadas com o SUS (Sistema Único de Saúde). As situações de urgências e emergências ficariam na responsabilidade dos Serviços de Pronto Atendimento, com as urgências e emergências leves e médias, e aos Prontos-socorros com as urgências mais graves. Aos hospitais gerais e especializados, caberiam os atendimentos especializados em nível secundário e terciário com tratamentos por internações, tais como as especialidades de obstetrícia (maternidades), oncologia (Centro de Controle de Oncologia – CECON), doenças tropicais (Fundação de Medicina Tropical), dentre outros, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1: Organograma de atendimento da Superintendência de Saúde do Amazonas (SUSAM), 2002



Fonte: SUSAM, 2002

Com relação ao CAIMI, o projeto da criação foi coordenado pela Cirurgiã-dentista e Secretária Executiva Adjunta, Denise Machado dos Santos; Assistente Social e Gerente de Serviços de Saúde, Cláudia Teixeira da Silva; Subgerente de Sistemas de Clínicas Básicas e Especializadas, Rosana Castro de Souza; e Assistente Social e Subgerente de Atenção à População e à Família, Maria Keyla Amorim Figueira. Os cooperadores técnicos do projeto foram Betsy Eddy Praia Moraes (Assistente Social), Maria Cláudia Dias Carvalho (Ginecologista), Hélio Augusto Veras Marques (Clínico Geral), Aristóteles Comte de Alencar Filho (Cardiologista), Cristiane Freire Ximenes Teixeira (Fisioterapeuta), Altemir Ferro Corrêa (Cirurgião-dentista), Ester Mourão Corrêa (Nutricionista), Joaquim José de Melo (Endocrinologista) e Luena Matheus Xerez (Psicóloga).

No ano de 2002, a equipe do Secretário de Estado de Saúde, Francisco Deodato Guimarães, composta por José Rodrigues (Diretor do Departamento de Controle e Avaliação), Leni da Silva Marreiros (Diretora de Departamento de Vigilância em Saúde) e Joaquim Luiz Barbosa Aranha (Diretor de departamento de administração e finanças) concretizou o serviço de saúde que seria oferecido integralmente e exclusivamente aos idosos, recebendo inicialmente o nome de CAID (Centro de Atendimento ao Idoso), posteriormente CAI (Centro de Atenção ao Idoso). Porém, essa sigla não soava bem aos ouvidos, por remeter à comparação com ao verbo “cair”. A queda é uma situação muito frequente entre os idosos. Assim, o governador solicitou à equipe a alteração da sigla, passando a se chamar CAIMI – Centro de Atenção Integral à Melhor Idade. O projeto tão sonhado foi aprovado, mas dois pontos importantes precisavam ser discutidos para a sua implementação: quantos CAIMIs deveriam ser construídos e em quais locais seriam implantados na cidade?

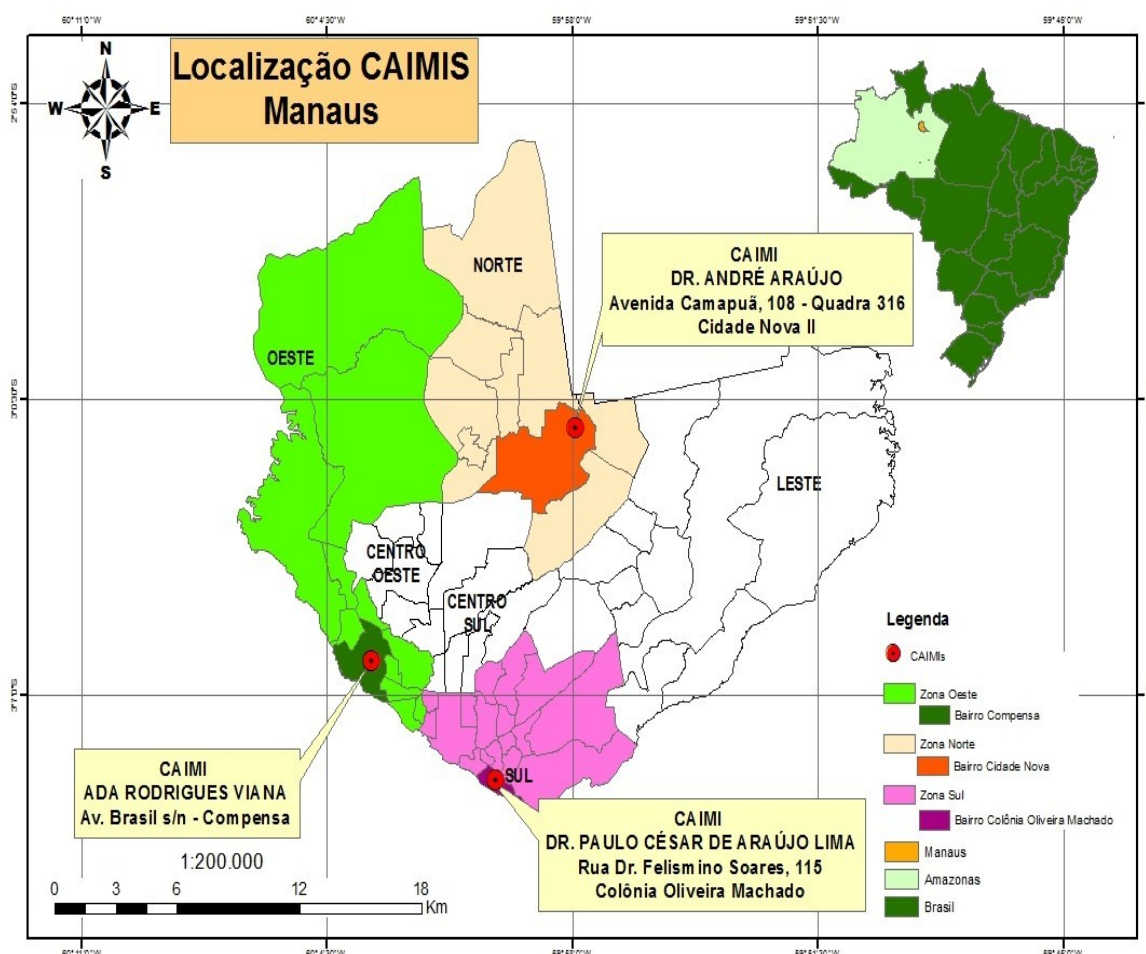
Foram estudados diversos locais e a melhor alternativa foi implantá-los nas diversas zonas administrativas da cidade de Manaus. Assim, planejou-se construir um CAIMI em cada zona, num total de seis CAIMIs, porém somente três deles foram implantados no governo de Amazonino Mendes, permanecendo até o momento. Os demais ficaram para serem construídos pelo governante sucessor, o que não aconteceu.

Em entrevista com a Enfermeira Neylane Macedo Gonçalves Pimentel, assessora Técnica da Secretaria de Estado de Saúde, foi relatado que o Sr. Jorge Pimentel,

engenheiro do projeto, definiu os locais de implantação dos CAIMIs, levando-se em conta as seguintes características: terrenos municipais desocupados, área com possibilidade para futura ampliação, geograficamente acessível à população idosa e estrutura de outros serviços próximos como Delegacia, Escolas, Unidades de Saúde etc.

Na cidade de Manaus, foram construídos três CAIMIs: Dr. Paulo César de Araújo Lima, Dr. André Araújo e Ada Rodrigues Viana, localizados em diferentes zonas, conforme mostrado no Mapa 1. Esses centros foram criados com a missão de garantir assistência ambulatorial de média complexidade aos idosos referenciados pelo SUS. Atualmente, estão sob responsabilidade administrativa da Secretaria de Estado da Saúde (SUSAM), que gerencia as unidades, e o Conselho de Desenvolvimento Humano, que realiza o acompanhamento da assistência destinada aos usuários.

Mapa 1 - Localização dos CAIMIs Dr. Paulo César de Araújo Lima, Dr. André Araújo e Ada Rodrigues Viana, segundo as zonas administrativas da cidade de Manaus, AM, 2017



Fonte: Pesquisa de Campo, arquivo pessoal 2017

Após a implantação dos CAIMIs, na cidade de Manaus, o projeto deveria seguir ampliando-se em direção aos diversos municípios do estado do Amazonas. Um projeto de construção de um CAIMI na cidade de Maués, no ano de 2002, foi iniciado com recursos do Governo do Estado do Amazonas e a prefeitura local, tendo em vista que esse município possui o maior número de idosos centenários no estado do Amazonas. Foi então iniciado a interiorização do projeto CAIMI, contudo, por divergências políticas, o projeto não foi finalizado, tendo sido retomado, posteriormente, com a denominação de Centro de Convivência do Idoso. Nenhum outro município do estado do Amazonas foi contemplado com os projetos de construção dos CAIMIs.

Denise Machado dos Santos (Cirurgiã-dentista e Secretaria Executiva Adjunta), em entrevista, relatou que o projeto dos CAIMIs teve repercussão nacional e internacional, pois não havia conhecimento público de um projeto semelhante. Nesta época, uma equipe da França esteve na cidade de Manaus para conhecer o projeto e implantá-lo em diversas cidades francesas. Interessante que, ao se pensar na construção desse grandioso projeto, não havia ainda a integralização das redes na área da saúde, muito menos a percepção de que a população idosa estaria em ampla ascensão, em termos de números, na cidade de Manaus, e que, mais tarde, a partir da Promulgação do Estatuto do Idoso, seria exigido dos governantes uma atenção maior a esses indivíduos.

Dentro do contexto atual, do aumento do número de idosos pelo qual passa o Brasil e o estado do Amazonas, os CAIMIs, cada vez mais se apresentam com uma valiosa importância no que diz respeito à saúde, socialização, valorização, autoestima, cidadania, promoção e integração, com respeito às limitações próprias da idade. Os CAIMIs vieram proporcionar maior e melhor acesso aos bens e serviços de saúde na área gerontológica.

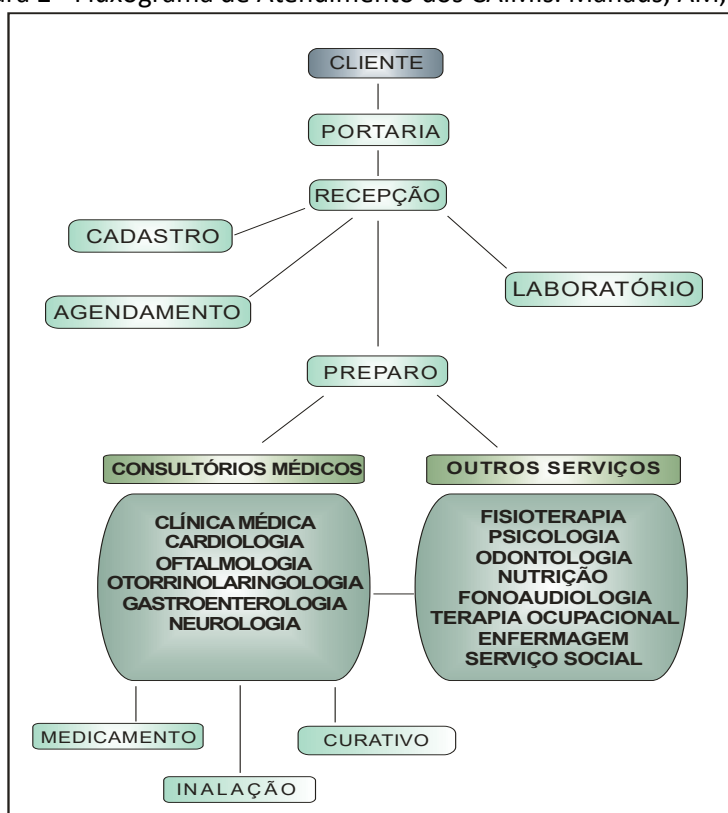
Dessa forma, pode-se considerar que a ideia de criação dos CAIMIs antecipou o futuro, e a cidade de Manaus tornou-se pioneira em propor um projeto ousado que, além de prestar assistência à saúde, também priorizou a socialização desse grupo etário.

2. Os CAIMIs

Nos CAIMIs, a pessoa idosa é atendida por uma equipe multidisciplinar especializada nas áreas: médica, enfermagem, fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia, odontologia, psicoterapia, terapia ocupacional, nutricionista, serviço social e outras, baseando-se nos preceitos da gerontologia, enfatizando-se a prevenção e tratamento de doenças prevalentes no idoso, com maior grau de resolutividade possível (SUSAM, 2011).

Dentro das especialidades médicas, os CAIMIs oferecem atendimento nas áreas de: clínica geral, ginecologia, oftalmologia, cardiologia, geriatria, neurologia, endocrinologia, gastroenterologia, ortopedia e cirurgia geral. Além dos atendimentos assistenciais especializados, são implementadas ações de apoio ao idoso, ao cuidador e à família, bem como o monitoramento de doenças prevalentes na velhice como hipertensão, diabetes, câncer de colo de útero e câncer de mama. Todos os CAIMIs seguem o Fluxograma, conforme a necessidade de atendimento de cada usuário (Figura 2).

Figura 2 - Fluxograma de Atendimento dos CAIMIs. Manaus, AM, 2017



Fonte: Pesquisa de campo, arquivo pessoal, 2017

Ao chegar à recepção, o usuário do CAIMI segue normalmente para o preparo (triagem) onde é realizado antropometria com aferição do peso e altura, e medidas vitais, antes de ser encaminhado aos consultórios de alguma das especialidades médicas e demais profissionais da área da saúde: enfermeiro, assistente social, psicólogo, nutricionista etc., conforme o fluxograma de Atendimento dos CAIMIs, representado na Figura 2. Todos podem contar com os serviços de farmácia, radiologia, exames laboratoriais, eletrocardiograma, exame colpocitológico, teste de glicemia capilar, serviços de curativos, nebulização e imunizações. A partir do atendimento inicial por um dos profissionais da equipe, e caso seja necessário, o idoso pode ser encaminhado para outras unidades de saúde de maior complexidade. Durante o período de espera para atendimento, palestras sobre saúde do idoso são proferidas pelos profissionais de diferentes áreas.

Atividades educativas e recreativas são realizadas de forma coletiva e individual, dentre elas: bailes, passeios, hidroterapia, oficina de memória, ginástica terapêutica, caminhada, alfabetização, oficina de nutrição, dança de salão, coral, artesanato, dominó e outros.

2.1 CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima

O CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima³⁰ (Figura 3) está localizado no bairro da Colônia Oliveira Machado, zona Sul da cidade de Manaus (Mapa 2).

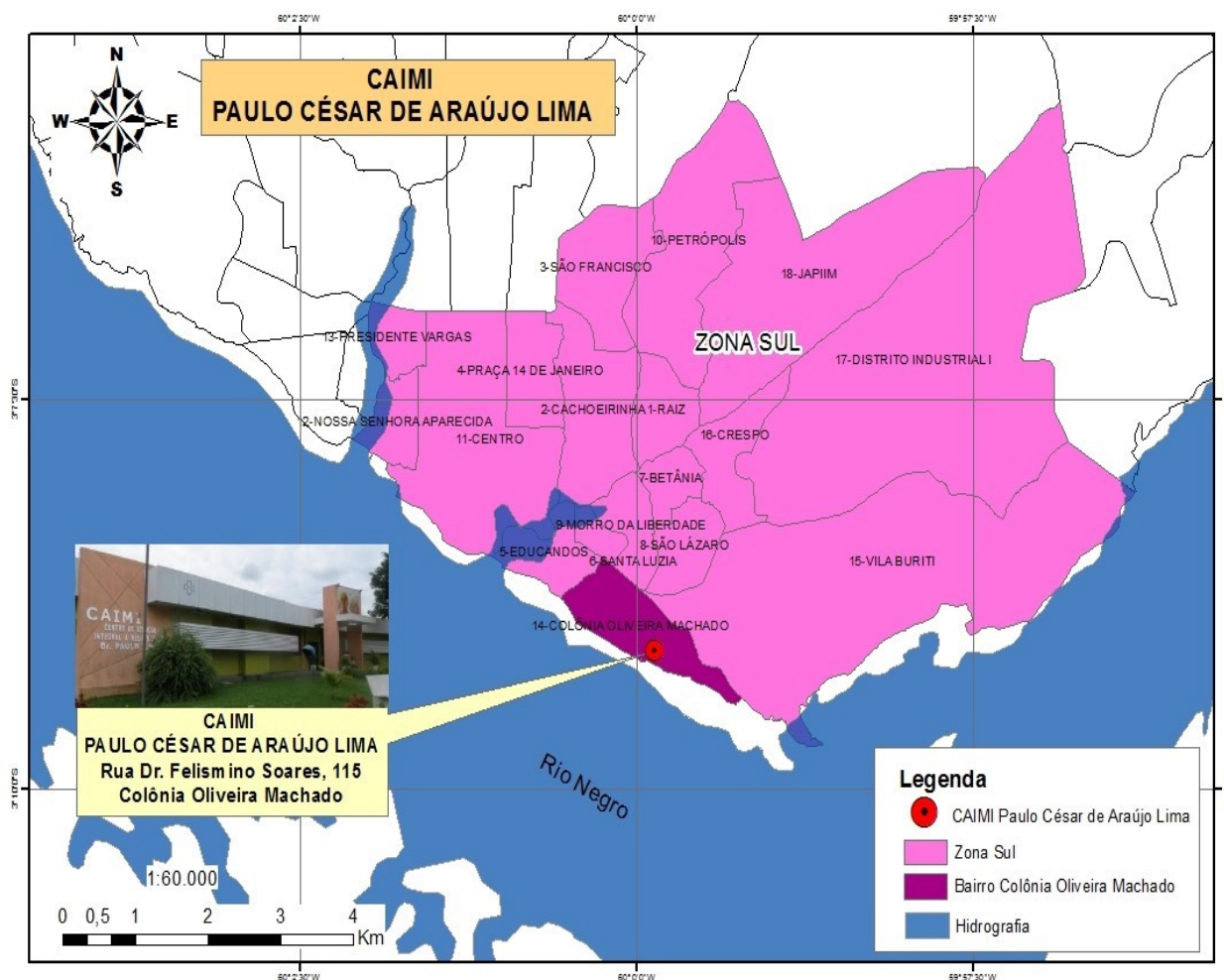
³⁰ Nascido na cidade de Manaus, no dia 03 de julho de 1924, formou-se, em medicina, no ano de 1949, pela Universidade Federal da Bahia. Foi membro do Colégio de Cirurgiões, da American Academy of Orthopaedic Surgeons, da Sociedade Brasileira de Ortopedia e Traumatologia – SBOT, da Academia Americana de Medicina, da Academia Amazonense de Medicina. Atuou como Professor da Faculdade de Medicina da Universidade do Amazonas, Presidente da Associação Médica do Amazonas, Sócio Honorário da Sociedade Portuguesa Beneficente do Amazonas e um dos pioneiros na artroscopia no Brasil. Fez estágio no Hospital das Clínicas/SP, especializando-se em ortopedia e traumatologia. Pelos amigos, era definido como uma pessoa culta e atenciosa. Acreditava na socialização do atendimento médico, que permitisse tratamento qualificado e gratuito a todos. Paulo Lima faleceu na cidade de Manaus, em 15 de junho de 2000, aos 75 anos de idade (ARQUIVOS SUSAM, 2011).

Figura 3 - CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima, Zona Sul – Manaus (AM), 2017



Fonte: Pesquisa de Campo, arquivo pessoal 2017

Mapa 2: Localização do CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima na zona sul da cidade de Manaus (AM), 2017



Fonte: Pesquisa de Campo, arquivo pessoal 2017

Foi o primeiro CAIMI a ser inaugurado, em março de 2002, e recebeu sua designação em homenagem ao médico do mesmo nome. Teve como primeira diretora a psicóloga Verônica Virginia Santos Florêncio, que permaneceu à frente desta instituição até final de junho de 2004. Posteriormente, a Gerontóloga Mary Jane Cardoso de Queiroz, assumiu a direção até o momento da pesquisa em 2017. As Figuras 4 e 5 retratam o momento da inauguração do CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima e a equipe pioneira. A maioria continua a exercer alguma atividade profissional no CAIMI.

Figuras 4 e 5



Figura 4 - Inauguração do CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima e o idealizador do projeto, Governador Amazonino Mendes

Figura 5 - Equipe pioneira do CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima

O CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima, construído no bairro Colônia Oliveira Machado, foi arquitetado e elaborado levando-se em consideração a necessidade de acessibilidade interna e externa. A área construída foi de 967,00 m², de uma área total de 3.750,00 m², restando uma área a construir de 2.783,00 m², conforme planta física existente.

O bairro Colônia Oliveira Machado já existia desde 1855, antes mesmo de receber esta denominação. Hoje é considerado um dos mais antigos e tem uma boa proximidade com

o centro da cidade. De acordo com o censo do IBGE (2010), o bairro possui 286,4 mil habitantes e faz fronteira com os bairros Santa Luzia, Educandos, Morro da Liberdade, São Lázaro, Crespo e Vila Buriti. Apresenta grande contraste social, abarcando uma grande área comercial, com indústrias de grande porte, vila militar pertencente à Marinha do Brasil, Base Aérea de Manaus e aeroporto de Ponta Pelada (PORTAL AMAZÔNIA, 2012).

Localizado em avenida principal do bairro, o CAIMI Dr. Paulo César de Araújo Lima possui ao seu redor outras instituições de atendimento à população de modo geral, tais como, delegacia, escolas, CAIC, Serviço de Pronto Atendimento (SPA), feira etc. Em 2008, o CAIMI foi reformado com algumas melhorias, ganhando nova fachada, pintura, aplicação de adesivos, ampliação dos muros do terreno, recuperação hidráulica, instalação de novos equipamentos, e aquecimento da hidroterapia

2.2. CAIMI Dr. André Araújo

O CAIMI Dr. André Araújo (Figura 6), localizado no bairro Cidade Nova, zona Norte da cidade de Manaus, foi inaugurado em 02 de Outubro de 2002 e reformado em Julho de 2008, tendo recebido esse nome em homenagem ao sociólogo magistrado Dr. André Araújo³¹.

³¹ André Araújo nasceu em 1899, em Goiana (PE) e faleceu em 1975. Jornalista, formado em Direito, Pedagogia, Psicologia, Sociologia e Filosofia, foi juiz de menores, desembargador, procurador geral do estado do Amazonas, presidente do Tribunal de Justiça do Amazonas, político, secretário de educação e cultura do estado do Amazonas. Fundou e dirigiu o Instituto Montessoriano Álvaro Maia e a Escola de Serviço Social do Amazonas. Fundou o Instituto Mello Mattos para menores abandonados; o Instituto Maria Madalena, para abrigar meninas carentes; e a Creche Circulista Menino Jesus, para filhos de operárias. Primeiro juiz de menores do Amazonas. Escreveu obras sobre questões políticas, econômicas, sociais, educacionais e religiosas (ARQUIVO SUSAM, 2011).

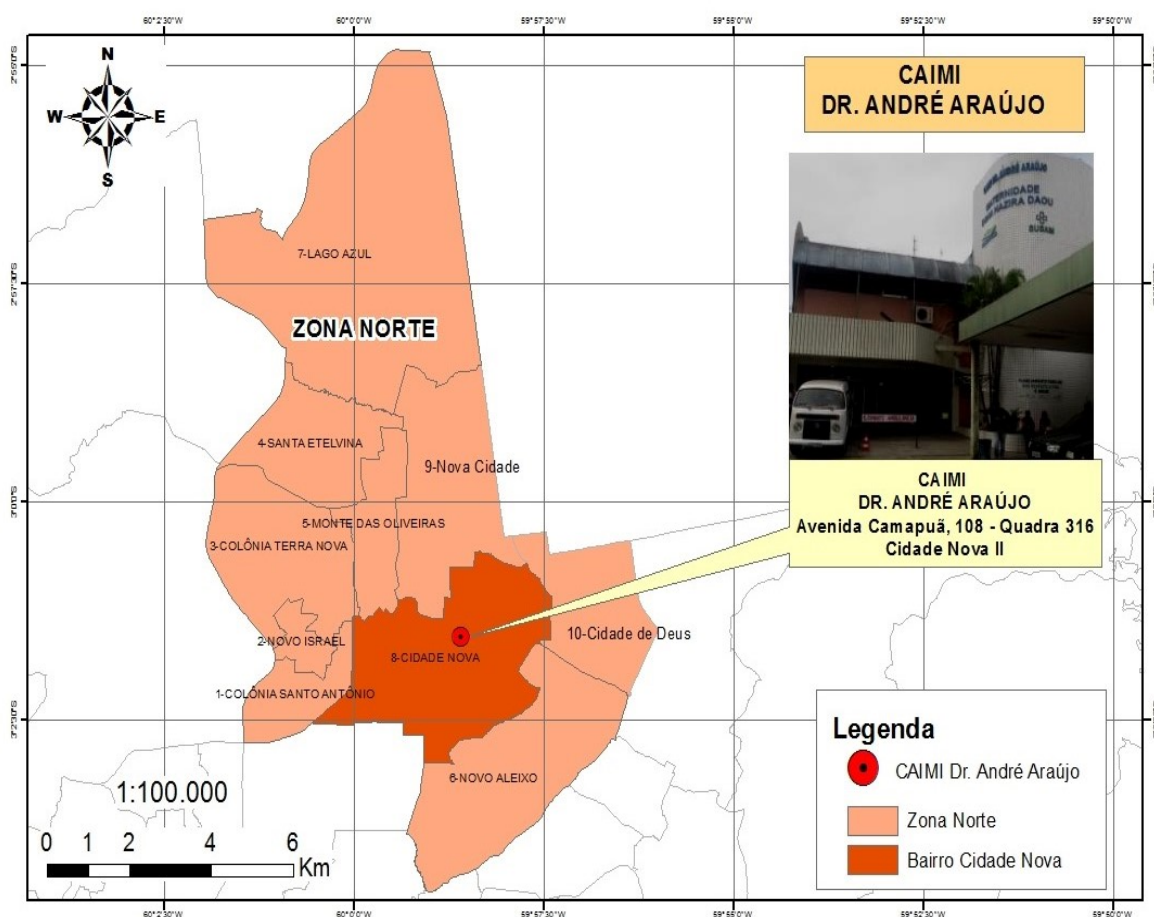
Figura 6: CAIMI Dr. André Araújo, Zona Norte – Bairro Cidade Nova, Manaus, AM, 2017



Fonte: Pesquisa de Campo, arquivo pessoal 2017

No Mapa 3, pode-se perceber a inserção do CAIMI no bairro Cidade Nova, Zona Norte.

Mapa 3: Localização do CAIM Dr. André Araújo, na zona norte da cidade de Manaus, AM, 2017



Fonte: Pesquisa de Campo, arquivo pessoal 2017

De acordo com censo IBGE (2010), a Zona Norte de Manaus tem uma população de 501.055 habitantes. É a zona mais populosa do município e com maior área territorial (6.000 km²), formado por 10 bairros e 80 sub-bairros, com uma população estimada em mais de 121 135 habitantes.

O bairro Cidade Nova está inserido neste contexto da zona Norte, tendo seus limites com os bairros Parque 10, 1º de Novembro e Flores ao sudoeste; Colônia Terra Nova ao noroeste; Nova Cidade e Monte das Oliveiras ao norte; Colônia Santo Antônio e Novo Israel ao oeste; Cidade de Deus e Novo Aleixo ao leste, e o bairro do Aleixo ao sul (PORTAL AMAZÔNIA, 2012). O bairro mantém amplos espaços verdes, jardins, condomínios, empresas de informática, bancos, shoppings, comércios, áreas de lazer, empresas de comunicação e agências de publicidade. É um dos maiores bairros em área territorial e populacional. É também um dos únicos bairros manauaras que possuem núcleos independentes, com escolas, igrejas e infraestrutura completa. O bairro é dividido em 24 núcleos organizados de forma numeral. A Cidade Nova divide-se em vinte e quatro núcleos e cinco subdivisões

O bairro possui um comércio diferenciado e serviços de utilidade pública: delegacia, Instituto Médico Legal de Manaus, Pronto Atendimento ao Cidadão (PAC), Hospital Universitário, Serviço de Pronto Atendimento (SPA), Maternidade e o **CAIMI Dr. André Araújo**, instalado com mesma finalidade dos demais CAIMIs, porém com uma estrutura diferenciada por estar situado sobre uma maternidade, ocupando uma área de um antigo edifício garagem do Hospital Francisca Mendes.

2.3 CAIMI Ada Rodrigues Viana

O CAIMI Ada Rodrigues Viana (Figura 7) foi inaugurado em 18.06.2004 e reformado após 4 anos: 10.12.2008, possuindo uma área total de 3.750,00m² e área construída de 967,00 m². Recebeu este nome em homenagem à Conselheira Ada Rodrigues Viana³² por sua história de lutas pela saúde e pelos direitos da pessoa idosa.

³² Ada Rodrigues Viana foi uma expressiva militante na área social e de saúde. Foi agente de saúde, trabalhando no combate à cólera. Como agente voluntária, desenvolveu diversas atividades como



Fonte: Pesquisa de Campo, arquivo pessoal 2017

Foi o terceiro CAIMI construído dentro da rede de atenção especializada ao idoso, prestando serviços de saúde. Conta com equipe multidisciplinar capacitada. A unidade tem 967 m² de área construída. Está implantado na Avenida Brasil, bairro da Compensa I, zona Oeste da cidade de Manaus, conforme mostra o Mapa 4.

A zona Oeste é a segunda zona mais extensa entre as áreas administrativas da cidade. Seu bairro mais populoso é o Compensa, com 75.832 habitantes, sendo ainda, o quarto bairro mais populoso de Manaus.

Na década de 1960, o bairro da Compensa foi formado por inúmeras famílias removidas da histórica Cidade Flutuante pelo governador Arthur Cezar Ferreira Reis. Esse conglomerado urbano passou a assumir características mais metropolitanas e, com isso, impulsionou uma ocupação irregular em toda a área do bairro. O lugar fora denominado inicialmente de Vila de Sapé, devido à cobertura de palhas que protegiam os casebres instalados após a ocupação; posteriormente, com o aumento do número de ocupações,

mutirões de educação em saúde, limpeza de igarapés, nutrição infantil, campanhas de vacinação e apoio a famílias carentes nas áreas urbana e rural. Atualmente, trabalha pelas crianças e deficientes, principalmente no Ramal do Leão e Comunidade São João (rodovia AM 010). Foi fundadora e membro do Conselho Municipal de Saúde. Esteve em várias Plenárias Nacionais de Conselhos de Saúde como representante do Amazonas e Presidente de Honra. Na 12a. Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2003, recebeu o título de Mensageira do SUS Verde (ARQUIVO SUSAM, 2014).

século XXI ainda vive o estigma de violência, tráfico, criminalidade, prostituição e carências sociais. Muitas famílias ainda estão vivendo em condições desumanas nas palafitas, sob os igarapés poluídos que cortam o bairro.

O igarapé³³ que corta a principal avenida já foi utilizado por lavadeiras nas décadas de 1960 e 1970 e serviu para o lazer de moradores da Compensa e de outros bairros. Porém, hoje, é um córrego poluído. Recentemente, com os benefícios trazidos pelo Programa Social e Ambiental dos igarapés da cidade de Manaus (PROSAMIM), estão sendo construídas áreas de lazer e quadras de esporte no entorno do igarapé, sendo as famílias retiradas do local.

Bancos, escolas, empresas, comércio, hospitais, transporte coletivo, Pronto Atendimento ao Cidadão (PAC), ponte Manaus-Iranduba, sede do governo municipal, sede do governo estadual e feira modelo são apenas alguns elementos da infraestrutura existente no bairro, embora muitos também sejam os problemas ainda pendentes.

Na saúde, o bairro possui Serviço de Pronto Atendimento, base de atendimento do SAMU, Centro de Atendimento e Integração da Criança (CAIC), Pronto Socorro da Criança da Zona Oeste, Maternidade Moura Tapajós e o **CAIMI Ada Rodrigues Viana**.

Por ser uma Unidade de Saúde estrategicamente bem localizada em uma avenida de grande fluxo e por ser vista com o de bastante credibilidade pelos usuários, termina sendo referência para outros bairros que não fazem parte da Zona Oeste, bem como para outros municípios do Amazonas e outros Estados, como Pará, Acre, Roraima, Rondônia e outros.

³³ O significado de igarapés - é o curso de um rio ou canal, e o termo significa "igara", significa "canoa"; "pé", significa "caminho". Portanto, **igarapé** significa "caminho da canoa" ou seja, um pequeno rio, um riacho por onde passa somente canoas." É um termo oriundo do tupi, uma língua indígena. Igarapé pode ser um estreito ou pequeno canal entre duas ilhas, ou entre uma ilha e a terra firme. existem principalmente na Bacia amazônica, e são conhecidos por só darem passagem a embarcações pequenas, pois possuem pouca profundidade, águas normalmente escuras e costumam ficar escondidos no interior de matas. Mesmo com o tamanho, o igarapé não deixa de ser uma importante via de transporte, mesmo que para embarcações pequenas. (www.numaboa.net.br/glossarios/indigenas?start=100).

Considerações Finais

O atendimento especializado pode ser de fundamental importância para a recuperação ou manutenção da saúde de uma pessoa idosa, fazendo com que a qualidade de vida, autonomia e independência do idoso seja preservado ao máximo. Os CAIMIs têm esta função. No entanto, observa-se que os idosos esbarram em algumas dificuldades para seu acesso. Uma delas é o número reduzido de CAIMIs implantados, apenas três em toda a área urbana da cidade de Manaus (zonas Norte, Sul e Oeste), deixando as zonas Leste, Centro-Oeste e Centro-Sul descobertas, obrigando os idosos a se deslocarem a longas distâncias e, na maioria, em transportes coletivos lotados e precários, além de todas as demais dificuldades físicas, geográficas e sociais. Isto implica dizer que a não existência ou criação de CAIMIs nas demais zonas distritais ferem os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), da Universalidade, Equidade e Integralidade da atenção à saúde da população quando privilegia somente três das seis zonas do município em relação à implantação de CAIMIs para atender a demanda da capital.

Com o novo quadro da longevidade humana que se delineia para os próximos anos, novos desafios permeiam os gestores públicos. A questão do envelhecimento precisa ser definitivamente enfrentada para a consolidação do direito à saúde e melhor qualidade de vida. Políticas públicas que propiciem acesso à bens e serviços é o primeiro passo para que outras políticas se realizem.

Referências

IBGE. **Indicadores sociais**: uma análise da década de 1980. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2002. p. 33.

BARBOSA, Evandro Brandão. **Compensa**: um bairro faz aniversário em Manaus (Jornal - História de Manaus), Portal Amazônia, 2010.

IBGE. **Censo populacional**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010

SUSAM. Secretaria do Estado da Saúde. **Programa de Atenção à Saúde do Idoso**. 2011.disponível em: <<http://www.saude.am.gov.br/index.php?id=idoso>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

PORTAL AMAZÔNIA. **Amazônia de A a Z**, 2012. Disponível em <http://portalamazonia.com.br/amazoniadeaz/interna.php?id=526>> Acesso em: 15 jul. 2020.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Júlio César Suzuki

Graduado em Geografia (UFMT), com mestrado e doutorado em Geografia Humana (USP). Professor Doutor junto ao Departamento de Geografia da FFLCH/USP e ao PROLAM/USP. É pesquisador associado da Biblioteca Brasileira Mindlin/USP. Contato: jcsuzuki@usp.br

Valterlei Borges

Possui Graduação em Produção Cultural (UFF, 2007), Mestrado em Ciência da Arte (UFF, 2011) e Doutorado em Estudos de Literatura (UFF, 2016). Realizou pesquisa de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina - PROLAM (USP, 2019). Atua como produtor cultural, pesquisador e professor. Contato: val.borges@gmail.com

Fábio Molinari Bitelli

Graduado em Comunicação Social e Gastronomia, no mestrado em Hospitalidade desenvolveu pesquisa sobre o uso do espaço público na cidade a partir das manifestações culturais e da alimentação. No doutorado pelo PROLAM/USP desenvolve investigação acerca dos alimentos tradicionais e da cultura alimentar nos mercados públicos das metrópoles de São Paulo (Brasil) e Santiago (Chile). Contato: pibitelli@yahoo.com.br

SOBRE OS AUTORES

Alessandra de Sousa Franco

Advogada, Coordenadora de Apoio à Gestão Municipal na Prefeitura Municipal de Santos (SP). Especialista em Gestão Pública – UNIFESP (2019). Contato: alessandra.s.franco@uol.com.br

Arthur Cesar Valentim

Secretaria da Educação do Estado de São Paulo / Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidência e Matrícula – Executivo Público. Especialização em Gestão Pública Municipal (UNIFESP).

Cleisiane Xavier Diniz

Graduada em Enfermagem pelo Centro Universitário Nilton Lins (2005), Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Luterana do Brasil -ULBRA/RS (2011), Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo - USP (2017). Professora Adjunta da Escola Superior de Ciências da Saúde da Universidade do Estado do Amazonas (2006-atual). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Enfermagem em Saúde Pública. Contato: cxdiniz@gmail.com

Erivaldo Santos Pinto

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade Estácio de Sá - UNIRADIAL (2013) e Especialização em Gestão Pública – UNIFESP (2019). Atualmente trabalha no Departamento Orçamentário e Financeiro da Secretaria de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Diadema. Possui experiência e estudos na área de Terceiro Setor, Orçamento Público, Conselhos Municipais, Parcerias com Organizações da Sociedade Civil, Prestação de Contas com ênfase em Estado e Governo Federal.

Fábio Molinari Bitelli

Graduado em Comunicação Social e Gastronomia, no mestrado em Hospitalidade desenvolveu pesquisa sobre o uso do espaço público na cidade a partir das manifestações culturais e da alimentação. No doutorado pelo PROLAM/USP desenvolve investigação acerca dos alimentos tradicionais e da cultura alimentar nos mercados públicos das metrópoles de São Paulo (Brasil) e Santiago (Chile). Contato: pibitelli@yahoo.com.br

Helio de Oliveira

Mestre e Doutor em Linguística pela UNICAMP, Campinas-SP, Professor colaborador na UNIFESP, Osasco-SP, docente na UNIFEOP, São João da Boa Vista-SP. Contato: helio.oliveira@unifeob.pro.br

Hugo Serra

Professor UNIFESSPA. Doutor em Geografia (UNESP). Contato: serra@unifesspa.edu.br

João Domingues

Professor Adjunto IV da Universidade Federal Fluminense, atuando no Instituto de Arte e Comunicação Social (IACS), e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ (2013). Contato: joaolpdomingues@gmail.com

Júlio César Suzuki

Graduado em Geografia (UFMT), com mestrado e doutorado em Geografia Humana (USP). Professor Doutor junto ao Departamento de Geografia da FFLCH/USP e ao PROLAM/USP. É pesquisador associado da Biblioteca Brasileira Mindlin/USP. Contato: jcsuzuki@usp.br

Leandro de Paula

Professor Adjunto I da Universidade Federal da Bahia, atuando no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências (IHAC), e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Doutor em Comunicação e Cultura pela UFRJ (2016). Contato: psleandro@gmail.com

Maria de Nazaré de Souza Ribeiro

Graduação em Enfermagem pela UFAM (1991); Especialista em Administração Hospitalar; Especialista em Saúde Pública; Especialista em Gerontologia e Saúde do Idoso; Especialista em Enfermagem em Terapia Intensiva e de Alta Complexidade;

Mestre em Ciências de Alimentos pela UFAM (1999); Doutora em Ciências (Geografia Humana) pela USP (2011). Contato: mnribeiro2@gmail.com

Renata de Paula

Bacharelado em Engenharia Elétrica com ênfase em Telecomunicações (2006), Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho (2017), MBA em Gestão de Projetos com Práticas de PMI (2012) e em Gestão Estratégica de Administração Pública (2008). Especialista em Gestão Pública – UNIFESP (2019). Contato: rrenata@msn.com

Sidney Aparecido da Silva

Possui graduação em História pela Universidade de Mogi das Cruzes (1992) e graduação em Pedagogia pela Associação Itaquerense de Ensino (1998). Especialista em Gestão Pública – UNIFESP (2019). Atualmente é Diretor de Escola da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Tem experiência na área de Educação. Contato: profney@uol.com.br

Vicente Affonso Oliveira Calvo

Especialista em Gestão Pública pela UNIFESP. Coordenador de Orçamento na Secretaria Municipal da Fazenda do Município de São Paulo. Contato: vicenteaocalvo@gmail.com

Valterlei Borges

Possui Graduação em Produção Cultural (UFF, 2007), Mestrado em Ciência da Arte (UFF, 2011) e Doutorado em Estudos de Literatura (UFF, 2016). Realizou pesquisa de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina - PROLAM (USP, 2019). Atua como produtor cultural, pesquisador e professor. Contato: val.borges@gmail.com

Wladimir Mejía Ayala

Doctor en Geografía de la Universidad de Angers en Francia, profesor asociado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Estudios de Posgrado en Geografía EPG (Convenio UPTC-IGAC).

ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TURISMO, GESTÃO, CIDADE REÚNE DEZ TEXTOS DE PESQUISADORES E PESQUISADORAS, TODOS AGRUPADOS PELO FIO CONDUTOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ESPECIALMENTE NUM MOMENTO EM QUE IMPORTANTES LÍDERES MUNDIAIS DISCUTEM O ENCOLHIMENTO DO ESTADO EM DETRIMENTO DE UMA MAIOR AUTONOMIA DO MERCADO, PODEMOS PERCEBER DE FORMA AINDA MAIS CLARA O PAPEL FUNDAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BEM ESTRUTURADAS E IMPLEMENTADAS.
