ELÓI MARTINS SENHORAS
TÁCIO JOSÉ NATAL RAPOSO
(organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfoques Subnacionais

EDITORA
2023

POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfoques Subnacionais

POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfoques Subnacionais

ELÓI MARTINS SENHORAS
TÁCIO JOSÉ NATAL RAPOSO
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se69 SENHORAS, Elói Martins; RAPOSO, Tácio José Natal (organizadores).

Políticas Públicas: Enfoques Subnacionais. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 319 p.

Série: Ciência Política. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-42-7
https://doi.org/10.5281/zenodo.8034600

1 - Brasil. 2 - Estados. 3 - Municípios. 4 - Políticas Públicas.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Ciência Política. IV - Série

CDD–320

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Cidades, Políticas Públicas, ODS's e Perspectivas Para 2050 Com uma Nova Abordagem Sobre as Matrizes Energéticas Brasileira e Mundial 13

CAPÍTULO 2 |
Um Olhar Sobre a Política Pública Subnacional de Economia Solidária: O Caso de Araraquara-SP 49

CAPÍTULO 3 |
Reflexões Sobre o Processo de Formação de Políticas Públicas a Partir do Caso de Fortaleza-CE 77

CAPÍTULO 4 |
Prevenção ao HIV/AIDS e Cuidado da Pessoa Idosa na Atenção Básica Saúde no Vale do Rio Pardo 117

CAPÍTULO 5 |
Denúncias de Assédio Sexual Acolhidas na Ouvidoria Geral do Município de São Paulo: Análise da Política Pública Implantada - Dados de 2016 a 2019 137

SUMÁRIO

CAPÍTULO 6 |
Políticas Públicas e Participação no Rio Grande do Sul:
Uma Análise Comparativa do SUAS 159

CAPÍTULO 7 |
Relações Entre Processos de Trabalho e de
Adoecimento em Psicólogos Atuantes em Serviços de
Atenção Básica à Saúde e Proteção Social Básica no Espírito Santo 193

CAPÍTULO 8 |
Políticas Públicas e Cooperação Internacional:
A Difusão de Políticas Públicas no Distrito Federal 221

CAPÍTULO 9 |
Vertente Geopolítica nas Políticas Públicas para a Amazônia 257

CAPÍTULO 10 |
Identidad Regional de la Patagonia y Políticas Públicas:
Claves Socioculturales para la Región de Aysén 287

SOBRE OS AUTORES | 307

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

As *Políticas Públicas* caracterizam-se como um campo epistêmico em plena expansão nos contextos de operacionalização, tanto empírica, por meio profissionais que atuam em prol da *res* pública, dentro e fora da máquina pública, quanto analítica em função das análises e reflexões desenvolvidas pela comunidade científica.

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo epistêmico (profissional e acadêmico) em construção e relativamente aberto à pluralidade dialógica e operacional, o presente livro, intitulado "Políticas Públicas: Enfoques Subnacionais", apresenta uma agenda de diferenciados estudos empíricos sobre o complexo processo de *policymaking*.

O trabalho coletivo apresentado nesta obra é o resultado dos esforços analíticos desenvolvidos em rede por um seleto grupo de pesquisadoras e pesquisadores, brasileiros e chilenos, propiciando assim uma instigante leitura multidisciplinar sobre a operacionalização de determinadas políticas públicas com espacialização subnacional.

A pluralidade analítica engendrada pelos autores em cada um dos capítulos deste livro é ilustrada por uma complementar diversidade multidisciplinar de formações acadêmicas e expertises profissionais que não por acaso se manifesta em distintos recortes teóricos e metodológicos a fim de analisar a complexa realidade das políticas públicas.

Destarte, as inquietudes discursivas ilustradas nesta obra têm fundamento em uma natureza exploratória, descritiva, explicativa quanto aos fins, marcadas por abordagens quali-quantitativas quanto aos procedimentos metodológicos de levantamento e análise de

dados, bem como por diferentes abordagens teórico-conceituais para a análise das políticas públicas subnacionais.

Estruturado em dez capítulos, o presente livro apresenta o oportuno objetivo de reunir um conjunto de pesquisas e seus respectivos autores para uma troca de ideias e experiências sobre as políticas públicas nos contextos estadual, municipal e regional, fornecendo subsídios relevantes para se compreender os desafios e oportunidades do *policymaking* subnacional.

Conclui-se que as discussões apresentadas neste livro proporcionam um enriquecedora oportunidade para se refletir sobre as políticas públicas que se materializam de modo descentralizado nas escalas subnacionais, atendendo assim aos interesses de um público leigo, não afeito a tecnicismos, e da comunidade epistêmica atuante neste campo temático de poder.

Excelente leitura!

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

Prof. Dr. Tácio José Natal Raposo

CAPÍTULO 1

Cidades, Políticas Públicas, ODS's e Perspectivas Para 2050 Com uma Nova Abordagem Sobre as Matrizes Energéticas Brasileira e Mundial

CIDADES, POLÍTICAS PÚBLICAS, ODS'S E PERSPECTIVAS PARA 2050 COM UMA NOVA ABORDAGEM SOBRE AS MATRIZES ENERGÉTICAS BRASILEIRA E MUNDIAL

Gustavo Focesi Pinheiro

O crescimento populacional, o desenvolvimento industrial, e a concentração nos grandes centros urbanos, potencializam os impactos globais e locais sobre o ambiente, sendo o consumo de fontes energéticas um dos insumos indispensáveis ao equilíbrio do ambiente urbano. A migração e imigração de pessoas de áreas rurais e de conflito, buscando melhores condições de vida nos grandes centros urbanos, também causam o aumento da demanda por fontes energéticas, água e demais recursos.

Não há como se pensar na sociedade humana atualmente, dissociada do consumo de fontes energéticas, que foram evoluindo junto com as civilizações, buscando melhores condições de vida, desenvolvimento, acúmulo de riquezas e segurança, ao longo da história. As cidades foram ocupando o espaço, em alguns casos de forma planejada e em outros desordenada, consumindo cada vez mais recursos naturais, potencializado pelos processos industrializados gerando desequilíbrios locais e regionais. E a evolução da força motriz utilizada levou ao uso indiscriminado de fontes fósseis e mais poluentes, e atualmente pesquisas ainda buscam formas de utilização de fontes renováveis, acessíveis e não intermitentes, que permitam a continuidade do desenvolvimento da sociedade e mitigação da poluição. Porém, enquanto não se encontram fontes e processos plenamente viáveis, o impacto das fontes utilizadas atualmente pode ser mitigado, controlado e em

alguns casos eliminado, com a gestão adequada e efetiva da poluição, e neutralização das emissões, com políticas públicas adequadas.

As edificações, os transportes, atividades fabris e demais estruturas necessárias ao equilíbrio dos centros urbanos e às economias nacionais, se tornaram marcos de ocupação do espaço e de desenvolvimento, que escancaram a desigualdade de padrão entre nações e destacam o equilíbrio frágil, que se abala de forma globalizada com eventos como guerras e pandemias, que não são novidade para humanidade, porém, se potencializam a cada ocorrência, impactando a economia e gerando sofrimento. A pandemia da Covid-19, atingiu praticamente todos os países, a economia e renda das famílias, mas a retomada pós-pandemia poderia ser uma oportunidade para a descarbonização das matrizes energéticas, o que até foi tentado por alguns países. Porém, na sequência veio a invasão russa na Ucrânia em 2022, que atingiu rapidamente a todos com aumento das commodities, e fontes energéticas, impactando principalmente os importadores de fontes energéticas russas e ucranianas, disparando o que pode ser chamada de uma nova crise energética, como a ocorrida na década de 1970, e demandando a busca por novas alternativas energéticas capazes de atender a demanda. Considerando a grande dependência mundial de combustíveis fósseis, houve impacto direto nas cadeias produtivas e de logística impulsionando a inflação, e causando um retrocesso na transição energética mundial, por tempo indeterminado e desdobramentos imprevisíveis.

O objetivo deste capítulo é demonstrar, pelo crescimento projetado da população para 2050, e as fontes energéticas utilizadas, no Brasil e no Mundo, que as políticas públicas devem incentivar de forma imediata, e mais incisiva, a racionalização do uso da energia em todos os setores produtivos e essenciais a manutenção do equilíbrio urbano, ao mesmo tempo que busca formas para

complementar a matriz energética com fontes alternativas, renováveis e confiáveis, visando o bem-estar da população e alinhado aos hábitos de consumo, desenvolvimento econômico, mitigação de impactos, conservação e reservação de energia, e consequente cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS´s) pertinentes. Destacando que o aumento de demanda projetado, nesta pesquisa, é para os próximos 27 anos, período relativamente curto quando se consideram as transformações necessárias na matriz energética, e demandas para estudos, projetos, investimentos e tempo de implementação.

A metodologia utilizada e elaborada pelo autor desta pesquisa, para avaliação do crescimento necessário a matriz energética, é uma abordagem aparentemente simples, mas com grande alcance, que relaciona a matriz energética e a população, aqui denominada como Análise Matriz e População, neste caso, Matriz Energética e População, proporcionando análises e estudos, que podem ter vários desdobramentos para perspectivas futuras, de forma clara, para balizar políticas públicas. Esta mesma metodologia pode ser utilizada com outros tipos de análises e matrizes para diversos setores, com as devidas adaptações, possibilitando o estudo de cenários diferentes, para a análise e planejamento de políticas públicas, como incentivos fiscais, aumento de demanda, entre outros objetivos. Todos os dados, pesquisas e estudos citados foram indicados e referenciados.

Esta pesquisa utiliza dados sobre fontes energéticas, população com projeções para 2050, de bases oficiais e instituições de reconhecida capacidade. Os dados foram tabulados, tratados estatisticamente em porcentagem para comparações e análises. A metodologia foi realizada em três etapas: primeira etapa – coleta e análise dos dados e projeções referentes ao crescimento populacional, com definição da população máxima no período, a ser atendida plenamente; segunda etapa – coleta e tratamento dos dados

consolidados da matriz de interesse para a análise, neste caso a matriz energética; terceira etapa - relaciona-se para um mesmo ano escolhido para análise atual e projeção futura, a matriz e a população, encontrando as médias, matriz per capta e projeções.

Na definição de políticas públicas, estudos sobre demandas de recursos naturais, crescimento das cidades e desenvolvimento sustentável, o crescimento populacional é de extrema importância, pois interfere diretamente no consumo de recursos necessários a manutenção do padrão de qualidade de vida de cada nação, considerando ainda, que esse padrão difere muito de acordo com o nível de desenvolvimento econômico de cada país.

Outro ponto importante abordado, é conhecer a composição das matrizes energéticas, determinando as fontes utilizadas, e com a previsão do crescimento populacional, projetar o crescimento necessário para atender a demanda da população, considerando fontes energéticas que sejam capazes de suprir a demanda com custo reduzido, menor impacto ambiental, com confiabilidade e segurança energética, possibilitando ainda, a definição de políticas públicas efetivas capazes de aumentar a eficiência energética e reduzir o consumo, sem redução da qualidade de vida.

E por fim, torna-se importante abordar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS´s), que estão em alguns pontos, diretamente ligados ao tema deste capítulo, e tem norteado de forma crescente as políticas públicas dos países signatários dos tratados internacionais relacionados, e devem ser de conhecimento geral.

CRESCIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL E NO MUNDO

O estudo frequente da população, características de natalidade e o crescimento populacional, são de extrema importância

para o planejamento de políticas públicas e gestão dos recursos públicos. As características do crescimento populacional variam de acordo com questões regionais, diretamente relacionadas a cultura, desenvolvimento econômico e social, entre outros condicionantes.

No período escolhido para esta pesquisa, o Brasil, terá crescimento populacional, porém, é prevista desaceleração do crescimento, percebida quando são analisados os dados completos, e o pico populacional previsto será em 2047, mas a população mundial continuará crescendo, sendo que alguns países, bem mais do que outros. É importante destacar que políticas públicas que incentivem a natalidade, como concessão de benefícios financeiros a famílias carentes com crianças pequenas, causará alteração nas estimativas de crescimento populacional no país.

A expectativa de vida da população, na maior parte do mundo, tem tendência de crescimento, e o envelhecimento da população deve ser previsto nas expectativas de demanda e nas políticas públicas.

A Tabela 1 mostra o crescimento populacional e a projeção para 2050, no mundo pelas Nações Unidas (NU), e na Tabela 2, o crescimento no Brasil, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 1 – Estimativa da população global em bilhões de pessoas

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2050
População	7,513	7,600	7,684	7,765	7,841	7,909	9,709
Crescimento (%)	----	1,16	1,10	1,05	0,98	0,86	22,75

Fontes: Elaboração própria. Base de dados: ONU (2022).

Tabela 2 – Estimativa da população brasileira em milhões de pessoas

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2050	2047 - maior população
População	205,156	206,804	208,495	210,147	211,755	213,317	232,933	233,233
Crescimento (%)	----	0,80	0,82	0,79	0,76	0,74	9,20	9,34 (relação á 2021)

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2022a).

O Brasil, apesar de contar com políticas públicas em vários setores voltados à saúde pública e infraestrutura, ainda tem falta de universalização de algumas infraestruturas e serviços básicos para toda a população, e em todas as regiões, pois são questões que dependem tanto da federação, quanto dos estados e municípios, além de recursos disponíveis, alocados de forma suficiente para a universalização.

A população atual passa de 213 milhões de habitantes (IBGE, 2022b), entre 2021 e 2050 tem crescimento previsto de 9,20%, e pico populacional em 2047 representando 9,34% em relação a 2021, crescimento muito inferior à média mundial. A população mundial terá crescimento médio previsto de 22,75% em relação a 2021. Note-se que o crescimento populacional está caindo ano após ano, tanto mundialmente quanto nacionalmente. Estes dados são aproximados, mas importantes para elaborar políticas públicas nacionais e acordos internacionais, e devem ser sempre revistos de acordo com novas projeções, a fim de que as políticas definidas cumpram os objetivos necessários.

A busca constante por melhores condições de vida e segurança, faz com que as correntes migratórias populacionais tenham que ser consideradas, incluindo o êxodo rural para a área urbana, que no Brasil é muito forte, fazendo com que tenha uma das maiores porcentagens mundiais de população vivendo em áreas

urbanas, impactando diretamente a infraestrutura urbana existente, o ambiente e as políticas públicas. Nos últimos anos a imigração do continente Africano, Oriente Médio e da Ucrânia (invadida pela Rússia) principalmente, para União Europeia, foi de milhões de refugiados, tornando-se importante verificar a disponibilidade das fontes energéticas para atender o consumo sem comprometer o nível de qualidade de vida, assim como, das demais infraestruturas como água, esgoto, estoques reguladores e estratégicos, entre outros.

Para Cao, Ho e Liang (2014), é importante estudar o aumento da demanda energética nas áreas urbanas, para a proposição de políticas públicas que mitiguem o impacto ambiental e proporcionem economia de recursos.

MATRIZES ENERGÉTICAS

Muito se fala em matriz elétrica, porém pouco se fala em matriz energética. Mas, somente analisando as duas matrizes é possível dizer se um país está ou não bem posicionado nas questões ambientais. A matriz energética é o conjunto de todas as fontes energéticas utilizadas em um país, em todos os processos que utilizem algum tipo de energia, sejam eles processos produtivos, de transportes, etc...

Reis, Fadigas e Carvalho (2012), destacam que a matriz energética "[...] é um conjunto de balanços energéticos periódicos, construído para um futuro, considerando diferentes cenários de evolução dos fatores que podem afetar a matriz", sendo um instrumento importante para as definições de políticas públicas e estratégicas, com horizonte previsto de 25 anos geralmente, devendo ser revisada anualmente.

Alguns países importam fontes energéticas e as utilizam para gerar eletricidade, para aquecimento, transportes e tantas outras atividades necessárias à manutenção e desenvolvimento de uma nação. O que ficou bem destacado, que pode se tornar uma vulnerabilidade, com ocorreu com alguns países europeus com a instabilidade no fornecimento de gás pela Rússia, com a invasão da Ucrânia.

Na definição das fontes que farão parte de uma matriz, é de suma importância a complementariedade entre as fontes, confiabilidade, considerando a disponibilidade das fontes energéticas e o custo, que deve ser acessível para a população. Muitos países utilizam combustíveis fósseis para agregar confiabilidade a matriz, pois, fontes como a eólica, solar e hídrica, podem ser intermitentes e são suscetíveis as condições climáticas. A intermitência ou incapacidade do sistema prejudica o desenvolvimento econômico, bem estar e segurança da população. Deve-se sempre tentar reduzir o impacto ambiental gerado pela obtenção, processamento e utilização das fontes energéticas.

A matriz energética do Brasil

Tolmasquim, Guerreiro e Gorini (2007), destacam que o grande salto no consumo energético brasileiro foi após a Segunda Guerra Mundial, com o crescimento populacional, urbanização, industrialização e rodovias.

Torna-se importante distinguir as matrizes, a matriz elétrica é composta pelas fontes energéticas utilizadas para a produção de eletricidade, e no Brasil em 2021, 78,1% das fontes eram renováveis (hidráulica, biomassa, eólica, solar).

Mas, a matriz energética brasileira apesar de ter uma parte considerável composta por fontes renováveis, cerca de 43% em 2017, chegou a 44,7% em 2021, e no mesmo período a matriz cresceu 2,72%, sendo que a fonte hídrica prepondera, porém, a maior parte da matriz ainda é de combustíveis de origem fóssil.

O Brasil já foi a oitava economia do mundo, agora está entre as quinze maiores e para retornar algumas posições, uma das necessidades é ter energia para a retomada econômica, pós-Covid-19, e reindustrialização do país. Mas, todas estas possibilidades estão diretamente relacionadas às políticas públicas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento nacional, que inclui, melhoria da renda para fomentar o mercado interno; a produção tecnológica e a industrialização do país, dentro dos conceitos de sustentabilidade; assim como fomentar a eficiência energética e redução das emissões, em todos os setores da economia.

O Brasil dispõe de diversas fontes energéticas que preponderam conforme as características de cada região do país, e estas características regionais devem ser consideradas nas políticas públicas, e de fomento ao desenvolvimento e a economia nacional. A microgeração pode contribuir para atender a demanda nas áreas urbanas, apesar das limitações e impactos na vizinhança, que devem ser avaliados. A Tabela 3, apresenta a participação percentual por fonte energética por ano de referência.

No período estudado, o crescimento da matriz nacional foi de 2,72%, quase metade do crescimento da matriz energética mundial que foi de 5,46%, lembrando que nesse período houve o maior impacto econômico da Pandemia de Covid-19, mas claramente o crescimento diferenciado do país se deveu a especificidades internas. Note-se também que a retração devido a pandemia, na matriz energética no ano de 2020, em relação ao ano anterior foi de cerca de 2,18%, menos intensa se comparada à queda mundial, e o crescimento no ano seguinte, foi de cerca de 4,83%, uma retomada

ainda inferior ao crescimento da matriz mundial, porém, melhor que a comparação do período de 2017 à 2021.

Tabela 3- Composição da matriz energética Brasil (%) entre 2017 a 2021

	Brasil			
Fontes / Ano	**2017**	**2019**	**2020**	**2021**
Petróleo e derivados	36,2	34,4	33,1	34,4
Gás	12,9	12,2	11,8	13,3
Carvão	5,6	5,3	4,9	5,6
Urânio	1,4	1,4	1,3	1,3
Hidráulica	11,9	12,4	12,6	11
Outras não renováveis	0,6	0,6	0,6	0,6
Outras renováveis somatória	**31,2**	**33,8**	**35,8**	**33,7**
Biomassa Sólida	23,9	24,1	26	24
Biomassa Líquida	6,1	7,8	7,7	6,9
Eólica	1,24	1,64	1,71	2,06
Solar	0,024	0,195	0,321	0,786
Geotermal	0	0	0	0
Total em Mtep	**293,5**	**294,0**	**287,6**	**301,5**
Variação em relação ao ano anterior (%)		**0,17**	**-2,18**	**4,83**

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: BRASIL. Ministério de Minas e Energia (2018; 2020; 2021; 2022).

As fontes que mais se destacaram em crescimento nesse período foram a eólica, a solar e o gás. Mas, a maior participação entre elas é a do gás, e a que mais cresceu foi a eólica. A biomassa líquida também apresenta crescimento, porém uma oscilação decrescente no período referenciado.

O uso de fontes eólica e solar aumentaram, mas têm pequena participação percentual no total da matriz. Também houve pequena redução do uso petróleo e derivados, mas o carvão, apesar da oscilação se manteve com a mesma participação. O que destaca a importância de rever as metas de emissões, e o cumprimento das metas firmadas internacionalmente.

Matriz energética mundial e os desafios

Os acordos internacionais globais, tem um importante papel na indução da redução da poluição e das emissões em geral, porém, além do compromisso, o cumprimento por todos os signatários é de extrema importância.

O Acordo de Paris, último acordo internacional de maior relevância firmado, prevê a revisão frequente de metas, além do "princípio da responsabilidade comum, porém, diferenciada", que expõe a possibilidade de cada nação avaliar dentro de suas possibilidades e responsabilidades, o que, e como, deve estipular e cumprir as metas de redução de emissões, além dos demais temas envolvidos no acordo. Apesar da subjetividade poder prejudicar a definição das metas e o cumprimento.

Esta é uma condição importante do acordo, pois as nações possuem diferentes níveis de desenvolvimento e emissões, utilizam fontes energéticas diversas conforme a disponibilidade local e regional, assim como necessidades diferentes de desenvolvimento para atender as demandas da população.

Conhecer a realidade de cada nação é muito importante, antes de definir padrões, ou determinar o banimento de fontes, ou outras imposições e regramentos diversos. Conforme destaca Pinheiro e Gireli (2022) os impactos "[...] e reflexos da utilização ou supressão

de fontes energéticas devem considerar o potencial de geração, necessidade de desenvolvimento regional e urbano, e a realidade econômica de cada país".

Srikanth (2018) destacou, que na Índia, por exemplo, 75% da energia era proveniente do carvão, sendo um desafio ao desenvolvimento sustentável, e para encontrar uma fonte substituta confiável, e com custo acessível à população. A Tabela 4 apresenta a matriz energética mundial e participação percentual das fontes.

Tabela 4 – Composição da matriz energética mundial (%) de 2017 a 2021

	Mundo			
Fontes / Ano	**2017**	**2019**	**2020**	**2021**
Petróleo e derivados	32	31,5	29,4	29,6
Gás	22,4	22,8	24,1	24
Carvão	26,5	26,3	26,2	26,4
Urânio	5	5	5,2	5,1
Hidráulica	2,5	2,5	2,7	2,5
Outras não renováveis	0,3	0,3	0,3	0,3
Outras renováveis somatória	**11,3**	**11,6**	**12,2**	**12,1**
Biomassa Sólida	8,9	8,9	9,1	9
Biomassa Líquida	0,63	0,65	0,61	0,6
Eólica	0,69	0,87	1,04	1,03
Solar	0,52	0,65	0,77	0,85
Geotermal	0,55	0,54	0,67	0,65
Total em Mtep	**13.822**	**14.358**	**13.915**	**14.641**
Variação relação ao ano anterior (%)		**3,88**	**-3,08**	**5,22**

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: BRASIL. Ministério de Minas e Energia (2018; 2020; 2021; 2022).

O petróleo e derivados, gás natural, e carvão, ainda preponderam na matriz energética mundial, passando de 80,9% em

2017, para 80% em 2021. O gás, eólica e solar, foram as fontes que tiveram crescimento mais relevante, porém, as fontes eólica e solar ainda tem pequena participação mundial. Apesar de alguns países usarem energia nuclear em grande escala, a participação global da fonte é pequena.

Entre 2017 e 2020, a matriz mundial cresceu 5,92%, e no período da pandemia de Covid-19 em 2020, a retração em relação ao ano anterior foi de cerca de 3,08%, e o crescimento no ano seguinte, foi de cerca de 5,22%.

A grande dependência mundial das fontes fósseis, e a importância do gás natural e do carvão, expõe barreiras à transição energética em curto e médio prazo, pelo tempo necessário para planejamento e investimentos para a alteração das matrizes energéticas, que enfrentam ainda as especificidades de cada nação.

O impacto geopolítico da invasão na Ucrânia pela Rússia, principalmente na Europa, se torna mais uma barreira, ainda com reflexos a serem verificados no balanço do próximo período, o que pode se tornar uma nova crise energética, dado ao aumento nos preços das fontes energéticas e principalmente do gás proveniente da Rússia.

Vários países da União Europeia importam petróleo e gás da região em conflito, e pautaram parte da transição energética no gás importado da Rússia, insumo que juntamente com o petróleo, teve alta acentuada. O fornecimento de gás tem passado por oscilações e cortes inesperados, por motivos diversos, o que pode se tornar um problema econômico também, pois alguns países passaram a impor sanções na tentativa de frear a guerra iniciada em fevereiro de 2022. E para driblar as sanções impostas, a Rússia buscou novos compradores para as fontes energéticas, principalmente nos países vizinhos com maior potencial e necessidade de novas fontes.

O aumento no preço das fontes energéticas permeia praticamente todas as cadeias produtivas, logísticas, atingindo praticamente todos os setores da economia e da vida cotidiana, inflacionando os preços finais de praticamente todos os produtos e serviços, que de forma direta ou indireta dependem em algum grau desses insumos.

Desta forma, em busca de alternativas, um dos reflexos mais prováveis no momento será o aumento da participação do carvão nas matrizes energéticas, por ser ainda muito utilizado, facilitando a substituição de outras fontes energéticas. Alguns países, têm utilizado estoques reguladores e reservas estratégicas próprias na tentativa de frear o avanço inflacionário, devido à alta súbita das fontes energéticas e reflexo em outros produtos.

Os preços do petróleo poderiam baixar facilmente se a organização dos países produtores de petróleo atendesse aos anseios de vários países para aumentar a produção, mas até o momento, esta tentativa não surtiu efeitos concretos.

As políticas públicas, desde que bem elaboradas e avaliadas, podem impor práticas de conservação de energia que sejam efetivas e reduzam o consumo, diminuindo parcialmente os impactos da falta e aumento de preço das fontes energéticas.

Novas fontes energéticas como o hidrogênio, podem ser uma boa alternativa para utilização em larga escala, mas ainda há necessidade de mais pesquisas para desenvolver formas de obtenção que tenham impacto reduzido sobre o ambiente, com segurança e custo aceitável.

A exploração em larga escala de qualquer fonte energética deve considerar riscos, impactos ambientais, emissões e poluição, comparando com as fontes atualmente existentes, evitando que a tentativa de se fazer uma transição energética apressada, acarrete em outras formas de poluição e mais emissões. Porém, paralelamente a

exploração de novas fontes, deve-se tentar adequar ambientalmente os sistemas energéticos existentes.

Farrell e Lyons (2015), destacam que as fontes renováveis também podem gerar impacto à sociedade e custos extras, principalmente sobre a camada da população com menos recursos, quando as políticas públicas não são adequadamente elaboradas, e podem ser prejudiciais às iniciativas para conservação de energia, em alguns casos.

Chang e Chung (2018) destacam que é muito importante que as medidas legais tomadas em prol da redução das emissões nos mais diversos setores, sejam alvo de simulações antes da proposição e implantação, a fim de verificar se realmente surtirão os efeitos necessários e almejados.

Clancy, Curtis e Gallachóir (2018), reforçam a ideia, pois conforme estudo que realizaram na Irlanda, simulando o cumprimento das metas do Acordo de Paris, com biomassa, aumento de bioenergia, políticas para setores de aquecimento, transporte e eletricidade; concluíram que as decisões para transporte e aquecimento estariam alinhadas as metas, mas o uso de biomassa e combustível fóssil para gerar eletricidade aumentaria as emissões, e o uso de biocombustíveis aumentaria as importações, resultado o oposto ao planejado, prejudicando o cumprimento das metas climáticas para a União Europeia.

A inclusão de energias renováveis na matriz elétrica, em larga escala na Alemanha, teve a preocupação de desenvolver uma regulamentação adequada, com revisão periódica para manter o equilíbrio econômico entre microprodutores e concessionárias, e também a continuidade de pesquisas para exploração de fontes energéticas. Rahbauer *et al*. (2018) destaca que este processo bem sucedido se deve ao planejamento e políticas públicas específicas, além da conscientização e percepção do mercado. Mas, agora a

Alemanha vive a incerteza no fornecimento de uma das fontes energéticas que mais utiliza, o gás vindo da Rússia, após a invasão na Ucrânia.

Sovacoola (2018) destaca que o programa de inclusão de energia solar do Sri Lanka, foi bem sucedido devido à tecnologia escolhidas, o envolvimento do usuário e ao marketing.

Camioto, Rebelatto e Rocha (2016), destacam que para ter um fornecimento sustentável de energia e reduzir o consumo, a sociedade ainda deverá superar várias barreiras.

Nos últimos, anos a oscilação dos preços das fontes energéticas tem dinamizado o mercado energético e contaminado o preço de todos os setores impactados, e acirrando a disputa entre fontes convencionais e renováveis. As oscilações tendem a continuar até o fim ou estabilização da invasão da Ucrânia pela Rússia. Os incentivos fiscais e políticas de benefícios para as energias renováveis tendem a diminuir, e as energias renováveis deverão se tornar mais competitivas no mercado para continuarem crescendo em participação na matriz.

A Legislação nacional e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS´s)

Miyamoto e Collet Bruna (2020) descrevem que em 2015 foi lançado pela Organização das Nações Unidas (ONU), os 17 ODS, com 169 metas incluindo a redução da pobreza e de injustiças, e em 2013 a ONU apresentou dados de que "...6 bilhões de pessoas tinham acesso a celulares e apenas 4,5 bilhões tinham acesso a banheiros...", o que escancara a contradição entre valores, culturas e costumes contemporâneos.

A ONU (2022) destaca que os 17 ODS's fazem parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pelos países membros, reconhecendo que "[...] acabar com a pobreza e outras privações deve andar de mãos dadas com estratégias que melhorem a saúde e a educação, reduzam a desigualdade e estimulem o crescimento econômico..." combatendo efeitos das mudanças climáticas e envidando esforços para preservação de oceanos e florestas; sendo que os ODS's são fruto do trabalho dos países membros e do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, sendo uma evolução dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) de 2015, fruto da Agenda 21, da Declaração do Milênio, da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) de 2012, do documento "O futuro que queremos" e da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da ONU de Nova York em 2015.

A Divisão para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (DSDG) acompanha e auxilia dentro das possibilidades a evolução dos 17 objetivos, apresentados na Tabela 5, e o acompanhamento do progresso no cumprimento dos objetivos é feito utilizando indicadores locais e globais, e divulgado em relatório anual. O Objetivo 7, se refere a energia.

Analisando os artigos 22 e 23 da Constituição Federativa do Brasil (CF), compete unicamente a federação legislar sobre água e energia; porém, é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, proteção ao meio ambiente, florestas, fauna e flora, combate à poluição, construção de moradias, saneamento básico, combate as causas da pobreza. Desta forma, tanto o governo federal, o estadual e os municípios podem concentrar esforços para o cumprimento dos ODS´s nestas áreas.

Tabela 5 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Objetivo	Tema
1	erradicação da pobreza
2	erradicação da fome
3	saúde e bem-estar
4	educação de qualidade
5	igualdade de gênero
6	água limpa e saneamento
7	energia limpa
8	trabalho decente e crescimento econômico
9	indústria, inovação e infraestrutura
10	redução da desigualdade
11	comunidades e cidades sustentáveis
12	produção e consumo responsável
13	ações climáticas
14	proteção da vida aquática
15	proteção da vida dos animais terrestres
16	paz, justiça e instituições fortes
17	parcerias para atingir as metas

Fonte: ONU (2022).

Pelicioni (2014) destaca a questão da saúde que sofre impactos da ocupação do espaço pelo homem, e deve ser alvo de ações concretas e de acompanhamento em prol da saúde da população.

Para Roos e Becker (2012) em cada comunidade o desenvolvimento se dá de formas diferentes e sem referência única de tipificação ou definição, mas quando se fala em desenvolvimento sustentável pode-se referir apenas "[...] à preservação dos recursos naturais... não havendo a separação das esferas: natural, política e econômica e além do desenvolvimento endógeno, que se refere ao uso dos recursos locais, harmonizando as condições ecológicas, socioculturais e econômicas".

Mas, o conceito de desenvolvimento sustentável, deve estar sempre adequado a cultura e costumes regionais, adaptado de forma realista, para ser assimilado e disseminado com maior facilidade. Da mesma forma, as políticas públicas devem atuar garantindo saúde, bem-estar, e outros direitos da população.

Como destaca Nascimento (2012), a cultura pode ser uma barreira ao Desenvolvimento Sustentável, pela dificuldade em mudar padrões de consumo e estilo de vida se não "[...] ocorrer uma mudança de valores e comportamentos; [...] do valor ter mais para ter melhor; se a noção de felicidade não se deslocar do consumir para o usufruir; se não se verificar a transferência da instantaneidade da moda para a durabilidade do produto [...]", conceitos sobre mobilidade urbana e até geral.

Para se alcançar o Desenvolvimento Sustentável, deve-se aplicar os conceitos de sustentabilidade nos mais diversos aspectos ou dimensões da sociedade e das atividades por ela desenvolvidas. Desta forma, os ODS's definidos ajudam orientando governos, empresas e entidades interessadas em agir para este fim.

Pedro, Silva e Pinheiro (2019) destacam os eventos e acordos internacionais firmados pelos países membros da ONU para o desenvolvimento sustentável "[...] estabelecem um plano de ação compartilhado para garantir a coesão social, a proteção ambiental e a prosperidade em todo o mundo", mas a implementação depende das políticas públicas locais, que tem o poder de atuar, definir incentivos, gerir, buscando as melhores alternativas.

Andrade, Costa e Souza (2022) salientam que os programas municipais podem contribuir para o cumprimento dos ODS da Agenda 2030, pois são agentes do desenvolvimento local, podem estipular metas de sustentabilidade e atender às necessidades da população, considerando ainda que o papel dos municípios tem crescido nas últimas décadas, assim como a participação popular nas

decisões; as ações municipais podem implementar ações para que cidadãos, empresas e sociedade civil organizada participem ativamente das tomadas de decisão, mas também é necessário que os legisladores estejam comprometidos com suas atribuições.

METODOLOGIA

Ao relacionar os dados de população e as matrizes energéticas e elétricas, pode-se fazer projeções futuras para nortear as políticas públicas, a fim de um futuro mais sustentável e seguro energeticamente. O mesmo procedimento deveria ser feito periodicamente com os demais recursos, mais utilizados pela população em cada região do planeta, para antever situações que podem ser críticas para cada nação, como ocorreu com os reflexos da invasão da Ucrânia pela Rússia em vários países.

Os dados apresentados referentes ao crescimento populacional, matriz energética, foram tratados para análise de demandas para 2050 no Brasil e no Mundo, discutindo e propondo iniciativas, e destacando a importância da formulação de políticas públicas na gestão das cidades e dos recursos. A metodologia sugerida foi elaborada pelo autor do capítulo, e é uma nova abordagem a Análise Matriz Energética e População, que pode com as devidas adaptações ser utilizada com outros tipos de matrizes.

Esta pesquisa adotou as seguintes premissas para as projeções futuras:

- desconsiderou-se que parte da população mundial não tem acesso eletricidade, e este dado pode ser utilizado em cada país acrescido ao valor projetado encontrado, para planejamento futuro;

- apesar do consumo por habitante ser muito diferente em cada região do planeta por várias características e fatores (incluindo econômicos e tecnológicos), e inclusive dentro de uma mesma região, considerou-se o consumo de eletricidade per capta igual por habitante;
- considerou-se que não surgirão novas necessidades de consumo energético e elétrico até 2050, que sejam capazes de aumentar o consumo per capta de forma excessiva;
- o aumento de demanda relacionada à construção de mais moradias devido ao crescimento populacional projetada está implícito no valor per capta.

Para os cenários futuros, devido ao impacto da pandemia da Covid-19 na matriz energética, notada principalmente em 2020, conforme apresentado nas tabelas 3 e 4, adotou-se com as devidas adaptações aos dados anuais, os parâmetros utilizados por Pinheiro e Gireli (2022), para o estudo do Cenário 1, chamado neste capítulo de Cenário A- manutenção da razão matriz população, per capta de 2021; e no Cenário B- a taxa de crescimento anual da matriz energética entre 2017 e 2021, que foi no Brasil de 0,675%, e para o mundo de 1,44%, calculadas do total das matrizes no período escolhido, relevante para esta pesquisa, pois representa a retomada da pandemia e já inclui o reflexo da invasão na Ucrânia que ainda perdura, e representa hábitos de consumo mais contemporâneos.

Pinheiro e Gireli (2022), no estudo da matriz elétrica, devido a pandemia da Covid-19, consideraram os dados de 2018 para análise, pois as medidas de afastamento e restrições adotadas no período de pandemia para tentar frear as contaminações, alteraram padrões de consumo da população, e seguiram formas e períodos diferentes em cada país e região.

DISCUSSÃO E PERSPECTIVAS

A energia é essencial para os centros urbanos e para a manutenção da qualidade de vida da população. A constituição nacional determina as alçadas de gestão e atribuições do governo federal, estadual e municipal. Após a constituição de 1988, a gestão municipal vem ganhando mais espaço. O estatuto das cidades instituiu o Plano Diretor deve ser utilizado para garantir o futuro e a sustentabilidade das cidades brasileiras, o que inclui diversos temas relacionados aos ODS's e que devem ser planejados adequadamente para serem realizados com metas reais e tangíveis, como edificações, abastecimento, transportes, sustentabilidade, saúde e bem estar social.

A NU (2019 a, b, c) destaca que cerca de 3% da terra é ocupado pelas cidades, mas abrigam aproximadamente 50% da população, que aumentará até quase 70% em 2030, consome cerca de 2/3 da energia e mais de 70% das emissões globais. E vale destacar que conforme Mishra, Gayen e Haque (2020) e a NU (2020) mais de 95% dos casos de Covid-19 ocorreu em área urbana.

Para Fonseca *et al*. (2022), um dos temas mais discutidos é a descarbonização da matriz energética mundial, como um dos instrumentos para driblar o aquecimento global, e para isso a transição energética que "[...] visa a substituição da energia suja por fontes de energia limpa e renováveis" é uma das opções; mas todas as forma de energia, mesmo as limpas impactam o ambiente e tem limitações; como as placas solares que após o fim da vida útil (20 à 30 anos), precisarão ser descartadas de forma ambientalmente adequada; as turbinas eólicas geram poluição sonora e impacto com aves; além das duas serem fontes intermitentes, demandando armazenamento; mas poderiam ser utilizadas para transformação da

água em moléculas de hidrogênio para utilização como fonte energética.

O Hidrogênio, tem despontado, mas precisa de mais pesquisas para uso em escala e com forma de produção menos poluentes para ser utilizado como fonte energética. Pereira e Mascaro (2021) destacam, que o hidrogênio "...possui a maior quantidade de energia por unidade de massa comparado a qualquer outro combustível conhecido (145 MJ/kg) não está disponível na sua forma molecular, mas sim ligado a outros elementos, formando hidrocarbonetos, biomassa, metano e água", e por isso a necessidade de processamento para deixá-lo disponível para a utilização, apesar de ser utilizado atualmente na indústria espacial, refinarias, produção de amônia e siderurgia, e o uso como combustível pode fazer a demanda aumentar 10 vezes até 2050, sem emitir CO^2, na utilização, porém, há a necessidade de se encontrar uma forma de produção mais econômica, menos poluente e mais segura.

É função dos governos pelas políticas públicas, planejar um futuro energeticamente seguro, sustentável, considerando muitas variáveis, incertezas e dinâmicas geopolíticas do mundo globalizado.

Antes da pandemia muitas nações investiam na transição energética para redução das emissões de carbono. Com a pandemia, planejaram uma "retomada verde", redução o uso de combustíveis fósseis e mais poluentes, mas a invasão na Ucrânia abalou os planos das nações que pautaram as matrizes no gás importado da Rússia, para ser utilizado como fonte energética, destacando o risco da dependência da importação de fontes. E assim, tentam reorientar as matrizes e reduzir os impactos da alta dos preços e alternância no fornecimento.

Para a avaliação adequada de cenários futuros para o setor energético, e também para demais infraestruturas urbanas, pela

metodologia sugerida, precisa-se trabalhar com dados estatísticos confiáveis, como os de população e infraestrutura. E é de extrema importância monitorar o crescimento e os hábitos da população, analisar os sistemas que serão avaliados, as demandas necessárias, a gestão urbana e as políticas públicas.

O planejamento da matriz com a inclusão de fontes renováveis, deve considerar o potencial das fontes disponíveis, assim como, o nível das tecnologias existentes e vida útil das mesmas, destinação pós-obsolescência dos equipamentos, redução do impacto ambiental e dos custos para os consumidores finais, utilizando critérios de escolha racionais e técnicos, além da complementaridade entre as fontes, e modernização e ajuste ambiental das fontes já explorados. A busca constante pela conservação de energia é muito importante para a redução do consumo.

Tabela 6 – Relação entre dados para definição dos cenários

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2050
População Brasil (milhões)	206,804	208,495	210,147	211,755	213,317	233,233*
Matriz energética Brasil Mtep	**293,5**	**288,4**	**294,0**	**287,6**	**301,5**	325,3
Per capta Brasil	1,4192	1,3892	1,3990	1,3582	1,4134	**Média** 1,3946
% relacionada ao ano anterior	-----	-2,114	0,705	-2,916	4,064	**Acréscimo Matriz** 7,894%
População Mundial (bilhões)	7,600	7,684	7,765	7,841	7,909	9,709
Matriz energética Mundo Mtep	**13.822**	**14175**	**14.358**	**13.915**	**14.641**	17.745
Per capta mundo	1,8187	1,8447	1,8491	1,7746	1,8512	**Média** 1,8277
% relacionada ao ano anterior	**-----**	**1,429**	**0,238**	**-4,029**	**4,316**	**Acréscimo Matriz** 21,425%

Fontes: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2022a); MME (2018; 2019; 2020; 2021; 2022); NU (2022).
Nota: (*) Brasil - adotada maior população no período projetada para 2047.

A Tabela 6 apresenta as relações entre dados populacionais, matriz energética, valores per capta, médias, variações anuais, calculados e utilizados para os cenários futuros, análises, tendências e comparações.

Analisando os dados anuais da matriz energética e da população pela razão matriz energética / população tem-se um valor referencial utilizado como per capta para a comparação e projeção futura. Na comparação entre os valores, pode-se observar que a matriz brasileira teve uma queda considerável, potencializada por questões econômicas internas provavelmente; no ano seguinte o crescimento tanto da matriz nacional quanto da mundial, foi reduzido, tendo já o reflexo provável da desaceleração econômica devido a pandemia, e pronunciada queda durante 2020, caracterizando-o como o pior ano da pandemia mundialmente.

Na comparação do ano de 2021, há acentuado crescimento no Brasil e no Mundo, como demonstração da retomada econômica acima de 4%, o que mostra que o país acompanhou o crescimento mundial.

A Tabela 7 apresenta os cenários A e B, e valores definidos com a metodologia sugerida, porém, no planejamento futuro deve-se adicionar a porcentagem de população sem acesso a eletricidade, conforme projeto a ser definido para universalização de acesso em cada país.

Tabela 7 – Crescimento projetado da Matriz Energética conforme cenários para 2050

Referência	Cenário A	Cenário B	%
Brasil (Mtep)	325,3	**366,45**	**21,54**
Crescimento	**+7,894%**	0,675% ao ano a partir de 2021	-----
Mundo (Mtep)	17.745	**22.163,52**	**51,38**
Crescimento	**+21,425%**	1,44% ao ano a partir de 2021	-----

Fonte: Elaboração própria.

Para o Brasil, o Cenário A apresenta crescimento projetado de 7,894%, e o Cenário B, 21,54%, que deverá ser alvo das políticas públicas até 2047, ano em que se atingiria a maior população, porém, haverá incentivos indiretos a natalidade com políticas públicas, como o auxílio para cada filho menor que uma determinada idade, que será implantado, e que poderá interferir nas projeções futuras.

Os aumentos projetados para a matriz energética brasileira, são no Cenário A, de fácil administração, porém no Cenário B, se impõe um esforço maior e monitoramento do aumento populacional e da matriz, a fim de que se mantenha a segurança energética, não haja falta de recursos, e prejuízo ao desenvolvimento nacional. Mas, o período para esta reação administrativa e de políticas públicas não é muito longo, apenas 27 anos, se considerado o crescimento para 2050, mas se for considerado para 2047, será de apenas 24 anos.

A boa diversificação da matriz energética nacional, pode ser potencializada, sendo ainda necessário investir em pesquisa e exploração de novas fontes energéticas e redução das emissões, devido à grande dependência de petróleo e derivados, e gás, apesar da participação de mais de 30% de renováveis. O potencial da fonte geotermal deveria ser avaliado e explorado. Note-se que na matriz elétrica, a participação de renováveis no Brasil é bem maior e elogiável no quadro comparativo internacional.

Na matriz energética mundial, as comparações são importantes, pois destacam o impacto do crescimento das matrizes nas emissões e poluição que serão geradas, principalmente no quadro internacional, onde fontes fósseis como petróleo e derivados, gás e carvão, ainda preponderam na matriz em cerca de 80%. Apesar, dos valores considerarem um grande grupo de países com condições, necessidades, realidades econômicas, culturais e tecnológicas bem diferentes.

O crescimento da matriz energética mundial, pelo Cenário A, será de 21,425%, o que já é alto e deve se considerar que a demanda de cada nação é diferente, de acordo com as necessidades desenvolvimentistas e fontes disponíveis em cada uma, para serem atendidas em 27 anos. No Cenário B, o quadro se torna mais emergencial e alarmante, 51,38% em apenas 27 anos, o que mantendo a taxa de crescimento anual aferida de 2017 até 2021, e a atual composição da matriz, expõe riscos e impactos.

Em 27 anos, para realizar as transformações necessárias para atender as projeções encontradas com a abordagem realizada, o poder público deverá incentivar e induzir transformações em todos os setores da sociedade, considerando desde a educação ambiental para a conscientização da população, até a obrigatoriedade de cumprimento de metas realistas, a fim de aumentar a conservação de energia. Assim como, encontrar alternativas menos poluentes para o setor de transportes.

Considerando o tempo necessário para a elaboração e promulgação de leis, e a adesão e tempo para atendimento de acordos como o de Paris, é premente a atuação do poder público, e o investimento em pesquisa de formas de armazenamento, tecnologias e novas fontes energéticas seguras, abundantes, com custo acessível aos consumidores e com baixo impacto ambiental.

As fontes energéticas mais utilizadas do mundo são as mais poluentes, e é utópico acreditar que possam ser substituídas, atualmente, em pouco tempo. Não há como imaginar uma parada total e nem uma substituição repentina, pois os equipamentos e parques geradores estão estruturados e em pleno uso, e as questões também são econômicas e tecnológicas.

A crise energética, que se instala com a invasão na Ucrânia e que aumentou o preço de diversas fontes energéticas, ainda está com seus reflexos a serem definidos nos próximos anos, principalmente

nos países que mais dependem dos insumos mais impactados, e provavelmente repercutirá no aumento do uso das fontes mais poluentes, por necessidade e por serem mais acessíveis, e com certeza repercutirá no cumprimento e revisão de metas do Acordo de Paris.

A educação ambiental merece destaque adicional, pois além de necessária é prevista legalmente, e importante para conscientização e mudança de hábitos da população, na formação de profissionais mais conscientes, como destaca Pelicioni (2014).

A formulação de leis efetivas, deve contar com a participação ativa de todos os setores da sociedade, para que sejam bem sucedidas e aceitas pela população, considerando a realidade de cada nação.

CONCLUSÃO

Ao relacionar a cidades, as políticas públicas, os ODS's e apresentar algumas perspectivas para 2050, pela abordagem matrizes energética e população, apresentam-se temas que deverão ser confrontados por todos os governos a fim de atender as demandas do desenvolvimento nacional e da população com qualidade e segurança.

Ao demonstrar, pelo crescimento projetado da população para 2050, e os reflexos nas fontes energéticas utilizadas tanto pelo Brasil, como pela totalidade de países, destaca-se o papel imprescindível que as políticas públicas tem na definição de padrões de comportamento de consumo para todos os setores da economia, a fim de evitar a falta de insumos e recursos, assim como de manter o desenvolvimento da nação e o bem comum.

A proposta da Análise Matriz Energética e População, apresentou de forma clara e realista, dentro das premissas e dados

utilizados nesta pesquisa, que o crescimento da matriz projetado para população mundial em 2050, e no Brasil, para a maior população estimada que será em 2047, demanda cuidados, iniciativas governamentais e de cada consumidor para racionalização no uso dos recursos e com políticas públicas adequadas que priorizem fontes ambientalmente adequadas, e que garantam a segurança energética.

O aumento da demanda de energia projetado apresenta cenários mais confortáveis para o Brasil, quando se imagina a continuidade do tamanho da matriz de forma proporcional à população atual sem considerar o crescimento anual, mas a consideração da taxa utilizada de crescimento anual para o estudo de cenário futuro é a do crescimento real de 2017 à 2021, e desta forma, a projeção já deve despertar políticas públicas efetivas e imediatas a fim de evitar problemas futuros.

Porém, a análise da matriz energética mundial, desperta para a necessidade imediata de iniciativas para a racionalização de energia em todos os setores produtivos, e em especial aos essenciais a manutenção do equilíbrio urbano e qualidade de vida da população.

Os dois cenários de crescimento estudados apresentam desafios estruturais, organizacionais e ambientais, que devem ser enfrentados conjuntamente ao atendimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS´s) pertinentes e factíveis. Destacando que o período de 27 anos até 2050, horizonte da projeção desta pesquisa, é relativamente curto quando se consideram as transformações necessárias, projetos, investimentos e tempo de implementação. Tornando necessário um despertar imediato do poder público na adoção de políticas públicas efetivas e adequadas.

Novos programas para a conservação de energia, com ganhos reais à população podem surtir efeito, e investimentos em pesquisa de fontes energéticas e eficiência também. Para superar os desafios

são necessários mais esforços políticos e tecnológicos, e a troca de experiências entre as nações, assim como os acordos internacionais têm ação relevante, desde que respeitando as condições e realidades de cada nação, sendo adaptadas aos aspectos culturais e econômicos de cada país.

O período utilizado no estudo, sofreu os impactos de duas crises cujos efeitos ainda perduram, a pandemia da Covid-19 e a guerra, que alcançaram todo o mundo nas áreas da saúde pública, da economia, das políticas públicas, da geopolítica, dos acordos ambientais, pois a globalização também tem o potencial de globalizar as crises. E é importante notar que até 2050, podem ocorrer outros eventos inesperados e os impactos podem ser generalizados também. Assim, as políticas públicas e os acordos internacionais devem ser mais efetivos e alcançar os objetivos pretendidos, adaptando-se as situações inesperadas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A.; COSTA, J.; SOUZA, R. “Cidades Sustentáveis e o Objetivo 4 do Desenvolvimento Sustentável da ONU: a experiência da quarta cidade mais antiga do Brasil”. **Concilium**, vol. 22, n. 4, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07/12/2022.

CAO, J.; HO, M. S.; LIANG, H. “Household energy demand in Urban China: Accounting for regional prices and rapid income change”. **The Energy Journal**, vol. 0, 2014.

CHANG, C. C.; CHUNG, C. L. “Greenhouse gas mitigation policies in Taiwan's road transportation sectors”. **Energy Policy**, vol. 123, 2018.

CLANCY, J. M.; CURTIS, J.; GALLACHÓIR, B. O. “Modelling national policy-making to promote bioenergy in heat, transport and electricity to 2030 – Interactions, impacts and conflicts”. **Energy Policy**, vol. 123, 2018.

FARRELL, N.; LYONS, S. “Who should pay for renewable energy? Comparing the household impacts of different policy mechanisms in Ireland”. **Energy Research and Social Science**, vol. 7, 2015.

FONSECA, H. A. B. *et al*. “Transição energética: desafios e oportunidades”. **ComCiência Revista Eletrônica de Jornalismo** [2022]. Disponível em: <www.comciencia.br>. Acesso em: 04/11/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. “População residente estimada 2021. **IBGE** [2022b]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. “Projeção da população/Tabela 7358”. **IBGE** [2022a]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

MISHRA, S. V.; GAYEN, A.; HAQUE, S. M. “COVID-19 and urban vulnerability in India”. **Habitat International**, vol. 103, 2020.

MIYAMOTO, J.; COLLET BRUNA, G. C. “Ecologia urbana: conceitos, pré-conceitos e pósconceitos”. **Revista ARQ.URB**, n. 27, 2020.

MME - Ministério de Minas e Energia. **Resenha Energética Brasileira – 2017**. Brasília: MME: 2018. Disponível em: <www.mme.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

MME - Ministério de Minas e Energia. **Resenha Energética Brasileira – 2019**. Brasília: MME: 2020. Disponível em: <www.mme.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

MME - Ministério de Minas e Energia. **Resenha Energética Brasileira – 2020**. Brasília: MME: 2021. Disponível em: <www.mme.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

MME - Ministério de Minas e Energia. **Resenha Energética Brasileira – 2021**. Brasília: MME: 2022. Disponível em: <www.mme.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

ONU – Organização das Nações Unidades. "As urbanization grows, cities unveil sustainable development solutions on World Day". **Portal da ONU** [2019c]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 29/07/2022.

ONU – Organização das Nações Unidades. "Cities: a 'cause of and solution to' climate change". **Portal da ONU** [2019b]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 29/07/2022.

ONU – Organização das Nações Unidades. "UN predicts cities to host 70% of the world's population by 2050". **Portal da ONU** [2019a]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 29/07/2022.

ONU – Organização das Nações Unidades. "UN-Habitat COVID-19 Response Plan – April 2020". **Portal da ONU** [2021]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 29/07/2022.

ONU – Organização das Nações Unidades. “World Population Prospects”. **Portal da ONU** [2022]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 29/07/2022.

NASCIMENTO, E. P. “Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico”. **Estudos Avançados**, vol. 26, n. 74, 2012.

ONU - Organização das Nações Unidas. “Do you know all 17 SDGs?” **ONU** [2022]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 29/07/2022.

PEDRO, J.; SILVA, C.; PINHEIRO, M. D. “Integrating GIS spatial dimension into BREEAM communities sustainability assessment to support urban planning policies, Lisbon case study”. **Land Use Policy**, vol. 83, 2019.

PELICIONI, M. C. F. “Promoção da saúde e meio ambiente: uma trajetória técnico-política”. *In*: PHILIPPI JR, A.; PELICIONI, M. C. F. (eds.). **Educação ambiental e sustentabilidade**. Barueri: Editora Manole, 2014.

PEREIRA, E. C.; MASCARO, L. H. “Desafios na produção sustentável de hidrogênio”. **ComCiência Revista Eletrônica de jornalismo científico** [2021]. Disponível em portal eletrônico: <www.comciencia.br>. Acesso em: 04/11/2022.

PHILIPPI JR, A.; PELICIONI, M. C. F. (eds.). **Educação ambiental e sustentabilidade**. Barueri: Editora Manole, 2014.

PINHEIRO, G. F.; GIRELI, T. Z. “Cidades, políticas públicas e perspectivas para 2050 com uma nova abordagem sobre a matriz elétrica”. **Concilium**, vol. 22, n. 5, 2022.

RAHBAUER, S. *et al*. "Determinants for the adoption of green electricity by German SMEs – An empirical examination". **Energy Policy**, vol.123, 2018.

REIS, L. B.; FADIGAS, E. A. F. A.; CARVALHO, C. E. **Energia, Recursos Naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. Barueri: Editora Manole, 2012.

ROOS, A.; BECKER, E. L. S. "Educação Ambiental E Sustentabilidade". **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, vol. 5, n. 5, 2012.

SOVACOOLA, B. K. "Success and failure in the political economy of solar electrification: Lessons from World Bank Solar Home System (SHS) projects in Sri Lanka and Indonesia". **Energy Policy**, vol. 123, 2018.

SRIKANTH, R. "India"s sustainable development goals – Glide path for India's power sector". **Energy Policy**, vol. 123, 2018.

TOLMASQUIM, M. T.; GUERREIRO, A.; GORINI, R. "Matriz Energética Brasileira". **Novos Estudos**, n. 79, 2007.

CAPÍTULO 2

Um Olhar Sobre a Política Pública Subnacional de Economia Solidária: O Caso de Araraquara-SP

UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA SUBNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O CASO DE ARARAQUARA-SP

Julia da Silva Gutierrez Ruiz

Leandro Pereira Morais

Ocorreu, a partir da década de 1990, um aumento na taxa de pobreza e de desemprego no Brasil, o que ocasionou em uma maior reflexão sobre a necessidade de se ter uma alternativa ao modelo de desenvolvimento econômico hegemônico o qual estava em alta na época. É neste contexto social e econômico que as pessoas e entidades envolvidas com a Economia Solidária (ESOL) se unem para promover este novo modelo, que se diferencia muito do tradicional por priorizar a cooperação à competição (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017; GAIGER, 2014; SINGER, 2002).

A solidariedade e a igualdade são resultados naturais da ESOL, mas ainda assim é necessário que haja mecanismos estatais para a manutenção da igualdade (SINGER, 2002), além de ser necessário para manter os empreendimentos de ESOL vivos e encontrando espaços de sobrevivência sem serem obrigados a cair em contradições capitalistas, a partir de "ecossistemas solidários", formando redes (SANCHES; MORAIS, 2020). Então, considera-se que a inclusão da ESOL nas políticas públicas é extremamente necessária e isso deve ser feito de maneira transversal.

O presente artigo tem como objetivo traçar uma rápida revisão bibliográfica sobre o que é a ESOL e as políticas públicas que permeiam o tema (que dizem respeito tanto à ESOL em si quanto aos temas transversais a ela), delineando sua trajetória nacional

desde a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) até sua extinção. A partir desse contexto de desmonte das políticas públicas federais, o artigo apresenta a emergência das políticas subnacionais e traz o exemplo do município de Araraquara, no interior de São Paulo, por ser considerado um exemplo de boas práticas em políticas públicas de ESOL.

A metodologia utilizada neste artigo foi, a priori, uma revisão bibliográfica, a partir de literatura do tema e marcos regulatórios municipais de Araraquara-SP, e posteriormente a análise dos Plano Plurianuais (PPAs) municipais (do mesmo município), que vão de imediatamente após 2005 até os dias atuais, compreendendo o período de criação e atuação da Coordenadoria Municipal de Economia Solidária (Coordenadoria Executiva de Economia Social e Solidária - CESS) até o último PPA disponível. Para poder comparar os valores dos PPAs, eles tiveram seus valores corrigidos com base no IPCA-E, usando como a data inicial o primeiro mês de cada PPA e a data final dezembro de 2021 como data de referência.

O artigo inicia delineando o significado de ESOL, um termo de múltiplas definições e múltiplas práticas, focando na experiência brasileira, com base nas definições dadas pelo economista Paul Singer e pela SENAES.

A próxima seção trata das políticas públicas de ESOL. Fala-se brevemente de conceitos que envolvem esse tipo de política pública para se compreender melhor sobre o assunto a ser tratado, depois é descrito os processos de desenvolvimento e de desmantelamento das políticas públicas federais desta temática e, assim, chega-se às políticas públicas subnacionais de ESOL.

Por fim, trata-se das políticas públicas de ESOL e de temáticas transversais em Araraquara-SP, município estudado no artigo, a partir de marcos regulatórios e de um importante instrumento de previsão orçamentária, o Plano Plurianual. Aqui é

feito uma retomada da trajetória das políticas públicas do tema para que depois haja uma observação do espaço orçamentário dessas políticas, tanto em cada PPA, quanto de uma forma geral de todos os PPAs observados.

COMPREENDENDO O SIGNIFICADO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (ESOL)

O debate sobre a ESOL é marcado pela múltipla práxis e, consequentemente, diferentes definições teóricas, sendo classificadas como práticas de subsistência ou até mesmo como uma nova forma de desenvolvimento, passando por outras diversas classificações (FRANÇA FILHO, 2006; FREITAS, 2012; MORAIS, 2013; SANCHES; MORAIS, 2020; SILVA, 2018; SILVA; MORAIS; SANTOS, 2020), o que faz com que tentar traçar uma simples definição de ESOL seja uma "tarefa árdua" (SOUZA, 2012, p. 64).

No Brasil o mais comum é ver essa corrente econômica nomeada por ESOL (SANCHES; MORAIS, 2020), porém existem outros termos utilizados, como "Economia Social" (mais comum na Europa), "Terceiro Setor" (mais frequentemente utilizado na América do Norte), ou até mesmo "Economia Social e Solidária", a qual baseia-se em iniciativas da sociedade civil voltadas para a questão social (MORAIS, 2013). Em geral, pode-se dizer que esta corrente econômica trata de organizações e empresas com tipificações bem específicas, baseadas na autogestão, mais comumente é o caso de cooperativas, associações, fundações, empresas sociais e organizações comunitárias em geral (SANCHES, 2019).

Neste artigo se trata a corrente econômica por ESOL, pois o termo é empregado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e por ser mais comum no Brasil. A SENAES categoriza a ESOL como um "conjunto de atividades econômicas organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma de autogestão" (MORAIS, 2013; ARCANJO; OLIVEIRA, 2017). A ESOL também pode ser explicada como "outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual" (SINGER, 2002, p. 10), que é formado por organizações diferentes das capitalistas tradicionais, porém a ESOL não consegue, sozinha, findar o sistema econômico hegemônico, então ela precisa "conviver" (e disputar espaço) com o capitalismo, até que todos os trabalhadores tenham o conhecimento e a habilidade de trabalhar de forma autogestionária, o que só acontece a partir da prática, então cada ESS é uma célula revolucionária (SINGER, 2002).

Lisboa (2005) "complementa" o nome da ESOL chamando-a de "sócio-economia solidária" e pactua com Singer ao escrever que a ESOL é um modo de produção e de repartição de excedentes diferentes da economia *mainstream* (na ESOL não há relação patrão-empregado e os excedentes são repartidos entre todos, não havendo o "lucro" tradicional de acionistas). Morais (2013) aponta que a ESOL pode ser uma alternativa às mazelas do capitalismo (ao desemprego, a falta de oportunidades e a desigualdade social), pois ela é capaz de inserir no sistema produtivos as pessoas que estão à margem do sistema, como trabalhadores informais e pessoas desempregadas.

Além do que já foi escrito, Souza (2012) afirma que a ESOL não enquadra somente a questões de inclusão produtiva e transferência de renda, mas também trata de questões culturais, sociais e subjetivas do meio em que está inserido, como é o caso de melhora da autoestima de trabalhadores e também da união entre as

trabalhadoras nos empreendimentos, com seu autoconhecimento e debates sobre papéis de gênero.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESOL

As políticas públicas em ESOL trazem uma nova perspectiva de ação pública na geração de trabalho e renda, pois a ESOL (e, consequentemente, suas políticas públicas) não trata somente da relação tradicional assalariada de emprego, além de que suas políticas se baseiam no fortalecimento dos ecossistemas solidários, solidificando o meio dos empreendimentos (MORAIS; BACIC, 2020; SANCHES; MORAIS, 2020; SILVA; MORAIS; SANTOS, 2020; FRANÇA FILHO, 2006).

Inclusive as políticas públicas de ESOL podem ser consideradas como componentes dos ecossistemas dos empreendimentos (SANCHES; MORAIS, 2020), dado que para uma implementação exitosa e o fortalecimento de um ESS é necessário o engajamento de movimentos sociais, projetos de apoio e vinculação a políticas públicas (SILVA *et al*., 2018). As políticas públicas se fazem necessárias principalmente no caso de criação de novos ESS e dos ESS que ainda não estão totalmente estabelecidos, uma vez que estes "não possuem estrutura, recursos, materiais e/ou equipamentos adequados ao seu funcionamento e, até mesmo, à sua sobrevivência" (SANCHES, 2019, p. 74).

De modo geral, diz-se que as políticas públicas de ESOL se baseiam "em uma concepção incidente sobre a construção de estratégias em torno do fomento de outra dinâmica econômica" (SILVA; MORAIS; SANTOS, 2020, p. 213), são voltadas para o fortalecimento de ecossistemas solidários e atravessam camadas sociais, políticas e culturais (SILVA; MORAIS; SANTOS, 2020),

ou seja, o desenvolvimento visado pelas políticas públicas de ESOL não contempla somente o surgimento de empreendimentos, mas fortalecer as dimensões econômica, social, política, cultural e ambiental (FRANÇA FILHO, 2006).

Então existe a possibilidade de unir as políticas de ESOL de inclusão produtiva e econômica com:

> aspectos sociais (melhora das condições de educação, de saneamento, de moradia etc), técnicas (qualificação da mão-de-obra), ambientais (garantir maior sustentabilidade nos territórios onde atuam) etc. (MORAIS, 2013, p. 183-184).

Isso se dá graças ao caráter transversal tanto da ESOL como de suas políticas públicas, já que ela tem a capacidade de dialogar com as questões da sociedade em que o ESS está situado (SOUZA, 2012). Logo, se faz necessário considerar as políticas públicas de ESOL de maneira "integrada e transversalizada, e não somente específicas ao âmbito da ESOL, nem mesmo somente relacionadas às políticas de geração de trabalho, emprego e renda" (MORAIS, 2013, p. 249).

Políticas Públicas Federais de ESOL

A criação da SENAES, que já foi citada neste artigo, foi um marco essencial para a institucionalização da ESOL em território nacional, bem como para a implementação e funcionamento das políticas públicas de ESOL no Brasil. Essa secretaria foi criada dentro do Ministério do Trabalho no primeiro governo do ex-presidente Lula (PT), a partir da publicação da Lei nº 10.683, de 28

de maio de 2003, com base no Decreto n° 4.764, de 24 de junho de 2003.

A institucionalização da ESOL foi de suma importância para haver políticas públicas a nível federal e, assim, para a entrada da agenda de ESOL na previsão e planejamento orçamentário, ou seja, nos Planos Plurianuais (PPAs). Tem-se a consciência de que "os instrumentos de planejamento orçamentário fornecem um importante indicativo sobre as prioridades assumidas pelo governo" (SILVA, 2018, p. 08), então os orçamentos públicos são compreendidos como um espaço de disputa política entre diferentes grupos de pressão (SALVADOR, 2012), por isso haver a institucionalização da ESOL (que possibilita a sua entrada nos PPAs) é tão importante.

Então este artigo vai, rapidamente, tratar dos PPAs que correspondem ao período de atuação da SENAES, sendo os seguintes: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. Previamente ao tratamento dos PPAs, destaca-se que a SENAES possuía um grande nível de transversalidade na composição de suas políticas, sendo capaz de envolver outros ministérios além do que estava alocada, como: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros (FARIA; SANCHEZ, 2011; SILVA, 2018).

O Índice de Execução Orçamentária (IEO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) interferem diretamente na capacidade de execução das políticas públicas (sejam nacionais ou subnacionais), mas para se ater aos fins metodológicos, o artigo todo foca na previsão orçamentária, ou seja, nos PPAs (mesmo que o IEO e a LOA sejam citados em alguns momentos).

Os PPAs destacados formam três períodos:

> O primeiro, caracterizado como momento de "inserção e consolidação" da economia solidária na agenda governamental, cobre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011. O segundo, caracterizado como "expansão contraditória", cobre o PPA 2012-2015. O terceiro, denominado "crise de paradigma", aborda os primeiros anos do PPA 2016-2019 (SILVA, 2018, p. 17).

O primeiro período possui o nome de "inserção e consolidação" pois foi o período de início e estabilização da SENAES, com fortalecimento institucional em destaque (Programa Economia Solidária em Desenvolvimento) para solidificar as bases da agenda (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017). No primeiro PPA (de "inserção") houve um orçamento aprovado de aproximadamente R$ 170 milhões e a ação que obteve maior porcentagem de dotação orçamentária (66,5% do total) foi a denominada "Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária" (SILVA, 2018). Além disso, "entre 2003 e 2009, a SENAES/MTE executou um orçamento de R$ 163,3 milhões, beneficiando quase 358 mil trabalhadores/as" (SILVA, 2011, p. 63).

No segundo PPA (de "consolidação"), houve um aumento orçamentário de 22,4% e a ação com maior previsão orçamentária foi a destinada para "Agentes de Desenvolvimento Solidário", contando com 23,3% do orçamento total, uma disparidade entre ações bem menor do que ocorreu no PPA anterior (SILVA, 2018).

O período de expansão contraditória é assim chamado pois, apesar da previsão orçamentária alta, o seu IEO foi baixo: apenas 22,8% do orçamento previsto foi utilizado, valor pequeno em relação aos períodos anteriores (SILVA, 2018). Foi a partir deste PPA que o planejamento e a execução orçamentária foi modificada para que os programas englobassem mais de um ministério (SILVA, 2021). Ressalta-se que no ano de 2012 houve um aumento real de 41,9% do

orçamento para ESOL, principalmente porque a SENAES passou a ser responsável pelo Programa de Resíduos Sólidos junto com o MMA (SILVA, 2018; 2021).

O último período, a "crise do paradigma", foi assim chamado por Silva (2018), pois ocorreu em um contexto de crise econômica e política no país, refletidos por um forte ajuste fiscal e impeachment da então presidenta Dilma Rousseff (PT), mudando a agenda governamental, chegando a uma perda de relevância da agenda de ESOL dentro das políticas nacionais (SILVA; MORAIS; SANTOS, 2020), levando a uma crise dentro da SENAES, com a saída do então diretor executivo Paul Singer e de grande parte da equipe técnica que compunha a secretaria, depois disso a SENAES foi transformada em subsecretaria, causando uma pressão ainda maior sobre as previsões orçamentárias (SILVA, 2018). Ademais, Silva (2018) destaca que neste último PPA, diferente dos outros, não existe descrição da dotação orçamentária de cada atividade, demonstrando a mudança metodológica do PPA e uma diminuição ante o PPA anterior.

Por fim, Silva (2018) alerta que "não há uma regularidade na disponibilidade dos recursos financeiros, uma vez que o pagamento ocorre de modo efetivo à medida que há limite financeiro" (SILVA, 2018, p. 21), o que pode ocasionar em elevação de disputa pelos recursos limitados disponíveis e interferindo negativamente na capacidade de implementação das políticas públicas da agenda.

Políticas Públicas Subnacionais de ESOL

A partir do desmantelamento das políticas públicas federais de ESOL, marcado pela extinção da SENAES (que já estava rebaixada) em 2019, tornou-se cada vez mais importante o olhar e o

debate sobre as políticas públicas subnacionais de ESOL: as políticas feitas pelos estados e municípios.

De acordo com Freitas (2012), algumas prefeituras começaram, dentro de seus programas, a incentivar formas de trabalho como cooperativismo e associativismo (tipologias de ESOL) por enxergar que estas podem ser "alternativas de geração de trabalho e renda" (FREITAS, 2012, p. 62). Ainda segundo a autora, isso ocorreu a partir do final da década de 1990, em prefeituras muitas vezes geridas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - mesmo partido que o presidente Lula, o qual instituiu a criação da SENAES, e que o prefeito do município estudado neste artigo, Edinho Silva, que também ocupava o cargo na prefeitura quando a Coordenadoria Municipal de Economia Solidária em Araraquara foi criada. Alguns municípios que implementaram políticas públicas de ESOL nessa época foram: Porto Alegre - RS, São Paulo - SP, Recife - PE, Belém - PA, Campinas - SP, Santo André - SP, São Bernardo - SP e São Carlos - SP (sendo este último um município localizado a 44 km de Araraquara) (FREITAS, 2012).

Logo houve um aumento no interesse das administrações públicas pela agenda da ESOL para além da aproximação partidária demonstrada: o período de "inserção" (PPA de 2004 a 2007) da ESOL na agenda federal de políticas públicas também incentivou a pauta dentro das agendas subnacionais, como demonstram Goulart e Marin (2011), já no primeiro ano da "consolidação" (PPA de 2008 a 2011), em 2008, registraram-se 14 estados brasileiros e mais de 200 municípios em todo território nacional os quais estavam desenvolvendo políticas públicas de ESOL, com intensidade e orçamentos diferentes, de acordo com o contexto territorial.

Assim como a intensidade e o orçamento são diferentes, a forma como a política é implementada, bem como a estratégia de execução tomada também se diferem de acordo com o contexto de cada território e sua administração pública (ALCÂNTARA, 2014;

FRANÇA FILHO, 2006). A maneira com que se estruturam essas políticas públicas também variam, já que dependem diretamente dos arranjos políticos envolvidos no processo de formulação e implementação dessas políticas, uma forma de demonstrar essas diferenças é que algumas prefeituras (ou alguns estados) alocam as políticas públicas de ESOL em secretarias de assistência social, enquanto outras direcionam essa agenda para secretarias de trabalho e desenvolvimento econômico, esse "olhar" é alterado de uma administração pública para outra pois a forma com que as administrações públicas enxergam a ESOL varia (FREITAS, 2012).

Araraquara - SP (o município analisado neste artigo), por exemplo, é uma das cidades as quais optaram por colocar, estrategicamente, a agenda de ESOL como ferramenta de geração de emprego, renda e desenvolvimento econômico, então os programas das políticas de ESOL ficam na secretaria responsável por essas pautas.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS SUBNACIONAIS EM ARARAQUARA

Araraquara: A Morada do Sol

Situada no centro do interior do estado de São Paulo, Araraquara, também chamada de "Morada do Sol", possui uma população de aproximadamente 240 mil habitantes, além de indicadores positivos, como um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) crescente nos últimos anos, chegando a 0,815 (o décimo quarto melhor do país), e um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R$ 42.474,25 (todos estes dados são de acordo com o IBGE Cidades). Mesmo com esses dados positivos, é

apresentado por Paiva e Silva (2020), que em 2019 havia na cidade aproximadamente 12.700 famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) para serem contempladas por programas sociais, "sendo que cerca de 50% delas possuem renda per capita mensal de até 25% do salário mínimo e composição familiar majoritária de mulheres responsáveis economicamente por suas famílias" (PAIVA; SILVA, 2020, p. 137).

Como já dito, em Araraquara, as políticas públicas de ESOL são apresentadas como ferramentas de geração de emprego e renda, além de proporcionar melhorias para a população do município a partir de uma rede colaborativa a qual partisse de uma valorização da cultura e dos saberes locais, ou seja, da valorização territorial (PAIVA; SILVA, 2020). A seguir, será feita uma retomada dos marcos regulatórios e alguns acontecimentos relevantes para as políticas públicas de ESOL em Araraquara, para depois haver uma observação analítica dos PPAs municipais.

As políticas públicas de ESOL em Araraquara: uma breve trajetória

Em 2001, no início do primeiro mandato do prefeito Edinho Silva (PT) foi instituído o Orçamento Participativo no município, a partir da Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara, importante ferramenta de democratização do orçamento público a partir da auto-organização popular, logo, importante política transversal a pauta da ESOL.

Em 2005 é criada a Coordenadoria Municipal de Economia Solidária (Coordenadoria Executiva de Economia Social e Solidária - CESS) pela Lei Municipal nº 6250-05. Essa coordenadoria possui um papel muito importante na institucionalização das políticas

municipais de ESOL. A CESS passa a fazer parte de dois programas estaduais dentro do município: o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT) e o Banco do Povo Paulista.

Em 2006 foi sancionada a Lei Municipal n° 6.496, a qual celebra a parceria de convênio entre a Cooperativa Acácia de Catadores, Coleta, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis de Araraquara com o Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE) de Araraquara, em que a cooperativa passou a ser responsável pela coleta de resíduos sólidos na cidade. A partir de janeiro de 2007, por meio da Lei Nacional nº 11.455 que estabelece diretrizes nacionais de saneamento básico, a parceria passou a dispensar licitações, uma vez que a lei citada permitia a contratação de cooperativas de catadores sem processo licitatório.

No final de 2008 foi inaugurada a padaria e cozinha solidária no Assentamento Monte Alegre, conhecida como "Padoka", a sede da panificadora da Associação das Mulheres Assentadas (AMA). Essa foi uma demanda eleita pelo Orçamento Participativo de Araraquara (pela plenária de mulheres) e a AMA é uma associação que funciona a partir dos princípios da ESOL.

No ano de 2009 foi sancionada a Lei Municipal n° 7.145, a qual instituiu o "Programa de Trabalho e Economia Social e Solidária" e estabeleceu os princípios fundamentais e objetivos da Política Municipal de Trabalho e Economia Solidária em Araraquara. No ano seguinte, em 2010, foi instituído o Espaço Kaparaó, a partir da Lei Municipal nº 7.275, espaço importante para a formação e capacitação de cooperados e associados vinculados aos ESS.

Em 2017 houve a substituição da antiga Coordenadoria Municipal de Economia Solidária pela atual Coordenadoria de Trabalho e Economia Criativa e Solidária (Cetecs), dentro da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Econômico. No mesmo

ano ainda foi sancionada a lei que instituiu o Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária, composto por dezenove diretrizes, para o período compreendido entre 2018 e 2021.

Em 2020 ocorreu o Decreto Municipal nº 12.338, o qual instituiu a Incubadora Pública de Economia Criativa e Solidária (IPECS), sob a responsabilidade da Cetecs, da Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico. Em 2021 foi sancionada a Lei Municipal n° 10.161, que criou o projeto Coopera Araraquara, visando a criação e acompanhamento (pela incubação) de cooperativas e associações no município pela IPECS.

Além dos pontos citados acima, ainda existem o Programa de Incentivo à Inclusão Social, o Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva, o Bolsa Cidadania, programas transversais a ESOL que são vinculados a Cetecs, além do Programa Araraquara 2050, que serve como respaldo para diversas parcerias, inclusive com universidades, como a parceria com a UNESP - e essa inclui o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC).

Os Planos Plurianuais Municipais de Araraquara

Neste artigo foram observados os PPAs municipais pois são uma forma de averiguar a relevância dessas políticas dentro de um planejamento acordado (ALCÂNTARA, 2014). Todos estes PPAs foram disponibilizados pela Câmara Municipal de Araraquara e os PPAs selecionados foram dos seguintes quadriênios: 2006-2009, 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025. Estes PPAs foram escolhidos pois compreendem o período desde a criação da CESS (antes da modificação para a atual CETECS), até os dias atuais e, para fins comparativos, todos os valores passaram por correção

monetária (exceto o PPA de 2022-2025, por se tratar de um período futuro), a partir da correção de valor por índices de preços (IPCA-E) disponível na Calculadora do Cidadão no site do Banco Central do Brasil 8, usando a data inicial o primeiro mês de cada PPA e a data final dezembro de 2021.

PPA 2006-2009

Neste primeiro PPA não há a divisão orçamentária para cada ação proposta, o que acontece em todos os outros PPAs, então há apenas o custo total de cada programa ao longo de cada ano do quadriênio. Neste PPA não há programas que constem, explicitamente, o termo "Economia Solidária" em seu nome, porém existem três programas os quais suas justificativas e objetivos citam organizações de ESOL e também o próprio termo, sendo: o Programa 62 "Associativo de Construção", o qual tem como objetivo as associações fazerem autogestão do empreendimento em todas as etapas de construção das obras do programa de habitação para família de baixa renda; o Programa 69 "Coleta Seletiva", que visa, além de outras coisas, promover o trabalho de coletores em organização de cooperativas de trabalho; e o Programa 100 "Promoção do Comércio e Serviços" o qual, além de outras ações, tem como justificativa manter e consolidar a Feira de Economia Solidária, visando também a afirmação e a visibilidade dos princípios da ESOL no município, além de também ter como justificativa o funcionamento do Banco do Povo Paulista.

Os valores por programa podem ser vistos na Tabela 1, disposta na página seguinte.

Tabela 1 - Programas de ESOL presentes no PPA 2006-2009

Código	Programa	Custo Estimado 2006 (R$)	Custo Estimado 2007 (R$)	Custo Estimado 2008 (R$)	Custo Estimado 2009 (R$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R$)
62	Associativo de Construção	6.019.686,75	0,00	0,00	0,00	**6.019.686,75**
69	Coleta Seletiva	481.574,94	1.203.937,35	1.444.724,82	1.926.299,76	**5.056.536,87**
100	Promoção do Comércio e Serviços	722.362,41	866.834,89	1.035.386,12	1.203.937,35	**3.828.520,77**

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Araraquara (2005).

Além destes programas, no PPA de 2006-2009 ainda há oito programas transversais a ESOL: "Participação Popular", "Centro de Referência da Cidadania", "Atendimento às Famílias", "Organização Agrária", "Ações de Segurança Alimentar e Nutricional", "Desenvolvimento de Projetos Científicos e Tecnológicos, "Promoção do Turismo" e "Gestão de Resíduos Sólidos". O total de verba destinada às políticas públicas transversais às políticas de ESOL neste PPA foi de R$ 55.617.089,82.

PPA 2010-2013

Neste PPA continua tendo a mesma quantidade de programas de ESOL (três), mas as políticas transversais agora são cinco. Os programas de ESOL, bem como suas ações, podem ser observados na Tabela 2.

Tabela 2 - Programas de ESOL presentes no PPA 2010-2013

Programa	Código	Ação	Custo Estimado 2010 (R$)	Custo Estimado 2011 (R$)	Custo Estimado 2012 (R$)	Custo Estimado 2013 (R$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R$)
Promoção da Economia Solidária (81)	69	Reforma de Prédio para Incubadora	304.077,23	0,00	0,00	0,00	304.077,23
	13	Apoio Estrutural aos Grupos Incubados no programa	202.718,15	222.989,97	243.261,78	273.669,50	942.639,40
	Total do Programa:		***506.795,38***	***222.989,97***	***243.261,78***	***273.669,50***	***1.246.716,62***
Promoção de Comércio e Serviço (82)	14	Banco do Povo	141.902,71	156.092,98	172.310,43	182.446,34	652.752,44
	72	Fundo de Microcrédito	405.436,30	405.436,30	405.436,30	405.436,30	1.621.745,20
	Total do Programa:		***547.339,01***	***561.529,28***	***577.746,73***	***587.882,64***	***2.274.497,64***
Centro de Apoio ao Trabalhador (83)	1	Aquisição de Equipamentos Multimídia	30.407,72	0,00	0,00	0,00	30.407,72
	73	PAT	202.718,15	222.989,97	243.261,78	263.533,60	932.503,49
	Total do Programa:		***233.125,87***	***222.989,97***	***243.261,78***	***263.533,60***	***962.911,21***

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Araraquara (2009).

Em relação aos programas de pautas transversais, eles são: "Participação Popular", "Planejamento e Gestão do Turismo", "Ações de Apoio Ao Desenvolvimento da Agricultura Sustentável", "Ação Social Básica" (que engloba Renda Cidadã e o Espaço Kaparaó) e "Gestão de Resíduos Sólidos". O total de verba destinada às políticas públicas transversais às políticas de ESOL neste PPA foi de R$ 97.536.216,13.

PPA 2014-2017

Neste PPA, assim como acontece no primeiro observado, não há nenhum programa que tenha ESOL em seu nome, porém o termo

aparece em ações dentro dos programas, que agora são apenas dois, como se pode observar na Tabela 3.

Tabela 3 - Programas de ESOL presentes no PPA 2014-2017

Programa	Código	Ação	Custo Estimado 2014 (R$)	Custo Estimado 2015 (R$)	Custo Estimado 2016 (R$)	Custo Estimado 2017 (R$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R$)
Geração de Emprego e Renda (59)	437	Reforma dos espaços dos grupos de ESOL	0,00	16.061,67	24.092,50	24.092,50	64.246,68
	441	Manutenção das atividades do Banco do Povo	160.616,69	171.859,86	183.181,73	196.762,35	712.420,63
	Total do Programa:		***160.616,69***	***187.921,53***	***207.274,23***	***220.854,86***	***776.667,30***
Indústria Tecnologia e Inovação (58)	6	Manutenção das atividades	640.860,59	688.322,82	757.155,11	832.871,42	2.919.209,95
	440	Manutenção e gestão da incubadora de empresas	256.986,70	282.685,37	310.953,91	342.049,30	1.192.675,29
	442	Manutenção das atividades do PAT	669.771,60	708.560,53	750.064,68	794.474,14	2.922.870,95
	443	Manutenção das atividades e apoio estrutural aos grupos de ESOL	292.161,76	312.613,08	334.496,00	357.910,72	1.297.181,55
	445	Manutenção das atividades do Time do Emprego	1.606,17	1.606,17	2.409,25	2.409,25	8.030,83
	Total do Programa:		***1.861.386,82***	***1.993.787,98***	***2.155.078,95***	***2.329.714,83***	***8.339.968,58***

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Araraquara (2013).

Em relação às políticas públicas transversais, dois dos quatro programas identificados são os mesmos dos PPAs 2006-2009 e 2010-2013: de Participação Popular" e Gestão de Resíduos Sólidos. Os outros três programas transversais foram: o Programa 6 "Articulação Institucional", Programa 60 "Planejamento e Gestão do Turismo" e o Programa 11 "Políticas Para as Mulheres". Os cinco programas transversais somaram ao todo, no PPA, uma previsão orçamentária de R$ 141.216.399,18 e esse valor se deve ao grande orçamento destinado ao programa de "Gestão de Resíduos Sólidos" (R$ 120.627.310,22).

PPA 2018-2021

Neste PPA volta a haver três programas de ESOL, além de seis programas transversais ao tema. Os programas de ESOL estão descritos na Tabela 4.

Os programas transversais neste PPA foram: "Promoção das Políticas de Direitos Humanos", "Orçamento Participativo", "Difusão, Participação e Efetivação de Direitos Sociais Por Meio À Cultura", "Planejamento e Gestão do Turismo", "Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentável" e "Gestão Integrada de Resíduos Sólidos". O total de verba destinada às políticas públicas transversais neste PPA foi de R$ 172.664.721,21, destaca-se o Programa 9 (referente à gestão de resíduos sólidos) que, sozinho, somou a quantia de R$ 145.975.381,04 no PPA.

Tabela 4 - Programas de ESOL presentes no PPA 2018-2021

Programa	Código	Ação	Custo Estimado 2018 (R$)	Custo Estimado 2019 (R$)	Custo Estimado 2020 (R$)	Custo Estimado 2021 (R$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R$)
Mulheres em Rede: Empoderamento Financeiro e Cooperativismo Popular nos Territórios de Alta Vulnerabilidade Social (105)	2225	Mapear Mulheres empreendedoras em seus diversos ramos de atividade	44.716,53	44.716,53	44.716,53	44.716,53	178.866,13
	2226	Criar rede interligando os ESS para formação de grupos de trab. e apoio	3.726,38	3.726,38	3.726,38	3.726,38	14.905,51
	2227	Oferecer cursos e oficinas de Empreendedorismo	18.631,89	18.631,89	18.631,89	18.631,89	74.527,55
	2228	Formulação de um material de comunicação e divulgação de empreendimentos das mulheres em rede	12.421,26	12.421,26	12.421,26	12.421,26	49.685,04
	Total do Programa:		***79.496,06***	***79.496,06***	***79.496,06***	***79.496,06***	***317.984,23***
Trabalho Decente e Geração de Renda (62)	2017	Manutenção das Atividades	787.913,85	916.129,96	1.067.358,79	1.268.098,75	4.039.501,34
	2151	Criar o Sist. Mun. de Economia Criativa e Solidária com Conselho e Fundo Municipal	15.434,16	0,00	17.077,74	0,00	32.511,90
	2152	Criar o Centro Público de ESOL	196.785,53	0,00	0,00	0,00	196.785,53
	2153	Implementar e manter a IPECS	40.861,94	43.119,18	45.213,32	48.833,34	178.027,78
	2154	Criar e estruturar espaços descentralizados, fixos, permanentes e periódicos de comercialização	92.604,96	54.967,80	57.637,37	62.252,12	267.462,25
	2155	Implementar pol. de incentivo de criação e consolidação de ESS	17.170,50	36.238,03	56.996,96	82.080,57	192.486,06
	2156	Estimular e apoiar a criação de pelo menos 11 novos ESS	74.083,97	117.264,63	122.959,73	132.804,52	447.112,86
	Total do Programa:		***1.224.854,91***	***1.167.719,60***	***1.367.243,91***	***1.594.069,31***	***5.353.887,73***
Crédito Para o Seu Trabalho (63)	2157	Retomada e manutenção das atividades de microcrédito do banco do povo de Araraquara	124.212,59	136.633,85	161.476,37	186.318,89	608.641,69
	Total do Programa:		***124.212,59***	***136.633,85***	***161.476,37***	***186.318,89***	***608.641,69***

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Araraquara (2017).

PPA 2022-2025

Este PPA possui apenas um programa "guarda-chuva" para as ações de ESOL, e este aparece duas vezes no PPA, uma sob a responsabilidade da Cetecs e outra sob a responsabilidade do Fundo Municipal de Trabalho, ambos órgãos vinculados à Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo.

Tabela 5 - Programa de ESOL presente no PPA 2022-2025

Programa 70 Geração de Trabalho e Renda e Promoção da Economia Solidária, Popular e Criativa						
Código	**Ação**	**Custo Estimado 2022 (R$)**	**Custo Estimado 2023 (R$)**	**Custo Estimado 2024 (R$)**	**Custo Estimado 2025 (R$)**	**Custo Estimado Total do Quadriênio (R$)**
2001	Manutenção das Atividades	810.000,00	810.000,00	810.000,00	810.000,00	3.240.000,00
2130	Capacitação Profissional e Inclusão Produtiva	90.800,00	90.800,00	90.800,00	90.800,00	363.200,00
2131	PAT	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00	100.000,00
2132	Banco do Povo Paulista	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	80.000,00
2133	IPECS	300.000,00	320.000,00	350.000,00	370.000,00	1.340.000,00
2134	RECRIASOL	10.000,00	12.000,00	15.000,00	17.000,00	54.000,00
2135	Centro de Cultura Digital	30.000,00	60.000,00	80.000,00	80.000,00	250.000,00
2136	Quilombo Rosa	60.000,00	75.000,00	100.000,00	100.000,00	335.000,00
2137	Centros de Comércio Popular, Criativo e Solidário	70.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00	280.000,00
2138	Feiras de Economia Criativa	50.000,00	54.000,00	58.000,00	62.000,00	224.000,00
2139	Criar e Manter Banco Comunitário e Moeda Social	150.000,00	75.000,00	75.000,00	75.000,00	375.000,00
2140	Criar e Manter Centro Produtivo de Saúde Mental e ESOL	25.000,00	100.000,00	50.000,00	50.000,00	225.000,00
Total do Programa:		***1.640.800,00***	***1.711.800,00***	***1.743.800,00***	***1.769.800,00***	***6.866.200,00***
2001	Manutenção das Atividades	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	800.000,00
Total do Programa:		***200.000,00***	***200.000,00***	***200.000,00***	***200.000,00***	***800.000,00***

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Araraquara (2021).

Os programas transversais neste PPA são os mesmos dos PPAs anteriores, porém com códigos diferentes, englobando Direitos Humanos, questão de gênero, Orçamento Participativo, Cultura, Agricultura e Desenvolvimento Sustentável, Turismo e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Ao todo, as políticas transversais no PPA possuem um valor total de R$ 345.343.010,32.

Orçamento total

Observa-se na Tabela 6 que não houve uma constância na previsão orçamentária para os programas de ESOL, tendo grande oscilação entre os PPAs, e o PPA com maior previsão orçamentária foi o primeiro. Em relação aos programas transversais, nota-se uma constante crescente de previsão orçamentária, o que faz com que o total previsto para ESOL e programas transversais também seja crescente com o passar dos períodos dos PPAs, já que a previsão para os programas transversais ser muito maior que para os programas de ESOL.

Tabela 6 - Orçamento previsto para ESOL, políticas transversais e o orçamento total de cada PPA citado no trabalho

	PPA 2006-2009 (R$)	PPA 2010-2013 (R$)	PPA 2014-2017 (R$)	PPA 2018-2021 (R$)	PPA 2022-2025 (R$)	Total de todo período (R$)
ESOL	14.904.744,39	4.484.125,48	9.116.635,88	6.280.513,65	7.666.200,00	42.452.219,40
Transv.	55.617.089,82	97.536.216,13	141.216.399,18	172.664.721,21	345.343.010,32	812.377.436,66
ESOL + Transv.	70.521.834,21	102.020.341,61	150.333.035,06	178.945.234,86	353.009.210,32	854.829.656,06
Orçamento Total dos PPAs	3.781.567.216,35	4.363.261.876,20	4.478.110.598,98	4.809.886.674,70	5.368.373.032,07	22.801.199.398,30

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de ESOL exercem um importante papel na geração de emprego e renda, além de serem peças indispensáveis para o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária e seus ecossistemas e essas políticas tiveram como marco fundamental a criação da SENAES em 2003, durante o primeiro governo Lula, e passou por diferentes momentos de acordo até sua extinção em 2019. A partir do desmonte das políticas públicas federais de ESOL, torna-se cada vez mais importante a presença das políticas subnacionais. Araraquara, cidade do interior do estado de São Paulo, é um exemplo dessas políticas públicas, por isso foi observada a previsão orçamentária juntamente com acontecimentos e marcos regulatórios para ser possível compreender o real espaço das políticas de ESOL no município.

Assim como ocorre nos PPAs federais, não existe uma regularidade em relação à disponibilidade financeira nos orçamentos de ESOL, o mesmo movimento não acontece nem com as políticas transversais e nem com o orçamento total dos PPAs observados, em ambos os casos há um crescente aumento nos orçamentos, mesmo que às vezes sejam aumentos tímidos. Em relação aos projetos, vale o destaque que, mesmo que a criação da IPECS tenha sido somente em 2017, desde o segundo PPA observado já se notou uma preocupação da administração pública em relação à incubação e cuidados com os empreendimentos solidários.

Por fim, a oscilação orçamentária representa a agenda não é de Estado, mas sim de governo, o que significa que a relevância da agenda de ESOL se altera com a mudança da administração pública, sendo não só o prefeito, mas também a composição da câmara municipal, a qual vota a aprovação dos PPAs.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, F. H. C. "Políticas públicas municipais e economia solidária". **Revista Interações**, vol. 15, n. 1, 2014.

ARARAQUARA. **Lei n. 6.360, de 28 de dezembro de 2005**. Araraquara: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <www.camara-arq.sp.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

ARARAQUARA. **Lei n. 8.075, de 22 de novembro de 2013**. Araraquara: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <www.camara-arq.sp.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

ARARAQUARA. **Lei n. 9.138, de 29 de novembro de 2017**. Araraquara: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <www.camara-arq.sp.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

ARARAQUARA. **Lei n. 10.340, de 27 de outubro de 2021**. Araraquara: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <www.camara-arq.sp.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

ARARAQUARA. **Projeto de Lei n. 081, de 30 de abril de 2009**. Araraquara: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <www.camara-arq.sp.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

ARCANJO, M. A. S.; OLIVEIRA, A. L. M. "A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos". **Revista Perseu**, vol. 13, 2017.

FARIA, M.; SANCHEZ, F. "A Economia Solidária no Governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional". *In*: BENINI, E. *et al*. (orgs.). **Gestão Pública e Sociedade**: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2011.

FRANÇA FILHO, G. "Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: características, desafios e vocação". *In*: FRANÇA FILHO, G. C. *et al*. (orgs.). **Ação Pública e Economia Solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREITAS, M. M. **As políticas públicas de economia solidária no Governo Federal**: 2003 a 2010 (Dissertação de Mestrado Desenvolvimento Econômico). Campinas: UNICAMP, 2012.

GAIGER, L. I. **A Economia Solidária no Brasil**: uma análise de dados nacionais. São Leopoldo: Editora OIKOS, 2014.

GOULART, J. O.; MARIN, T. R. "Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006)". **Otra Economía**, vol. 5, n. 8, 2011.

LISBOA, A. "Economia solidária e autogestão: imprecisões e limites". **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 3, 2005.

MORAIS, L. P. **As políticas públicas de Economia Solidária (ESOL)**: avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Campinas: UNICAMP, 2013.

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. "Contributions of the social and solidarity economy to the implementation of the sustainable development goals and the construction of evaluation indicators: The case of a settlement in Araraquara, Brazil". **Calitatea Vietii**, vol. 31, n. 1, 2020.

PAIVA, C. C.; SILVA, E. "A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP". **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 70, 2020.

SALVADOR, E. “Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil”. **Revista Serviços Sociais**, vol. 14, n. 2, 2012.

SANCHES, C. C. **Economia Solidária e o ecossistema empreendedor solidário**: um estudo de caso do município de Araraquara (SP) (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Araraquara: UNESP, 2019.

SANCHES, C. C.; MORAIS, L. P. “Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara (SP)”. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, vol. 26, n. 68, 2020.

SILVA, R. M. A. “Políticas Públicas de Economia Solidária: avanços, desafios e perspectivas”. **Revista Diálogo**, n. 18, 2011.

SILVA, S. P. “Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019)”. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, vol. 3, 2021.

SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: IPEA, 2018.

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. **Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil**: síntese de experiências estaduais e municipais. Brasília: IPEA, 2020.

SINGER, P. I. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, A. “Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial”. **Boletim Mercado de Trabalho do IPEA**, n. 52, 2012.

CAPÍTULO 3

Reflexões Sobre o Processo de Formação de Políticas Públicas a partir do Caso de Fortaleza-CE

REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO CASO DE FORTALEZA-CE

Francinildo Carneiro Benício

Renato de Sousa Oliveira

Como a grande maioria das capitais brasileiras, Fortaleza-CE tem enfrentado o crescimento acelerado da frota de veículos em circulação nos últimos anos (MOURA, 2017). Os espaços urbanos têm passado por diversas transformações, tais como o acúmulo de carros nas vias, a poluição atmosférica e sucessivos acidentes (WILHEIM, 2013). Nesse quadro, os locais de trabalho e lazer por vezes se colocam distantes das residências das pessoas que circulam na cidade (MOURA, 2017).

Fortaleza é, atualmente, a quinta maior cidade do Brasil (com 2.643.247 de habitantes) e conta com uma frota de 1.039.062 veículos (IBGE, 2018). No entanto, a frota de ônibus é de apenas 7.118 carros (IBGE, 2018). Já a frota de micro-ônibus é de 3.545 carros. Se for somada a quantidade de coletivos à disposição da sociedade, chega-se à quantidade de 10.663 carros. A título de comparação, Curitiba, que já foi considerada um modelo de transporte público, conta atualmente com uma frota de 11.260 coletivos para uma população de 1.917.185 habitantes. Ou seja, ao passo que Fortaleza conta com 1 coletivo para cada 248 habitantes, Curitiba disponibiliza 1 coletivo para cada 170 habitantes (IBGE, 2018).

Entretanto, buscando facilidade e comodidade na locomoção, a quantidade de automóveis particulares foi crescendo gradualmente

e as vias de locomoção se tornaram insuficientes, visto que não foram ampliadas concomitantemente à elevação da venda dos automóveis, restando pouco espaço para os pedestres e ciclistas se locomoverem nas cidades. Isso causa, entre outros problemas, congestionamentos, acidentes e grande desconforto na utilização das vias urbanas (SANTOS; NOIA, 2015).

Isso acontece ao passo que a migração populacional para áreas urbanas tem se elevado e acontece de forma cada vez mais acelerada. Hoje, o mundo possui 7,6 bilhões de habitantes (WORLDOMETERS, 2018), dos quais cerca de 55% moram em áreas urbanas. O adensamento populacional traz consigo um ônus, pois nem sempre a infraestrutura urbana acompanha o crescimento das cidades. Isso pode ser um fator determinante no crescimento desordenado, pois com os altos valores das moradias próximas aos centros urbanos, a população tende a se instalar cada vez mais longe dos mesmos, exigindo assim que a infraestrutura chegue nestes locais (ANDRADE, 2016).

Além disso, a administração pública, um dos componentes da estrutura organizacional no Brasil, admite três áreas de intervenção nas questões relativas à mobilidade urbana em nível estadual e municipal: planejamento urbano, transporte e circulação (VASCONCELLOS, 2000).

Contudo, as discussões sobre a formação de Políticas Públicas e Mobilidade Urbana estão acontecendo frequentemente no cenário nacional, esse tema tem um papel importante no desenvolvimento das cidades e, ganha reconhecimento governamental a partir da Lei n°. 12.587/12, que aponta diretrizes para as políticas públicas de mobilidade urbana no âmbito municipal. Por estar relacionada com a qualidade de vida das pessoas, a Mobilidade Urbana passou a ser cobrada pela população com mais rigor (SIQUEIRA, 2017). As condições de deslocamento e acesso

são determinantes para o desenvolvimento das cidades (BOARETO, 2008).

Diante dessa situação as políticas públicas são essenciais para minimizar esses problemas. Para que um problema ganhe relevância pública, Subirats (2006) elenca uma série de elementos que normalmente devem ser garantidos, de modo que a agenda possa então avançar. Entre eles estão à observação dos recursos financeiros e humanos para tratar do problema, a legislação vigente, a vontade política e as pressões por parte da sociedade e da mídia. Já Kingdon (2011) considera que indicadores, eventos e feedbacks da administração são fatores que tem o poder direcionar a atenção do governo para problemas específicos, fazendo com que tais questões alcancem proeminência na agenda.

Assim, as cidades precisam se organizar e elaborar políticas públicas que atendam às necessidades de sua população, garantindo-lhe boas condições de deslocamento, acesso e circulação (SIQUEIRA, 2017). O tema investigado, portanto, se mostra interessante e está em ascensão. A principal contribuição teórica desta pesquisa foi mostrar como se formam as políticas públicas para a mobilidade urbana de Fortaleza/CE. No contexto prático, esta pesquisa pode auxiliar na difusão da existência de práticas de formação de políticas públicas, no envolvimento de novos atores com campo e desenvolvimento de novas práticas pelos atores. Dessa forma, a análise das Políticas Públicas para a Mobilidade Urbana, a partir da questão norteadora (qual seja: Como acontece o processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana no município de Fortaleza-CE?) encontra-se alinhada com a perspectiva de subsidiar e fortalecer o debate levantado na revisão de literatura.

Diante do exposto, torna-se claro que a presente pesquisa, parte de um problema de interesse público que é evidenciado nos espaços urbanos e não deve ser negligenciado pelos administradores públicos do município de Fortaleza-CE. Portanto, o processo de

formação de políticas públicas para a mobilidade urbana da cidade de Fortaleza/CE é o objeto de estudo deste trabalho, que busca identificar os atores que influenciam e determinam a priorização dos projetos de mobilidade urbana para o município, conhecendo como isso de fato acontece na prática.

Em termos metodológicos, utilizou-se uma pesquisa de caráter exploratório, de abordagem metodológica qualitativa, baseada da tríade pesquisa documental, entrevista semiestruturada e observação não participante.

Quanto à estrutura, o artigo foi organizado em cinco seções. Além da introdução (primeira seção), apresentamos uma argumentação teórico-conceitual acerca do processo de formação de políticas públicas (segunda seção). Posteriormente, expomos os procedimentos de pesquisa (terceira seção) e, em seguida, discutimos os resultados do trabalho (quarta seção). Por fim, na (quinta seção), foram tecidas as considerações finais da pesquisa.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A mobilidade urbana e o transporte público

O sistema de transporte público pode ser considerado um segmento estruturador da organização e composição do território, causando vários impactos no desenvolvimento econômico e social das cidades (MORAIS, J. S., 2012). Este tipo de sistema deve ser garantido aos cidadãos pelo poder público, assegurando o direito de ir e vir, com conforto, qualidade, segurança e com uma tarifa razoável. Isto se trata de uma necessidade básica da sociedade (FERRAZ; TORRES, 2004).

O transporte nos grandes centros urbanos têm sido foco de estudos nacionais e internacionais, tais como os de Amorim e Serra (2001), Bertini (2005), Castro *et al*. (2013), Downs (2004), Gomide (2008), Magalhães *et al*. (2015), Planning for Urban Mobility in Europe (PLUME), (2013), Ross e Yinger (2000), Saldanha *et al*. (2015), Zulkifli e Norma, Chong e Loh (2001), entre outros. Estes estudos abordam, além dos fatores responsáveis pelos congestionamentos e do desenvolvimento de infraestruturas que os reduza, a necessidade de implantação de formas alternativas de transportes, com o intuito de promover novas tecnologias de mobilidade urbana.

Um estudo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), (2005), intitulado "Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada", conceitua o sistema mobilidade urbana como:

> Um conjunto estruturado de modos, redes e infraestruturas que garante o deslocamento das pessoas na cidade e que mantém fortes interações com as demais políticas urbanas. Considerando que a característica essencial de um sistema é a interação de suas partes e não as performances dos seus componentes tomadas em separado, um fator determinante na performance de todo o sistema é exatamente como as suas partes se encaixam, o que é diretamente relacionado com o nível de interação e compatibilidade entre agentes e processos intervenientes no sistema (IBAM, 2005, p. 10).

No entanto, este conceito também envolve o uso e ocupação do solo, e a interação entre estes dois sistemas. De acordo com Mitchell (2008), na sua comparação entre cidades e pessoas, o

funcionamento das metrópoles depende, principalmente, de um bom planejamento do uso do solo junto com um sistema de transporte eficiente.

Em 2012, foi instituída, por meio de força de lei, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que consiste em um instrumento da política de desenvolvimento urbano, tendo como objetivo integrar os diversos modos de transporte e melhorar a acessibilidade e mobilidade de pessoas e cargas no território do Município (BRASIL, 2012). Segundo esta lei, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, procura seguir as seguintes diretrizes:

I. I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II. prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III. integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

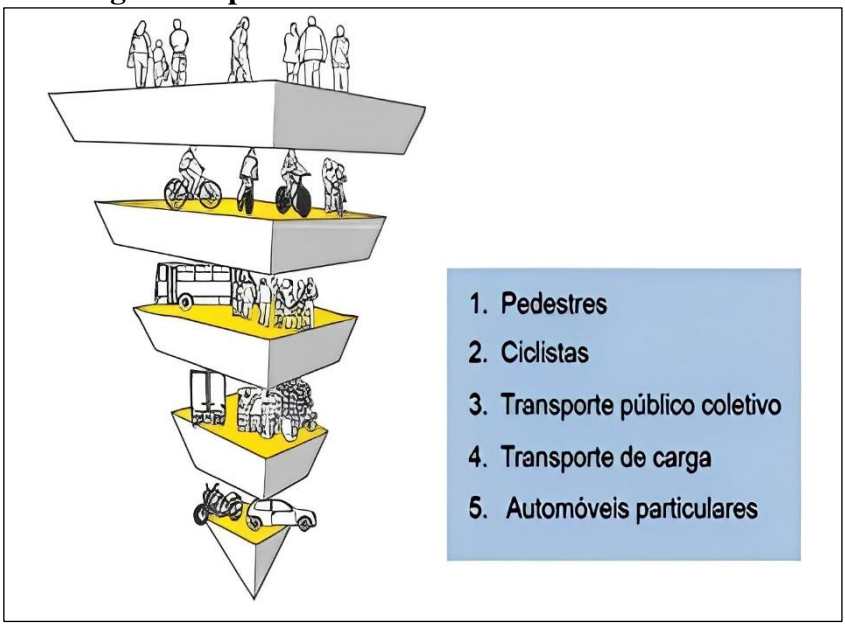
IV. incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

V. priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado, e;

VI. integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional (BRASIL, 2012).

Duarte, Sánchez e Libardi (2008) classificam os caminhos de uma cidade em seis modos: do pedestre, sobre bicicleta, sobre motocicleta, do automóvel, do transporte coletivo e sobre trilhos. No Brasil, a Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 apresenta uma priorização de modos de transporte, como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Hierarquia dos modos de transporte segundo a política nacional de mobilidade urbana



Fonte: Ministério das Cidades. SeMOB (2012, p. 07).

Além de ter o objetivo de acabar com grandes engarrafamentos e ter uma fluidez aceitável de veículos nas vias urbanas, esses privilégios buscam reviver e dar um ar mais humano aos espaços urbanos (MITCHELL, 2008).

O processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana

> Na perspectiva geral, as políticas públicas denotam todas as atividades empreendidas pelo governo. Política pública (ou formulação de políticas) significa atividade pública racional baseada em princípios e regras especificadas (WOŹNICKI, 2012, p. 134-135).

As políticas públicas são percebidas de forma semelhante por J. Hausner, que as coloca em um dos quatro níveis de realizar política em geral, ou seja, no nível "funcional-técnico" (HAUSNER, 2008, p. 36). Para Kingdon (2011) as políticas públicas também podem ser implementadas de forma diferente daquela pensada pelos seus formuladores. Isso acontece principalmente devido a erros de interpretação por parte do implementador.

> Na teoria, enfatiza-se que o processo de formação de políticas públicas é caracterizado por ter muitas etapas e ciclos, ou seja, existe certo sequenciamento de atividades particulares (ZYBAŁA, 2015, p. 30-31).

Assim, o processo pode ser dividido nas seguintes etapas:

a) definição do problema e justificação da necessidade de solução;

b) formulação de políticas, ou seja, proposição de certas soluções;

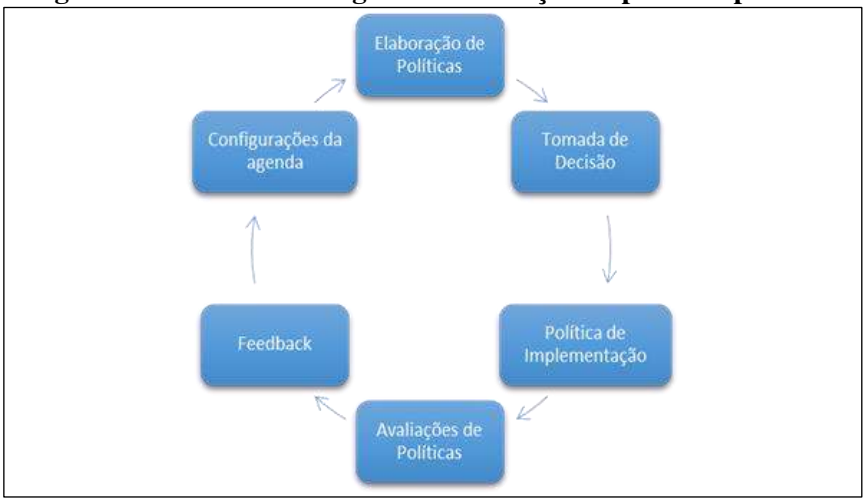
c) obtenção de aprovação das soluções sugeridas e sua legitimação;

d) implementação e provisão de recursos adequados (financeiros, humanos, organizacionais);

e) avaliação da política implementada e sua correção com base no *feedback* obtido.

O sequenciamento de etapas específicas é apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Modelo de estágio de formulação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Vedung (2017) e Szarfenberg (2013).

A criação de políticas públicas eficazes, descritas por Stiglitz (2004), como uma política eficiente e racional, requer confiabilidade e objetividade em cada um dos estágios mencionados. Devido ao escopo limitado deste documento, atenção deve ser dada especialmente a três etapas deste grupo: formulação de políticas

públicas, avaliação de políticas públicas e fornecimento de *feedback* (ZYBAŁA, 2015).

Para analisar o atual funcionamento das cidades brasileiras, de forma que se permita fazer considerações sobre o espaço em disputa e a busca pelo direito à cidade por meio da mobilidade urbana, é necessário realizar uma contextualização das atuais políticas públicas para o tema no país, conforme sugerido por Vasconcellos:

> Metodologicamente, a análise de política pública deve investigar dois tópicos fundamentais. Inicialmente, o processo de intervenção do Estado; em segundo lugar, o chamado perfil da intervenção, ou seja, o conjunto de características básicas das ações desencadeadas, que permitem identificar a estrutura e o movimento da política no tempo, com suas implicações sociais, políticas e econômicas (VASCONCELLOS, 1999, p. 24).

A Constituição Federal de 1988, atribuiu à União a competência de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo os transportes. Desde então, diversos projetos de lei tramitam com a finalidade de estabelecer e instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Em 2012, viria a ser aprovada a Lei nº 12.587/2012, de Mobilidade Urbana, após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional.

O foco inicial dos Projetos de Lei estava restrito à regulação do transporte coletivo urbano e foi se ampliando com o passar dos anos. O próprio Estatuto da Cidade, em 2001, previu a obrigatoriedade de Planos Diretores de Transporte Público para

municípios com mais de 500 mil habitantes, entretanto não dispôs sobre a mobilidade urbana.

> O primeiro projeto de lei relativo à questão (PL nº 694/1995, de autoria do deputado Alberto Goldman) dispunha apenas sobre as diretrizes para o transporte coletivo. Foi o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo em 2007 (PL nº 1.687/2007) que ampliou o objeto da lei aprovada, vinculando-a à política de desenvolvimento urbano, conforme o art. 182 da Carta Magna. O Estatuto da Cidade não dispôs sobre a mobilidade urbana, apenas sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes (§ 2º do art. 41 da Lei nº 10.257/2001). Assim, o Executivo entendeu que o conceito de mobilidade urbana, por ser mais amplo que o de transportes urbanos, continha elementos específicos e suficientemente desenvolvidos para justificar um.

A lei 12.587/2012, foi instituída para formalizar e instrumentalizar a Política de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012). É através das leis que as políticas públicas se formalizam, tornam-se obrigatórias e ganham força executiva, tanto por parte dos políticos quanto da sociedade, que utilizando-se desse instrumento, pode exigir que medidas sejam tomadas segundo as diretrizes apontadas pela lei, conforme demonstra a Figura 3. Desta forma, as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí a inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade, com cooperação entre governos, instituições e grupos sociais (COHN, 1995).

Figura 3 – Relação entre Constituição Federal, as leis e as políticas públicas



Fonte: Elaborada própria. Baseada em: Siqueira (2017).

Projetos e políticas públicas que objetivam intervenções em metrópoles (nas escalas intraurbana, municipal, metropolitana e regional) têm estreito compromisso com o que tem se apresentado como característica essencial desses territórios: a reorganização física, funcional e espacial pelas quais essas regiões passam (suas estruturas existentes e seu funcionamento interno) de modo a desempenhar o papel de agentes ativos na nova etapa do capitalismo contemporâneo. Este atributo metropolitano mostra-se relevante para políticas urbanas, pois auxilia na compreensão, ao mesmo tempo, do contexto, do objeto e das especificidades dessa política pública (CRUZ, 2010).

Kingdon (2011) busca compreender por que alguns problemas tornam-se centrais na agenda política, em detrimento de outros. Assim, o processo de construção de políticas envolve fluxos relativamente independentes de problemas (problems), soluções ou alternativas (policies) e política (politics). Em primeiro lugar, é preciso que determinados aspectos da realidade sejam percebidos

como problemáticos pelas autoridades governamentais, necessitando algum tipo de intervenção por meio de políticas públicas. Em segundo lugar, é preciso que existam atores que produzam propostas de soluções e alternativas aos diversos problemas que são ou podem tornar-se objeto de política pública. Em terceiro lugar, há o fluxo da política, que é composto de aspectos como a atmosfera ou clima nacional, a opinião pública, a composição partidária ou ideológica do legislativo e do executivo, a presença e atuação de grupos de interesse ou lobbys. Neste fluxo se definem as condições políticas para que problemas e soluções sejam reconhecidos e aprovados (ou não) pelas esferas/atores institucionais que, em última instância, detém o poder decisório (KINGDON, 2011).

Para que um problema ganhe relevância pública, Subirats (2006) elenca uma série de elementos que normalmente devem ser garantidos, de modo que a agenda possa então avançar. Entre eles estão a observação dos recursos financeiros e humanos para tratar do problema, a legislação vigente, a vontade política e as pressões por parte da sociedade e da mídia. Caso algum desses elementos não esteja contemplado, existe uma possibilidade real de que o problema não seja incorporado à agenda de atuação dos poderes públicos.

Ainda assim existem algumas ocasiões que podem influenciar de modo a pressionar para que um determinado problema avance. Entre elas, o autor destaca as situações de crise, elementos muito peculiares e situações de comoção emocional. Em paralelo, existem igualmente alguns atores ou grupos de atores com a capacidade de influenciar diretamente a tomada de decisões, denominados de agenda setters, como por exemplo partidos políticos, grupos organizados, ONGs e grupos de lobby. Entretanto, nenhum desses elementos, por si só, garante a politização de determinado assunto. Dessa forma, para que uma situação se torne um problema é necessário que ganhe visibilidade e que os tomadores

de decisão a interpretem como sendo suficientemente relevante (SUBIRATS, 2006).

Por fim, Subirats (2006), destaca que para que uma situação se torne de fato um problema público, o reconhecimento deve vir de um agente público, com legitimidade para tratar daquele assunto específico. Ou seja, é imprescindível que haja uma definição oficial do problema. Já Kingdon (2011) fala que as políticas públicas também podem ser implementadas de forma diferente daquela pensada pelos seus formuladores. Isso acontece principalmente devido a erros de interpretação por parte do implementador.

METODOLOGIA DO ESTUDO

A pesquisa está centrada em um estudo de caso, uma vez que foi analisada profundamente a situação e detalhado o ambiente estudado (GODOY, 1995). Foi utilizada a pesquisa de natureza qualitativa valendo-se do pressuposto de que "a ação humana é intencional e reflexiva, cujo significado é apreendido a partir das razões e motivos dos atores sociais inseridos no contexto da ocorrência do fenômeno" (FRASER; GONDIM, 2004).

A pesquisa qualitativa, dentro das ciências sociais, permitiu um entendimento das atividades sociais e humanas a partir da reflexão de suas percepções (COLLIS; HUSSEY, 2005) e também possibilitou a utilização dos dados que ocorrem naturalmente e que não estão disponíveis em qualquer lugar (SILVERMAN, 2009).

Realizou-se o levantamento bibliográfico e a revisão da literatura permitindo a exploração da base teórica e a familiarização com o objeto estudado, bem como a construção do aporte teórico necessário para a discussão dos achados (COLLIS; HUSSEY, 2005; GONDIM, 1999).

A pesquisa proposta configura um estudo do tipo descritivo, pois a partir do reconhecimento de determinado fenômeno, pode-se descrever as principais características dele, conforme recomenda Vergara (2010), utilizando-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso, por investigar um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real (YIN, 2015). Considera-se ainda perfeitamente adequado, visto que se pretende:

> focar problemas práticos, decorrentes das intricadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas (GODOY, 2006, p. 121).

A seleção dos sujeitos da pesquisa, inicialmente, considerou os principais atores envolvidos no processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana de Fortaleza-CE. Esta etapa da pesquisa também subsidiou a constituição do campo organizacional em estudo. Inicialmente foi identificado um grupo de sujeitos, constituído por atores de uma organização:

> a Prefeitura Municipal de Fortaleza; em seguida utilizou-se a amostragem em bola de neve, uma vez que há uma ligação entre os membros da população dado pela característica de interesse, isto é, os membros da população são capazes de identificar outros membros da mesma (COLEMAN, 1958; GOODMAN, 1961; SPREEN, 1992).

Por uma questão ética, os nomes dos sujeitos participantes do estudo foram substituídos por codificação, conforme (Quadro 1).

Quadro 1 – Perfil dos atores pesquisados

Codificação	Entidade	Perfil
A1	Prefeitura Municipal	Engenheiro civil. Formado pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
A2	Prefeitura Municipal	Advogado. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
A3	Prefeitura Municipal	Engenheiro Agrônomo. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
A4	Prefeitura Municipal	Mestre em Engenharia de Transportes (EESC/USP)
A5	Prefeitura Municipal	Engenheiro mecânico, engenheiro operacional de produção, engenheiro de segurança do trabalho (UFC)
A6	Prefeitura Municipal	Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
A7	Prefeitura Municipal	Formado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor).
A8	Prefeitura Municipal	Formado em Administração de Empresas, é pós-graduado em Direito Público (Unifor).

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2018).

É importante destacar, que a pesquisa não se limitou somente a esses atores, uma vez que o campo empírico apresentou outras fontes de coleta de informações; utilizou-se da técnica de bola de neve (COLEMAN, 1958). Segundo Yin (2015) a pesquisa qualitativa é difícil definir com propriedade os atores, podendo surgir outros participantes no decorrer do estudo, como foi o caso da empresa parceira Bloomberg Philanthropies. Por questões éticas, os nomes dos sujeitos participantes do estudo foram substituídos por codificação, conforme (Quadro 2).

Quadro 2 – Perfil dos atores pesquisados, conforme bola de neve

Codificação	Entidade	Perfil
B1	Parceira: Bloomberg Philantrothropies	Arquiteta. Mestre em Engenharia de Transportes (UFC)
B2	Prefeitura Municipal	Arquiteta e urbanista pela (Unifor)
B3	Prefeitura Municipal	Graduação em Ciência Contábeis (Unifor)
B4	Prefeitura Municipal	Graduação em Administração de Empresas (Unifor)

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2018).

Após a construção dos argumentos teóricos, busca-se nos procedimentos de coleta de dados um eficiente meio de atingir o objetivo desta pesquisa. Considerando os argumentos de Yin (2015) (que expõe seis fontes de evidências para o estudo de caso), sejam elas documentos, registros em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos, foram selecionados os instrumentos mais adequados para atender às características do estudo. Portanto, para esta pesquisa, utilizou-se como fonte de evidências: documentos, registros em arquivo, entrevistas e observações diretas não participante.

Dentre as técnicas de análise de dados oferecidos pela abordagem qualitativa, optou-se pela análise de conteúdo sugerida por Godoy (1995). No entanto seguiram-se as etapas da análise de conteúdo, propostos por Bardin (2011), nas quais as entrevistas foram: organizadas, codificadas e categorizadas para se extrair os resultados e usou-se o sistema "Atlas.ti", para subsidiar na análise dos resultados. Após as entrevistas terem sido transcritas na íntegra, os dados obtidos a partir das unidades de significados foram categorizadas da seguinte forma: (i) Legislação; (ii) Planejamento da Mobilidade Urbana; (iii) Fatores que Influenciam na Gestão da Mobilidade Urbana; (iiii) Políticas Públicas de Mobilidade Urbana.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Fundamentos do processo de formação de políticas públicas: a legislação

Com a promulgação da Lei de nº 10.257, de julho de 2001, ou chamada estatuto das cidades, foram estabelecidas no Brasil diretrizes gerais da política urbana, dentre elas a garantia do direito a cidades sustentáveis, que abrange vários aspectos relacionados à mobilidade urbana, como infraestrutura e transporte (BRASIL, 2001). No decorrer dos anos, muitas cidades tem se empenhado em atender às diretrizes da legislação. Este fato pode ser observado pelo número crescente de obras, projetos e planos sob o comando do setor público.

A Lei nº 12.587/12 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana que visa promover a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território dos municípios (BRASIL, 2012). A nova lei trabalha o conceito do acesso universal à cidade enquanto direito à cidadania (GUIMARÃES, 2012), e aponta que as condições para os deslocamentos das pessoas e bens estão relacionadas com o desenvolvimento urbano e à melhoria do transporte público.

A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob), sendo o principal órgão responsável na política nacional de mobilidade pela assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, disponibiliza em seu portal web, além de uma cartilha sobre a lei de mobilidade, também um relatório que descreve as metodologias e fatores que devem estar presentes na elaboração de um plano de mobilidade, conforme as condições

específicas do município. Contudo, o Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana foi elaborado em 2007, cerca de 5 anos antes da instituição da Lei de Mobilidade. Neste sentido, o caderno acaba por não abordar, em suas prescrições metodológicas, a realidade dos municípios menores que 60 mil habitantes, até então não exigidos de elaborarem seus planos de mobilidade (LESSA; SILVA; SILVA, 2015).

O caderno de referência é resultado da meta estratégica que o Ministério das Cidades adotou em 2007 de estimular a elaboração de planos de mobilidade para todos os municípios com população superior a 60 mil habitantes - sendo estes divididos em 5 categorias de acordo com a população: de 60 a 100 mil habitantes; entre 100 e 250 mil habitantes; entre 250 e 500 mil habitantes; entre 500 mil e um milhão de habitantes; e municípios com população superior a um milhão de habitantes (Classificação adotada conforme Sistema de Informação da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

Como ferramenta de gestão e planejamento da prefeitura de Fortaleza-CE, foi criado o PLANMOB, que prevê um plano de desenvolvimento para a cidade no âmbito da mobilidade urbana. O PLANMOB é integrante do Projeto Fortaleza 2040, que conta com estratégias de desenvolvimento econômico-social da cidade até o ano 2040, a serem implementadas a curto, médio e longo prazo (FORTALEZA-2040, 2018).

A gestão municipal de Fortaleza-CE é setorizada e existe o Departamento do Plano de Ações Imediatas de Trânsito e Transporte (PAITT), que pertence à Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP). Tal departamento:

> É responsável por planejar, coordenar, disciplinar, executar e orientar as políticas públicas de mobilidade

> urbana, trânsito, transporte público urbano, limpeza urbana e iluminação pública, regular as concessões de serviços públicos, coordenar a execução das atividades pertinentes ao Sistema Nacional de Metrologia; planejar, coordenar, controlar e monitorar as atividades de serviços urbanos do Município, zelando pelas áreas municipais (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2018).

Assim sendo, a SCSP ainda possui outros órgãos que são responsáveis pelas políticas públicas de transporte e mobilidade na cidade de Fortaleza, como: a AMC, ETUFOR, a URBFOR, a ACFOR e a AGEFIS.

Compreendendo que a gestão municipal é setorizada, identificou-se por meio de contatos com o serviço de atendimento sobre as ações de Mobilidade Urbana, sendo este, o Departamento do PAITT, que pertence à SCSP. Tal departamento "é responsável por planejar, coordenar, disciplinar, executar e orientar as políticas públicas de mobilidade urbana, trânsito, transporte público urbano, limpeza urbana e iluminação pública, regular as concessões de serviços públicos, coordenar a execução das atividades pertinentes ao Sistema Nacional de Metrologia; planejar, coordenar, controlar e monitorar as atividades de serviços urbanos do Município, zelando pelas áreas municipais" (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2018).

Entretanto, a SCSP ainda possui outros órgãos que são responsáveis pelas políticas públicas de transporte e mobilidade na cidade de Fortaleza, como: o Plano Integrado de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito (PAITT), a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC), a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR), a Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza (URBFOR), a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR) e a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS).

Identificou-se a empresa Bloomberg Philamthropies, que é sediada nos EUA, centrada em políticas públicas a empresa não tem fins lucrativos e concentra-se em cinco áreas-chave para a criação de mudanças duradouras: saúde pública, meio ambiente, educação, inovação governamental e artes e cultura. A cidade de Fortaleza/CE, foi comtemplada com a essa parceria, sendo que não há custos para o município, a Bloomberg disponibiliza 8 funcionários para atuar especificamente na área de Políticas Públicas para a Mobilidade Urbana (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2018).

Deste modo, delineia-se a formação do campo empírico incorporando suas inter-relações, papéis e contribuições para o processo de formação de Políticas Públicas para a Mobilidade Urbana da cidade de Fortaleza-CE.

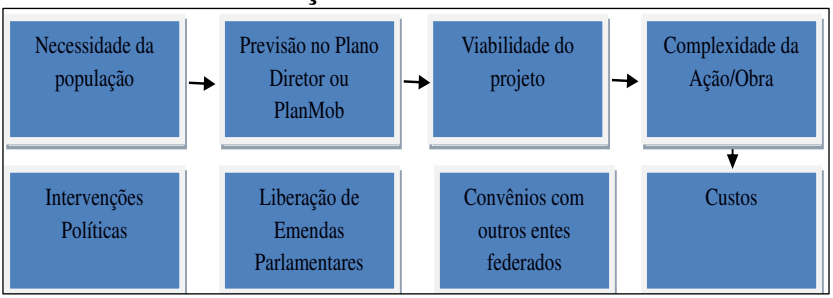
O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MOBILIDADE URBANA: O CASO DE FORTALEZA/CE

Fatores que influenciam na gestão da mobilidade urbana

Esse tópico trata dos fatores que os gestores levam em consideração para tomar as decisões quanto à necessidade, viabilidade e prioridade dos projetos de mobilidade urbana, ou seja, quando colocar esses projetos na Agenda de prioridades (SUBIRATS, 2006). Alguns fatores foram verificados inicialmente nas pesquisas bibliográficas e serviram para a elaboração das perguntas. Os mesmos foram identificados e complementados durante a realização da entrevista, por se tratar de elementos subjetivos, que estão relacionados diretamente com o local de pesquisa (KINGDON, 2011). Desse modo, em Fortaleza foram

citados pelos entrevistados os seguintes fatores, conforme descrito na Figura 4.

Figura 4 – Fatores que influenciam na formação das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria. Base de dados da pesquisa (2018).

A demanda da população é avaliada de acordo com a rotina, as dificuldades e os riscos a que está exposta (KINGDON, 2011). Para o projeto entrar na agenda de prioridades e ser colocado no plano diretor e no plano de mobilidade urbana de Fortaleza/CE, depende de vários fatores: Acordos Políticos, solicitação dos vereadores e deputados e vontade política do gestor municipal. Já o fator viabilidade do projeto leva em consideração os aspectos políticos da interferência na vida das pessoas, se irá realmente facilitar ou gerar outros conflitos na população e considera ainda os transtornos na circulação causados durante a execução da obra. Por meio do depoimento dos atores entrevistados é possível ratificar alguns fatores que influenciam na formação de tais políticas:

> A demanda da população de fortaleza parte do seu dia a dia, na ida ao trabalho, ao estudo e isso é levado ao nosso conhecimento, porque algumas pessoas se posicionam sobre isso (A2).

> Por isso que existe Plano Diretor e o PlanMob; as políticas devem constar nesses planos para que em seguida sejam executados, sem estarem neles fica difícil a sua execução, a não ser que seja uma prioridade emergencial (A4).
>
> Vejo que os projetos para terem viabilidade são analisados com cuidado e se não vai interferir na circulação das pessoas e se não vai gerar conflitos que venham a atrapalhar a questão política no que diz respeito a imagem da gestão municipal (B2).

Apoiando-se nos argumentos de Kingdon (2011), a complexidade na execução dos projetos são fatores primordiais para inclusão do projeto na agenda ou não. A complexidade do projeto é o fator que leva em consideração a execução propriamente dita e as características técnicas, ou seja, as intervenções estruturais para a implementação do projeto, leva em conta se a intervenção é de curto, médio ou longo prazo e a estrutura necessária para execução da obra. Percebeu-se isso na fala dos entrevistados, confirmando o fator complexidade:

> Hoje aqui em Fortaleza alguns projetos são levados em consideração os fatores de complexidade, as vezes até pretendemos levar ao prefeito, só que a complexidade é tão grande da obra que deixamos de lado (A5).
>
> Os projetos mais complexos as vezes deixamos de lado porque as obras param e isso reflete mal para o prefeito e interfere na questão política dele e sabemos que a burocracia no setor público é muito grande (A1).

Baseado no que fala Kingdon (2011) que considera que o primeiro ano do mandato é o momento propício para aprovar

propostas de políticas públicas. Isso acontece porque, após os períodos eleitorais, é comum ocorrer mudanças no balanço ideológico nas casas legislativas e as ideias ideologicamente alinhadas ao grupo dominante têm maior probabilidade de serem consideradas na agenda. O fator custo é levado em consideração, mas não é o mais importante, uma vez que os projetos já são determinados pela Administração de acordo com verbas ou convênios estabelecidos entre esta e órgão/instituições externas, como Governo Estadual e Federal.

Os projetos são iniciados, principalmente, por meio de emendas parlamentares ou convênios com secretarias estaduais e/ou ministérios. Portanto, o recurso para a execução da obra já é previsto quando os convênios são firmados, o município recebe o recurso, total ou parcialmente, do órgão com que firma o convênio, caso o recurso previsto seja insuficiente, a Administração pode valer-se das emendas parlamentares, que são verbas federais ou estaduais intermediadas pelos membros do legislativo (Vereadores e Deputados). Observa-se nos trechos dos atores entrevistados que confirmam o descrito acima:

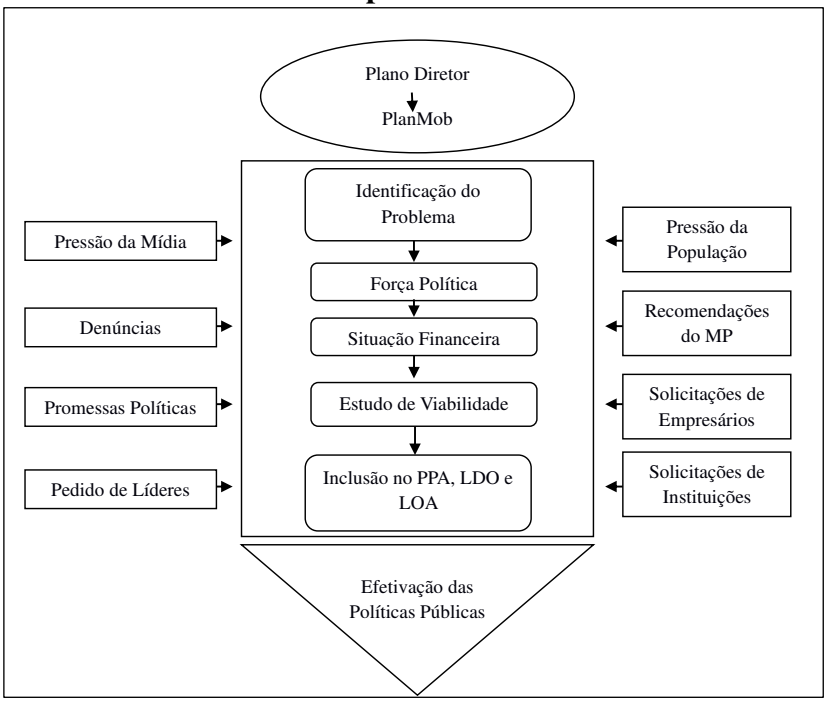
> Nos projetos os custos são analisados logo de imediato e as vezes são fatores chaves para a execução dos projetos de mobilidade urbana, em outros casos essas verbas já estão asseguradas pelos convênios dos governos estadual e federal (A3).
>
> Alguns projetos são assegurados através de emendas parlamentares dos Vereadores/Deputados, se a emenda é liberada o projeto sai do papel e se não for e o recurso não vier o projeto fica parado (B2).

No que se refere à prioridade dada a um projeto sobre o outro, a secretaria de planejamento leva em consideração a ordem de

serviço de outro setor (gabinete), que normalmente já vem com um cronograma para implementação. As prioridades dependem das forças políticas que por vezes partem diretamente dos partidos políticos (KINGDON, 2011).

O Processo de Formação de Políticas Públicas

Figura 5 – O Processo de Formação de Políticas Públicas para Mobilidade Urbana



Fonte: Elaboração própria. Base de dados da pesquisa (2018).

O estudo aprofundado do processo de gestão, tanto documental quanto por observação das práticas e levantamento em campo, permitiu entender os fatores que influenciam na tomada de decisão dos gestores para formação de políticas públicas de mobilidade urbana no município. Os argumentos de Kingdon (2011), corroboram com a análise do estudo e ratifica o objetivo que é compreender como acontece o processo de formação dessas políticas públicas.

Assim, o modelo hierárquico proposto na Figura 5 torna mais visível como acontece o processo de formação das políticas públicas para a mobilidade urbana da cidade de Fortaleza/CE, e mostra os critérios (fatores), que são analisados pelos gestores para decidir quais projetos tem prioridade no planejamento do município, e sob quais aspectos esses fatores são considerados.

Vale destacar, que o resultado desse processo é composto por uma série de fatores que são relevantes para a sociedade, tendo em vista o impacto que isso gera na vida das pessoas e das futuras gerações. O processo de formação de tais políticas traduz com veemência a situação da Mobilidade Urbana da cidade de Fortaleza/CE e serve de pilar para que os gestores tomem as suas decisões corretamente. Os problemas públicos são numerosos e diversificados em complexidade (KINGDON, 2011). Nem todos recebem atenção dos tomadores de decisões, afinal, os recursos são escassos e necessitam ser bem aplicados (KINGDON, 2011). Subirats (2006) diz que para que uma situação se torne um problema é necessário que ganhe visibilidade e que os tomadores de decisão a interpretem como sendo suficientemente relevante. Verificou-se na fala dos entrevistados, alguns trechos que corroboram com os resultados do processo de formação das políticas públicas de mobilidade urbana em Fortaleza/CE:

Para a formação das Políticas Públicas de mobilidade urbana aqui em Fortaleza primeiro tem que identificar o problema e passar para o gestor a situação para que o gestor articule com a sua equipe política, para tornar isso realidade e efetivar as políticas publicas naquela área (A2).

As políticas públicas se formam através de vários fatores, são eles: Saber o que está precisando, o prefeito querer resolver, verificar a situação financeira do município, tem a questão política das emendas parlamentares para essa área, enfim são muitos fatores (A3).

Aqui em Fortaleza para a formação de políticas públicas a imprensa ajuda muito porque eles cobram direto nos portais e tem uma força grande e também o Ministério Público recomenda algumas coisas na área da mobilidade urbana (A5).

Para se formar políticas públicas precisa de um bom projeto para aquela área e que esse projeto tenha viabilidade é claro e depois que seja norteado pelo plano diretor e esteja no plano de mobilidade de fortaleza (A7).

Esse questão de políticas públicas é muito subjetivo porque são vários fatores que dependem de cada política mais a população tem muita força na cobrança, as ONG's também, as Instituições como Ministério Público também faz muitas recomendações e os projetos que devem ser bem elaborados e terem viabilidade financeira (A1).

A força política é muito forte na formação de políticas públicas, os grupos políticos solicitam algumas demandas da população e o prefeito inicia o processo, seguindo os trâmites legais até se efetivar as políticas aqui no município (B2).

Diante do exposto, foram confirmados os argumentos teóricos de Kingdon (2011) no que diz respeito ao processo de formações de políticas públicas, ou seja, para o tema ganhar relevância e entrar na agenda de prioridades da gestão municipal, o processo é marcado por confrontos, mutações, combinações, recombinações e refinamentos. Contribuindo teoricamente percebeu-se que as pressões externas da Mídia, População, Ministério Público, Líderes Comunitários, Solicitações de Instituições, Solicitações de Empresários e Promessas Políticas, são fatores fortes no processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana da cidade de Fortaleza/CE, conforme explicito na Figura 5.

CONCLUSÃO

A Mobilidade Urbana nas últimas décadas passou a ser um motivo de preocupação na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano, trazendo à baila a necessidade de priorização dos transportes não motorizados e transportes públicos coletivos. Entretanto, a implementação de medidas que tragam soluções viáveis para as condições de deslocamento nas cidades enfrenta desafios difíceis de serem contornados, uma vez que, para isso, faz-se necessária a reconstrução de valores atribuídos às políticas públicas, que não podem mais visar soluções imediatistas, que são apenas paliativas, e não solucionam os problemas a médio e longo prazo.

Com a promulgação da Lei nº 12.587/2012 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, trouxe a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de sua efetivação com diretrizes que orientam o planejamento de mobilidade urbana nas cidades, visando garantir a satisfação dos

cidadãos em relação às condições de deslocamento e acesso no meio urbano e à qualidade de vida nas cidades, como um pressuposto de exercício da cidadania.

Assim, as políticas públicas de mobilidade urbana precisam ser formuladas de maneira democrática, com a participação de todos os setores da sociedade, empenhados conjuntamente no objetivo de encontrar soluções efetivas que permitam a melhoria na qualidade de vida da população atual e das gerações futuras.

Por este motivo, os fatores políticos são determinantes no desenvolvimento das cidades. É preciso que os gestores estejam dispostos a seguir as diretrizes apontadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, no sentido de elaboração democrática de políticas que permitam o envolvimento de toda a sociedade e que tragam soluções que possam ser reproduzidas no futuro, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais, contribuindo assim para a inclusão social e preservação das cidades.

Diante disso, estudar os fatores que contribuem ou dificultam a entrada de determinados temas na agenda governamental, tornando-se em seguida uma Política Pública, é de fato uma tarefa relevante. Neste contexto, esta pesquisa pode colaborar com informações para a Sociedade, Grupos Sociais e Instituições, interessados no tema de Mobilidade Urbana. Esta contribuição se estende também à própria Gestão Pública, afinal, os funcionários do governo municipal, atuam diariamente no processo de formação de Políticas Públicas. Para essas pessoas e importante compreender as forças que movem as propostas de políticas públicas para a agenda decisória.

Permitiu-se por meio desta pesquisa, a partir da questão: Como acontece o processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana no município de Fortaleza-CE? atender integralmente o objetivo geral que consistia em: Compreender a

maneira como acontece o processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana no município de Fortaleza-CE. Para descrever os possíveis processos que originam a formação das políticas públicas para a mobilidade urbana em Fortaleza/CE, foi preciso conhecer o campo de estudo, os quais estão inseridos os atores que fazem parte do processo de formação dessas políticas. Conseguiu-se então descrever esses processos dentro do município de Fortaleza e assim atingir o objetivo.

Os achados apresentados neste estudo destacaram-se por apresentar originalidade nas contribuições sobre o tema do Processo de Formação de Políticas Públicas. Assim, a proposta aqui apresentada, de aproximar o constructo "Mobilidade Urbana" mostrou-se exitosa. O ineditismo da aproximação dos dois constructos permitiu o fortalecimento dos argumentos sobre Formação de Políticas Públicas e Mobilidade Urbana.

As discussões também trouxeram como contribuição, o reconhecimento da formação das políticas públicas como relevante para a Gestão Pública, umas vez que a efetivação dessas políticas, favorecerá a população num espaço de tempo a curto, média e longo prazo. No contexto prático, esta pesquisa pode auxiliar na difusão da existência de práticas de formação de políticas públicas, no envolvimento de novos atores com campo e desenvolvimento de novas práticas pelos atores.

Entretanto, o processo de formação de tais políticas estudado por Kingdon se mostrou aplicável à realidade estudada. Como contribuição teórica identificou-se que as pressões externas da Mídia, População, Ministério Público, Líderes Comunitários, Solicitações de Instituições, Solicitações de Empresários e Promessas Políticas, são fatores fortes no processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana da cidade de Fortaleza/CE. Com esta visão torna-se claro que o debate teórico-

empírico apresentado traz um grau de originalidade e ineditismo ao convergir temas ainda pouco explorados.

Para o aprofundamento dos estudos do processo de formação de políticas públicas para a mobilidade urbana, acredita-se que uma pesquisa envolvendo outros casos de mobilidade urbana, em outras cidades, poderia fortalecer o corpus do tema. Torna-se oportuno, também, confrontar com outras áreas na cidade de Fortaleza-CE, como Segurança Pública, Saúde e Educação. Recomenda-se, ainda, pesquisas que contemplem a ampliação do campo estudado, para a verificação da existência de outros atores.

Sugere-se ainda, o desenvolvimento de pesquisas que avaliem como acontece o processo de formação de políticas públicas de mobilidade urbana em cidade de médio porte, de acordo com a política nacional de desenvolvimento urbano brasileira, instrumentalizada pelas leis n°. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), n°. 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), identificando os desafios e as dificuldades, bem como soluções com resultados efetivos para o desenvolvimento das cidades.

Por fim, observou-se que as políticas públicas de mobilidade urbana em Fortaleza\CE, passam por um processo complexo de formação, e que as forças internas e externas mostraram-se relevantes para tomada de decisão do gestor municipal, para a efetivação das políticas públicas no município.

REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In*: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, J. N.; GALVÃO, D. C. "O conceito de smart cities aliado à mobilidade urbana". **Revista Humanae**, vol. 10, n. 1, 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Editora Edições 70, 2011.

BERTINI, R. L. "You are the traffic jam: an examination of congestion measures". **Meeting of the Transportation Research Board 84th Annual Meeting**. Washington: TRB, 2005.

BOARETO, R. "A política de mobilidade urbana e a construção de cidades sustentáveis". **Revista dos Transportes Públicos**, vol. 30, 2008.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/12/2022.

BRASIL. **Mobilidade e Política Urbana**: Subsídios para uma Gestão Integrada. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 02/12/2022.

BRASIL. **PlanMob**: construindo a cidade sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 02/12/2022.

CASTRO, C. M. S. E.; BARBOSA, H. M.; OLIVEIRA, L. K. "Análise do potencial de integração da bicicleta com o transporte coletivo em Belo Horizonte". **Journal of Transport Literature**, vol. 7, n. 2, 2013.

COHN, A. “Políticas Sociais e Pobreza no Brasil”. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 1995.

COLEMAN, J. S. “Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling”. **Human Organization**, vol. 17, 1958.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.

CRUZ, M. F. **Condicionantes metropolitanos para políticas públicas**: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009) (Dissertação de Mestrado em Administração de Empresas). São Paulo: FGV, 2010.

DOWNS, A. **Still stuck in traffic**: coping with peak-hour congestion. Washington: Brookings Intitution Press, 2004.

DUARTE, F.; LIBARDI, R.; SÁNCHEZ, K. **Introdução à mobilidade urbana**. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

FERRAZ, A. C. P.; TORRES, I. G. E. **Transporte Público Urbano**. São Carlos: Rima, 2004.

FORTALEZA 2040. “Plano Fortaleza 2040”. **Fortaleza 2040** [2018]. Disponível em: <www.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 09/12/2022.

FRASER, M.; GONDIM, S. M. “Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa”. **Paidéia**, vol. 14, n. 28, 2004.

GODOY, A. A. “Estudo de caso qualitativo”. *In*: BARBOSA DA SILVA, A.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELHO, R. **Pesquisa**

qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. "A pesquisa qualitativa e sua utilização em Administração de Empresas". **Revista de Administração de Empresas**, vol. 35, n. 4, 1995.

GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília: IPEA, 2008.

GONDIM, L. M. P. **Pesquisa em ciências sociais**: o projeto da dissertação de mestrado. Fortaleza: Editora da UFC, 1999.

GOODMAN, L. A. "Snowball sampling". **The Annals of Mathematical Statistics**, vol. 32, 1961.

GUIMARÃES, G. S. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana - Lei nº 12.587/12**: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

HAUSNER, J. "Wydawnictwo Naukowe Scholar". **Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne** [2008]. Disponível em: <www.pte.org.pl>. Acesso em: 25/12/2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Frotas de veículos". **IBGE** [2018]. Disponível em portal eletrônico: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 17/12/2022.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Pearson Education, 2011.

LESSA, C. M. R.; SILVA, G. R.; SILVA, L. M. C. "Planejamento da mobilidade urbana em municípios de pequeno porte". **Portal Eletrônico ANTP** [2015]. Disponível em: <www.antp.org.br>. Acesso em: 07/12/2022.

MAGALHÃES, A. F. *et al*. "Prevalência de acidentes de trânsito auto-referidos em Rio Branco, Acre 2015". **Revista de Saúde Pública**, vol. 45, n. 4, 2015.

MITCHELL, B. "Cidades engasgam com automóveis". **Revista Mega Cidades**, [s. n.], 2008.

MORAIS, J. S. **Proposta de método para avaliação da qualidade do transporte público urbano por ônibus utilizando a teoria das representações sociais** (Dissertação de Mestrado em Transporte). Brasília: UnB, 2012.

MOURA, L. R. "Mobilidade Urbana e Política Pública: uma análise de bicicletas integradas, na perspectiva da sustentabilidade". **Anais do VIII Jornada Internacional de Políticas públicas**. São Luís: UFMA, 2017.

PLUME - Planning for Urban Mobility in Europe. **Synthesis report on urban sustainability and its appraisal**. 2013.

ROSS, S. L.; YINGER, J. "Timing equilibria in an urban model with congestion". **Journal of Urban Economics**, vol. 47, 2000.

SALDANHA, L.; FRAGA, C.; SANTOS, M. P. S. "Discussões preliminares sobre Serendip idade, bicicleta e turismo envolvendo a Ilha de Paquetá no Rio de Janeiro (RJ). **Caderno Virtual de Turismo**, vol. 15, n. 3, 2015.

SANTOS, N. S. F.; NOIA, A. C. "Mobilidade Urbana e Política Pública: uma análise das ações realizadas pelo poder público na cidade de Itabuna, Bahia". **Anais da V Semana dos Economistas**. Florianópolis: UESC, 2015.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos**: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. Porto Alegre: Editora Bookman, 2009.

SIQUEIRA, G. D. P. **Políticas públicas e as práticas de priorização de Projetos de Mobilidade Urbana com vista ao Desenvolvimento Sustentável** (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologia e Sociedade). Itajubá: UNIFEI, 2017.

SPREEN, M. "Rare populations, hidden populations and link-tracing designs: what and why?". **Bulletin de Méthodologie Sociologique**, vol. 36, 1992.

STIGLITZ, J. E. **The roaring nineties**: a new history of the world's most prosperous decade. New York: WW Norton and Company, 2004.

SUBIRATS, J. "Definicion del problema. Relevancia pública y formacion de la agenda de actuacion de los poderes públicos". *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SZARFENBERG, R. "Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne". *In*: WOJCIUK, A. **Analiza polityki publicznej**. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Circular é preciso, viver não é preciso**: a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Annablume, 1999.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. New York: Routledge, 2017.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

WILHEIM, J. "Mobilidade Urbana, um Desafio Paulistano". **Estudos Avançados**, vol. 27, 2013.

WORLDOMETERS. "População Mundial". **Worldometers** [2018]. Disponível em portal eletrôncio: <www.worldometers.info>. Acesso em: 19/12/2022.

WOŹNICKI, J. "Nowa dyscyplina – nauki o polityce publicznej" usytuowana w dziedzinie nauk społecznych". **Nauka**, n. 1, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2015.

ZULKIFLI, I. *et al*. "The effects of crating and road transportation on stress and fear responses of broiler chickens treated with ascorbic acid". **Archivfur Geflugelkunde**, vol. 65, 2001.

ZYBALA, A. "Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce". **Wrocławskie Studia Politologiczne**, n. 15, 2015.

CAPÍTULO 4

Prevenção ao HIV/AIDS e Cuidado da Pessoa Idosa na Atenção Básica à Saúde no Vale do Rio Pardo

PREVENÇÃO AO HIV/AIDS E CUIDADO DA PESSOA IDOSA NA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE NO VALE DO RIO PARDO

Diorginis Luis Fontoura da Rosa

Silvia Virginia Coutinho Areosa

Nas últimas décadas está em curso uma transição epidemiológica que apresenta altos índices de envelhecimento populacional, consistindo num fenômeno que transcorre globalmente e de forma contínua, estando entre as maiores conquistas almejadas socialmente no século XXI (OMS, 2015). Este êxito, é uma consequência do crescente percentual de pessoas acima dos 60 anos, associado a queda nas taxas de mortalidade, em decorrência da melhora na qualidade de vida populacional e dos avanços na área da medicina (OLIVEIRA, 2015). Se era anteriormente percebido apenas nos países desenvolvidos, hodiernamente, é visto do mesmo modo, em países em desenvolvimento, como o Brasil (CORTEZ *et al.*, 2019). Em 2017, o país ultrapassou a marca de 30 milhões de pessoas idosas o que era esperado para o ano de 2025 (BRASIL, 2017).

Concomitante as alterações etárias, foram sendo elaboradas políticas e programas de saúde voltadas para pessoas idosas, destacando-se o Envelhecimento Ativo proposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2005, com o propósito de contribuir para que um maior número de pessoas alcance, não somente a longevidade, mas uma velhice satisfatória, com menor incidência de doenças e maior autonomia. Neste material, estão indicações que incentivam as práticas de atividade física, boa alimentação, e principalmente, cuidados de saúde preventiva. Dentre as políticas nacionais, se destacam o Estatuto do Idoso, de 2003 e a Política

Nacional de Atenção à Saúde da Pessoa Idosa (PNASPI), de 2006. O Estatuto do Idoso é a forma legal criada para regulamentar os direitos fundamentais da pessoa idosa e amparar o direito de atenção integral à saúde do idoso (BRASIL, 2003). A PNASPI, por sua vez, aborda que cabe ao setor da saúde promover o acesso das pessoas idosas aos serviços, prestar assistência integral e realizar ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 2006).

No entanto, as práticas desenvolvidas nos serviços de saúde, apresentam dificuldades no exercício desses dispositivos legais, perpassadas por um cuidado fragmentado a esta população (LIMA, 2016). Isto ocorre devido à preferência pela visão biologicista do envelhecimento, ou seja, as práticas dos profissionais de saúde, se voltam mais para as doenças, deixando de lado uma abordagem integral e mais abrangente, práxis que os acompanha desde sua formação básica e que se perpetuam (MAEYAMA *et al.*, 2020).

Nesta conjuntura, alguns profissionais de saúde deixam de lado aspectos importantes, como a vivência da sexualidade (EVANGELISTA *et al.*, 2019). Fato que pode ser explicado pelo imaginário social de que pessoas idosas não possuem interesse em relações sexuais, e em virtude desta estigmatização construída, tanto os familiares como os profissionais, deixam de associar a velhice como uma fase em que as pessoas estão ativas sexualmente. Essa falha traz graves consequências, sobretudo quanto à prevenção das Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs), pois a prevenção só ocorrerá se as famílias e os profissionais de saúde estiverem atentos para discutir abertamente, as formas de prevenção (NARDELLI *et al.*, 2016). Então para conter o quadro epidemiológico, é necessário quebrar este tabu social, abolindo a ideia de assexualização, sobretudo nos serviços de saúde, concernindo a estes o desafio de ampliar a percepção sobre a saúde do idoso, incluindo o reconhecimento de sua sexualidade e suas peculiaridades,

respeitando-se a orientação sexual e a identidade de gênero (EVANGELISTA *et al.*, 2019).

O crescimento das ISTs, principalmente da propagação do vírus HIV *(Human immunodeficiency Virus* - sigla em inglês para vírus da imunodeficiência humana) e da AIDS (*Acquired Immunodeficiency Syndrome,* sigla em inglês para Síndrome da Imunideficiência Humana), na população idosa é um alerta de que as ações preventivas estão pouco efetivas na sua execução, colocando mais um desafio aos gestores da saúde pública (ATHIE *et al.*, 2020). À vista disto, esta pesquisa teve como principal objetivo, investigar nos serviços de saúde que compõem a Rede de Atenção Básica do município de Santa Cruz do Sul, no Vale do Rio Pardo/RS, como são realizadas as ações de prevenção e identificação de HIV/AIDS em pessoas idosas.

Partindo de uma pesquisa do tipo *survey* de método quantitativo, foram coletadas respostas de 25 profissionais de diversas áreas, vinculados as Unidades de Atenção Básica do município, através de um questionário semiestruturado. Este capítulo apresenta os principais resultados encontrados e organizados em duas categorias que explicitam as ações realizadas nos serviços e as dificuldades encontradas pelos profissionais em sua prática.

Na primeira categoria são discutidas as ações de prevenção e detecção de HIV/AIDS na Atenção Básica de modo a entender como são organizados os atendimentos com a população idosa e se são abordadas questões relativas a práticas sexuais, se há ofertas de testes rápidos e realização de ações coletivas de prevenção.

Em seguida, são debatidas as situações que contribuem para que os profissionais não abordem questões de sexualidade com pessoas idosas, a baixa veiculação de informações para esta população pelos órgãos públicos e a falta de referências e

capacitações como empecilho para a prática profissional e enfrentamento desta problemática.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização deste estudo, utilizou-se o modelo de pesquisa do tipo *survey* ancorada no método quantitativo. Está é uma modalidade que se volta a investigação de problemas humanos ou sociais, baseada na premissa de testar uma teoria, para a compor em variáveis quantificadas em números, sendo analisadas estatisticamente e podem representar elementos relevantes de uma determinada população (PARANHOS *et al.*, 2013). Dessarte, busca a quantificação dos dados para ratificar, se uma teoria é válida ou não, a partir de análises estatísticas, elucidando opiniões ou características de um determinado grupo alvo.

Participaram da pesquisa, 25 profissionais vinculados as Unidades de Atenção Básica do município de Saúde de Santa Cruz do Sul/RS. Foram selecionados os seguintes serviços: Estratégia Saúde da Família (ESF), Unidades Básicas de Saúde (UBS) e o Ambulatório do Idoso. As entrevistas direcionaram-se na tentativa de alcançar trabalhadores de diferentes áreas de atuação, obtendo assim, retornos de: quinze enfermeiros (as), quatro técnicos (as) de enfermagem, três agentes comunitários de saúde, duas recepcionistas e uma nutricionista, com idades entre 23 e 53 anos.

Para a coleta dos dados aplicou-se um questionário semiestruturado, contendo 10 questões que se referem ao nível de conhecimento sobre HIV e AIDS em pessoas idosas e quais as estratégias de prevenção exercem com esta população nas suas rotinas de trabalho. Estas inquirições foram aplicadas através de um formulário criado no Software Aplicativo Google Formulário. Para

isto, os profissionais foram contatados através de telefonemas aos serviços de saúde, onde lhes foi elucidado a justificativa e os objetivos da pesquisa, assim como, todos os mecanismos para participarem voluntariamente do estudo. Em seguida aqueles que aceitaram cooperar, receberam de forma *online* o questionário para seu preenchimento. Após esta etapa, assinaram digitalmente o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) em duas vias. O processo de recolhimento dos dados ocorreu durante os meses de outubro e novembro de 2020. Posteriormente, as respostas foram organizadas no *software* SPSS 22.0, tornando possível assim, a quantificação dos resultados das análises e o cálculo da frequência estatística de forma simples. Configurando então uma pesquisa descritiva, onde a coleta de várias informações com grande número de variáveis, foram reduzidas a quantificadores, que representarão a dinâmica destes profissionais, a fim de descrever o acontecimento dos fenômenos. A investigação cumpriu com todos os critérios éticos no que diz respeito a pesquisa com seres humanos, em conformidade a Resolução n. 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, sendo aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade de Santa Cruz do Sul (CAAE nº 34199020.0.0000.5343).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Possíveis causas para o aumento da incidência de HIV/AIDS em pessoas idosas são atribuídos ao aumento da atividade sexual devido aos tratamentos de reposição hormonal para as mulheres e de impotência sexual para homens, em vista de uma carência de informações sobre os riscos, faz com que pratiquem sexo sem proteção, abdicando do uso de preservativos (SILVEIRA *et al.*, 2011). Em virtude das falhas de ações preventivas ocorre a ascensão de casos de pessoas idosas infectadas (LAROQUE *et al.,* 2011). A

AIDS, é uma doença do sistema imunológico humano resultante da infecção pelo vírus HIV, caracterizada pelo enfraquecimento do sistema imunológico do corpo, com o organismo mais vulnerável ao aparecimento de doenças oportunistas que vão de um simples resfriado a infecções mais graves como tuberculose ou câncer (BRASIL, 2017).

O tratamento de outras doenças fica prejudicado com a presença do HIV no organismo, pois este reage diariamente aos ataques de bactérias, vírus e outros micróbios, por meio do sistema imunológico (RACHID; SCHECHTER, 2001). Durante muitos anos o diagnóstico de *AIDS* era fatal, mas atualmente é possível viver com qualidade de vida, com tratamento regular (BRASIL, 2008). Ressalta-se que contrair HIV não implica em ter a AIDS, muitas pessoas vivem anos com o vírus sem apresentar sintomas e nem desenvolver a doença. Entretanto, podem transmitir o vírus a outras pessoas (RACHID; SCHECHTER, 2001). À medida que AIDS progride, ela interfere demasiadamente no sistema imunológico, tornando a pessoa mais propensa a ter outros tipos de doenças oportunistas, que geralmente não afetam as pessoas com um sistema imunológico saudável (VÉRAS *et al.,* 2020).

É imprescindível ressaltar que os tratamentos atuais ajudaram a prolongar a vida de muitas pessoas com AIDS, o que também auxiliou nos elevados números de pessoas idosas com o diagnóstico. Porém, nota-se que, a despeito das estratégias de prevenção, há um investimento maior nas estratégias de controle desta epidemia para as consideradas populações-chaves (COSTA; SILVA, 2013). Segundo o Caderno de Prevenção combinada do HIV (BRASIL, 2017), estão: A população LGBTQIAP+ (Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais / Arromântica / Agênero, Pan/Poli e mais), usuários de drogas injetáveis, profissionais do sexo, população presidiária e usuários de álcool e outras drogas.

No começo da epidemia da aids, os idosos não estavam entre os grupos acometidos, contudo a partir do início dos anos 2000, os índices da AIDS nesta população começaram a crescer (AGUIAR, 2018). Dados nacionais do Boletim Epidemiológico (BRASIL, 2019) apontam que, em 2016, quando foram registrados 1.294 casos, houve o crescimento de 15% no índice de pessoas acima de 60 anos com o vírus, e este aumento constante segue uma tendência mundial, já que os números da OMS (2016) indicam que se o ritmo de infecções nessa faixa etária prosseguir como está, em 2030, 70% da população idosa poderá infectar-se com o vírus HIV.

Como o envelhecimento populacional brasileiro revela diversas peculiaridades, é correto dizer que o país possui diversas velhices (SIMÕES; SAPETA, 2017), o que coloca um grande desafio aos setores públicos para o estabelecimento de estratégias para melhor atender às necessidades de saúde desse segmento populacional, e a Atenção Básica à Saúde destaca-se neste sentido, já que é a porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS) e um modelo estratégico de atenção integral (ESSWEIN *et al.*, 2021).

Prevenção e detecção de HIV/AIDS na Atenção Básica de Saúde

No Carnaval de 2009, o Ministério da Saúde lançou uma campanha com o *slogan:* "Sexo não tem idade para acabar. Proteção também não", voltada para a população feminina com mais de 50 anos, numa tentativa de iniciar a informar a população mais velha sobre a importância dos preservativos. Porém, mais de uma década depois, a literatura científica enfatiza o pouco conhecimento sobre os riscos de HIV/AIDS na população idosa, sobretudo por parte dos profissionais de saúde (SANTOS; ASSIS, 2011). Compreende-se uma necessidade de desenvolver estudos sobre o tema, pois o conhecimento é importante tanto para que a informação chegue a

estes profissionais, para repensarem sua prática e para a diminuição do estigma acerca da sexualidade na velhice, assim como a elaboração de medidas de prevenção as doenças sexualmente transmissíveis (ATHIE *et al.*, 2020).

No Brasil, a partir do ano 2000, o Ministério da Saúde implantou a política de descentralização do aconselhamento e do teste rápido de HIV e outras Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs) para Atenção Básica (BRASIL, 2003). Tornando-se assim a porta de entrada dos usuários no SUS, oferecendo o teste rápido e o aconselhamento para HIV, com um papel central na prevenção da AIDS (MELO *et al.*, 2018). Nos serviços de Atenção Básica, o papel da orientação sobre saúde sexual para as pessoas idosas é de responsabilidade de toda a equipe, segundo a orientação do Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para Manejo da Infecção pelo HIV em Adultos do Ministério da Saúde (2017). Sendo necessário realizar ações de forma individual, durante as consultas ambulatoriais e de forma coletiva em grupos de convivência e eventos de saúde (BRASIL, 2017).

Neste sentido, a pesquisa revela que 52% dos profissionais da amostra, já tiveram contato com alguma pessoa idosa com HIV no serviço e a maioria, 76%, referiram questionar com frequência sobre a vida sexual atual e pregressa do paciente idoso. Estas indagações ocorrem durante a *anamnese* (entrevista feita pelo profissional quando da realização da consulta), na realização de testes rápidos, sendo exames de fácil execução capazes de identificar rapidamente a presença de ISTs, e na maioria das vezes realizados com amostra de sangue do indivíduo. Os testes costumam ser ofertados quando há exposição de risco, como a prática sexual sem uso de preservativos ou acidentes de trabalho envolvendo material biológico.

Entender como a rede de Atenção Básica à Saúde organiza os seus atendimentos com a população idosa em relação ao

HIV/AIDS é uma temática completamente oportuna, pois é necessário diferenciar as condições relacionadas à velhice e ao vírus HIV e as que são relacionadas a ambos (EW *et al.*, 2018). Além disso, a pessoa idosa pode ter múltiplos diagnósticos. A maioria dos sintomas físicos relacionados à infecção pelo HIV, como fadiga, perda de peso, alterações de memória e depressão, podem ser relativas ao processo de envelhecimento, sendo tratadas sem a identificação do vírus como um fator causal ou relacionado (NIEROTKA *et al.*, 2020). Então torna-se de suma importância que os profissionais de saúde, incorporem em suas rotinas, o questionamento acerca da vida sexual destes.

Quanto a realização de ações coletivas de cunho preventivo, 60% respondem que os serviços se organizam para produzir atividades, citando a distribuição de preservativos como a principal ação efetuada. Além disso, 68% também alegam receber orientações e materiais da Secretária de Saúde do Município. Deste modo, estas prescrições para os profissionais da rede são de suma importância para uma educação efetiva e necessária, oportunizando aos profissionais o ganho de conhecimentos técnico-científicos, e não somente uma compreensão rasa sobre HIV/AIDS, pois é preciso também que os técnicos sejam capazes de transmitir informações essenciais aos grupos alvos, e possam pensar em possíveis estratégias de prevenção (COSTA; SILVA, 2013).

Acerca das práticas visando a prevenção de HIV/AIDS, as respostas foram divididas em categorias: A primeira se refere a oferta de testes rápidos, que ocorrem quando as pessoas idosas foram expostas a alguma situação de risco, e como parte de exames complementares (como ginecológicos e pré-câncer). A outra é de orientação sexual durante as conversas nas consultas, incentivando o uso de preservativos se a pessoa idosa estiver ativa sexualmente.

Referente à implementação dessas duas estratégias para prevenção e detecção de HIV/AIDS, se pode observar que a

enfermagem tem um papel muito importante na solicitação do exame e nas orientações, uma vez que na pesquisa verificou-se que 100% dos profissionais que solicitam com frequência o teste rápido para HIV, são desta área. Apesar de normalmente serem responsáveis por esta prática nos serviços, é importante frisar que o teste pode ser solicitado por qualquer integrante da equipe, quando julgar necessário, exaltando o quão é imprescindível que todos os profissionais estejam alinhados a uma perspectiva de cuidado integral das pessoas idosas. É fundamental que os profissionais de saúde ofereçam a possibilidade de testagem para o HIV e outras IST a todos os pacientes sexualmente ativos, independentemente de sintomas ou queixas (BRASIL, 2017).

Se os profissionais de saúde considerassem com naturalidade a ocorrência de atividade sexual na velhice, o encaminhamento dessa pessoa para o exame do HIV se tornaria um procedimento rotineiro, da mesma forma como tem sido realizado junto ao segmento mais jovem da população (ALENCAR; CIOSAK, 2016). A terceira categoria, trata precisamente desta falha, ao apresentar respostas sobre não haver demandas relativas à sexualidade ou HIV/AIDS por pessoas idosas. Neste item, claramente, existem problemas na prática de atenção integral, pois não ocorrem práticas de prevenção, já que ao partirem da premissa de que não há demanda, os profissionais entendem que a população idosa não está em risco, reiterando a visão estereotipada da sexualidade na velhice. Ainda entre os respondentes, 52% disseram não perceber aumento de casos de HIV/AIDS em sua atuação profissional.

Para que os profissionais de saúde vejam os idosos como vulneráveis ao vírus HIV, é necessário o enfoque da integralidade na atenção à saúde, ou seja, um olhar mais amplo perante a estes indivíduos. Esta é uma das ferramentas que alicerçam a Atenção Básica e um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) para as práticas de saúde (SANTOS; ASSIS, 2011).

Estigma social e carência de informações como empecilhos para ações preventivas

Em pesquisa conduzida por Alencar e Ciosak (2016), profissionais de saúde da Atenção Básica relataram que o encaminhamento de pessoas idosas para testes rápidos, não era habitual nos serviços. Quando estes procuravam o serviço de saúde apresentando sinais e sintomas, semelhantes aos de infecções oportunistas que ocorrem na AIDS, os profissionais investigavam outras patologias. A confirmação diagnóstica ocorria então em serviços de atenção secundário e/ou terciário, via pronto-socorro ou durante a internação. O diagnóstico da AIDS é um ponto importante a ser observado, pois, ele geralmente é tardio, como visto anteriormente, já que não se suspeita inicialmente da doença nessa população (ALVES *et al.*, 2017), acarretando as falhas de detecção da infecção pelo *HIV* em idosos na atenção básica, uma vez que, não se solicitam testes rápidos.

Ainda no estudo de Alencar e Ciosak (2016), os autores abordam a insegurança das equipes de saúde na hora de ofertarem o teste rápido para pessoas idosas. Muitos alegam questões pessoais para não questionar o paciente, como vergonha e medo da reação deste, quando um diagnóstico positivo se apresenta. Estas situações contribuem para que muitos profissionais não consigam abordar questões de sexualidade, por constrangimento ou por nem imaginar que episódios assim possam ocorrer (AGUIAR *et al.,* 2020). Este contexto ajuda também a manter o tema da sexualidade das pessoas com mais de 60 anos fora das discussões de políticas públicas de saúde atuais (ALENCAR; CIOSAK, 2016).

Neste estudo, 68% dos participantes, relataram que se sentem seguros para atender pessoas acima dos 60 anos e abordar questões sobre sexualidade e HIV/AIDS. Alguns pesquisados foram mais

além no momento da descrição e falaram da deficitária implementação de políticas públicas para a saúde sexual nessa faixa etária, e o pequeno incentivo de eventos na Atenção Básica sobre a temática das ISTs. Em se tratando de orientações e ações preventivas pensadas pelo Ministério da Saúde, 52% alegam que "talvez", sejam suficientes, enquanto 36%, as consideram insuficientes. Entre os motivos apresentados por aqueles que não consideram suficientes as medidas, apontam três motivos: A falta de distribuição de materiais informativos para a população (com ações mais incisivas, que não sejam somente em datas específicas como carnaval), a desmistificação das pessoas idosas como assexuadas, que geram estigmas e atrapalham campanhas preventivas, como a do uso de preservativos, e a falta de capacitações para os profissionais lidarem com o tema. Aqui é interessante notar, que dos 36% que consideram as ações pouco efetivas, 32% também alegaram não se sentirem seguros para atender demandas como estas, indicando que as campanhas e materiais informativos fazem diferença na formação dos profissionais de saúde, ainda mais em se tratando de temas tão complexos quanto velhices e HIV/AIDS.

Por fim, é necessário entender que estigmas sociais e preconceitos são elementos culturais, e, contribuem no processo de formação dos indivíduos e no conjunto de relações sociais, sendo fundamental que tais discussões sejam incluídas ao longo do processo de formação em saúde, tanto na graduação quanto nas ações de formação permanente dos profissionais, como pode se observar anteriormente. Tendo em vista, compreender a importância desses elementos nos processos de saúde (SANTOS; ASSIS, 2011). Para que futuramente, na compreensão sobre as velhices brasileiras e o envelhecimento, as temáticas da sexualidade e das práticas sexuais, não sejam tão desafiadoras para a prevenção e promoção da saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se analisar como são realizadas as ações de prevenção ao HIV/AIDS em pessoas idosas na Atenção Básica à Saúde. Os resultados apontam que a maioria dos profissionais se sentem seguros para lidar com o tema e alguns realizam práticas preventivas nos serviços. Todavia, uma parcela argumenta não haver demandas deste tipo, evidenciando falhas na inserção de ações preventivas no cotidiano de trabalho, tratando do problema somente quando há a infecção ou a doença posta, assim, estes profissionais reforçam o estigma de que idosos não tem vida sexual ativa, estando em consonância com a literatura científica publicada sobre o tema.

Constata-se que as campanhas de prevenção das IST/HIV/AIDS direcionados a população a partir dos 60 anos não estão atingindo seus objetivos de forma efetiva. Além disto, é necessário que se ofereçam mais subsídios para que os profissionais de saúde reflitam sua abordagem durante os atendimentos com este público. É indispensável que haja abertura para o diálogo sobre as práticas sexuais e a diversidade sexual, pois, o conhecimento profuso e as visões complementares dos diferentes profissionais das equipes, são elementos essenciais para se captar toda a complexidade de fatores que influenciam a saúde nas velhices.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. B. *et al.* "Idosos vivendo com HIV – comportamento e conhecimento sobre sexualidade: revisão integrativa". **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 25, n. 2, 2020.

AGUIAR, R. B. **Conhecimento e atitudes sobre sexualidade de idosos infectados pelo HIV assistidos em serviços de referência** (Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva). Pernambuco: UFPE, 2018.

ALENCAR, R. A; CIOSAK, S. I. C. "AIDS em idosos: motivos que levam ao diagnóstico tardio". **Revista Brasileira de Enfermagem**, vol. 69, n. 6, 2016.

ALVES, M. A. *et al*. "As dificuldades enfrentadas pelo paciente idoso diagnosticado com o HIV: olhar do enfermeiro diante da problemática". **Revista Saúde em Foco**, vol. 9, 2017.

ATHIE, G. R. *et al. "HIV* na terceira idade: O aumento de casos como reflexo da falta de informação direcionada". **Brazilian Journal of Health Review**, vol.3, n. 4, 2020.

BRASIL. **Aconselhamento em DST/HIV/Aids para a atenção básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em: <www.saude.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Boletim Epidemiológico de HIV/AIDS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <www.saude.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Boletim Epidemiológico de HIV/AIDS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <www.saude.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Portaria n. 2.528, de 19 de outubro de 2006**. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Prevenção Combinada do HIV**: Bases conceituais para profissionais, trabalhadores(as) e gestores(as) de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <www.saude.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Manual de adesão ao tratamento para pessoas vivendo com HIV e Aids**. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: <www.saude.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

BRASIL. **Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para Manejo da Infecção pelo HIV em Adultos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <www.saude.gov.br >. Acesso em: 30/11/2022.

CORTEZ, A. C. L *et al.* "Aspectos gerais sobre a transição demográfica e epidemiológica da população brasileira". **Enfermagem Brasil**, vol. 18, n. 5, 2019.

COSTA, F. F; SILVA, M. A. "As ações nacionais de prevenção contra HIV/Aids em idosos". **Estudos Vida e Saúde**, vol. 40, n. 4, 2013.

ESSWEIN, G. C. *et al*. "Ações em saúde mental infantil no contexto da Atenção Básica do Sistema único de Saúde (SUS): uma revisão integrativa da literatura brasileira". **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 26, n. 2, 2021.

EVANGELISTA, A. R. *et al*. "Sexuality in old age: knowledge/attitude of nurses of Family Health Strategy". **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, vol. 53, 2019.

EW, R. A. S. *et al*. "Estigma e teste rápido na atenção básica: percepção de usuários e profissionais". **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, vol. 31, n. 3, 2018.

LAROQUE, M. F. *et al*. "Sexualidade do idoso: comportamento para a prevenção de DST/AIDS". **Revista Gaúcha de Enfermagem**, vol. 32, n. 4, 2011.

LIMA, P. A. B. **Visão dos profissionais de saúde frente à possibilidade de infecção de HIV/Aids em idosos** (Dissertação de Mestrado em Ciências da Saúde). Uberlândia: UFU, 2016.

MELO E. A. *et al*. "Cuidado, HIV/Aids e atenção primária no Brasil: desafio para a atenção no Sistema Único de Saúde?" **Revista Panamericana de Salud Publica**, vol. 42, 2018.

NARDELLI, G. G. *et al.* "Conhecimento sobre síndrome da imunodeficiência humana de idosos de uma unidade de atenção ao idoso". **Revista Gaúcha de Enfermagem**, vol. 37, 2016.

NIEROTKA, R. P. *et al*. "Viver a velhice com HIV/AIDS". *In*: SAMPAIO, E. C. **Envelhecimento Humano**: desafios Contemporâneos. São Paulo: Editora Científica Digital, 2020.

OLIVEIRA, A. S. **Envelhecimento Populacional e o surgimento de novas demandas de políticas públicas em Viana/ES** (Dissertação de Mestrado em Geografia). Espírito Santo: UFES, 2015.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Envelhecimento Ativo**: uma política de saúde. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2005. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 30/11/2022.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Global strategy and action plan on ageing and health (2016 -2020)**. Genebra: OMS, 2015. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 30/11/2022.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Relatório mundial de envelhecimento e saúde**. Genebra: OMS, 2015. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 30/11/2022.

PARANHOS, R., *et al.* "Corra que o survey vem aí: noções básicas para cientistas sociais". **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social**, vol. 6, 2013.

RACHID, M.; SCHECHTER, M. **Manual de HIV/Aids**. Rio de Janeiro: Editora Revinter,2001.

SANTOS, A. F. M.; ASSIS, M. "Vulnerabilidade das idosas ao HIV/AIDS: despertar das políticas públicas e profissionais de saúde no contexto da atenção integral: revisão de literatura". **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, vol. 14, n. 1, 2011.

SILVEIRA, M. M. *et al*. "Sexualidade e Envelhecimento: discussões sobre a AIDS". **Revista Kairós - Gerontologia**, vol. 14, n. 10, 2011.

SIMÕES, A. L.; SAPETA, P. "Construção social do envelhecimento individual". **Revista Kairós - Gerontologia**, vol. 20, n. 2, 2017

VÉRAS, J. S. *et al*. "Doenças Oportunistas em portadores de HIV/AIDS e cuidados da Equipe de Saúde". **Revista de Psicologia**, vol. 14, n. 50, 2020.

CAPÍTULO 5

Denúncias de Assédio Sexual Acolhidas na Ouvidoria Geral do Município de São Paulo: Análise da Política Pública Implantada - Dados de 2016 a 2019

DENÚNCIAS DE ASSÉDIO SEXUAL ACOLHIDAS NA OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA IMPLANTADA - DADOS DE 2016 A 2019

Liliane Aparecida Carrillo da Silva

As Ouvidorias Públicas acolhem as solicitações dos cidadãos e cidadãs que utilizam o serviço público prestado, encaminhando as manifestações aos órgãos e acompanhando sua resolução. Considerando que o registro das manifestações produz dados sistematizados - indicadores, com eles é possível monitorar a ação da Ouvidoria, bem como fiscalizar e supervisionar o desempenho dos órgãos, para garantir que o serviço público esteja disponível e seja realizado.

Através dos dados dos indicadores é possível acompanhar os impactos que o não atendimento das demandas geram, sendo subsídio para cobranças das execuções dos serviços e criação de Políticas Públicas que atendam às necessidades dos munícipes. Sendo assim, tais resultados contribuem para mensurar a eficácia e a efetividade das ações, projetos e programas implantados, servindo de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas.

A Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo (OGM) foi instituída em 12 de janeiro de 2001 por meio do Decreto 40.248. Em 5 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Municipal nº 13.167 que criou a Ouvidoria Geral do Município de São Paulo. Em 1º de Janeiro de 2013 foi criada a Controladoria Geral do Município (CGM) pelo Decreto nº 53.685 e a partir da aprovação da Lei 15.764/2013, a Ouvidoria Geral do Município passou a integrar a estrutura organizacional da nova Secretaria.

Ao longo dos anos de atuação, a Ouvidoria Geral do Município foi acionada por funcionários públicos em relação às condutas funcionais, incluindo assédio moral e sexual. Assim, na prática, a Ouvidoria já acolhia as manifestações internas, embora em menor volume, o que a caracteriza como uma ouvidoria organizacional. Com a incorporação da Ouvidoria Geral à Controladoria Geral, em 2013, essa atribuição foi realçada, se considerarmos sua contribuição ao eixo do controle interno. Ou seja, questões como ética, conformidade legal, código de conduta contribuem decisivamente para a integridade de uma instituição, rechaçando comportamentos lesivos e degradantes no ambiente de trabalho. Contudo, a Lei 16.488/2016 consolidou essa prática elegendo a Ouvidoria Geral como o lócus de denúncia de assédio sexual.

Nos casos de manifestações de assédio sexual, a Ouvidoria Geral do Município de São Paulo acolhe o(a) funcionário(a) público(a) municipal na condição de assediado(a) e cidadão(ã) de direitos, garantindo-lhe o direito à dignidade humana; assim como também acolhe o(a) cidadão(ã) que por ventura tenha sido vítima de assédio onde a pessoa assediadora é um(a) funcionário(a) público(a) municipal. Para o atendimento foi criado um Canal Especializado de Atendimento às vítimas de assédio sexual dentro da Ouvidoria Geral, que é uma instância de acolhimento, de formalização da denúncia e de orientações. As denúncias são mantidas em sigilo em relação à terceiros.

O acolhimento da denúncia sobre assédio foi estruturado para que atinja três dimensões: o amparo e cuidado com à vítima; a prevenção e coibição de condutas assediosas; e a identificação de outras práticas lesivas associadas ao assédio. Considerando que o processamento da denúncia se efetiva na Corregedoria Geral ou na PGM / PROCED – Procedimento Disciplinar, a terceira dimensão

poderá se constituir em subsídio para o rastreamento de outras infrações administrativas.

Em 2017, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) lançaram uma cartilha sobre assédio sexual. Segundo informam, o assédio sexual no trabalho é uma forma de violência que atinge especialmente as mulheres e pode ser cometido de diversas formas, o que gera dúvida em relação ao seu conceito e às maneiras de prevenção e combate. Além disso, o assédio sexual é uma forma de aumentar as desigualdades e reforçar as relações de poder no ambiente de trabalho.

Segundo FREITAS (2001), as organizações são intrinsecamente espaços de comportamento controlado, e é do seu absoluto interesse coibir atitudes que possam prejudicar o seu melhor rendimento e a sua imagem, onde o respeito à dignidade da pessoa não seja apenas um discurso vazio, mas algo materializado no cotidiano.

Considerando essa dificuldade e visando combater o assédio sexual, a Prefeitura de São Paulo criou uma legislação específica: Lei Municipal nº 16.488, de 13 de julho de 2016, regulamentada pelo Decreto nº 57.444, de 11 de novembro de 2016. Sabe-se que o assédio sexual degrada o ambiente de trabalho e provoca enorme constrangimento à pessoa assediada. Com o objetivo de assegurar um ambiente de trabalho seguro e sadio, onde haja relações igualitárias, a lei prevê cursos de conscientização e informação referente ao assédio sexual aos funcionários públicos, visando não apenas combate, como a prevenção ao assédio sexual. Segundo FREITAS (2001), o acesso à informação promove a consciência do papel de cidadão(ã), tornando difícil a convivência com práticas repressivas e autoritárias.

De acordo com o Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, há aproximadamente 121 mil funcionários públicos, e 70% destes, são do sexo feminino. O assédio sexual gera nas relações de trabalho um ambiente inseguro e psicologicamente insalubre, tornando o local hostil e intimidador. A inexistência de políticas públicas que priorizem ações de prevenção e combate ao assédio sexual no ambiente de trabalho pode ser facilitadora para que os(as) profissionais sejam expostos aos danos de comportamentos assediadores, causando sofrimento psíquico.

Na Prefeitura de São Paulo, a promulgação da Lei 16.488 representa um importante passo no estabelecimento da política de combate ao assédio, antes da legislação era comum utilizar-se do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais como dispositivo legal para enquadrar a prática de assédio sexual no contexto da infração administrativa, apurar e definir as penalidades - o que gerava muita incongruência, não havendo soluções eficientes para averiguar a denúncia; criava, ainda, um ambiente de incertezas quanto à apuração e a punição da pessoa assediadora, expondo, muitas vezes, a vítima ou denunciante.

O assédio sexual na Administração Pública é um problema organizacional que deve ser combatido, pois causa um dano à vítima, à Administração Pública e à sociedade. Visando combater o assédio sexual, a Prefeitura de São Paulo essa legislação específica. Com isso, abriu-se um espaço para discussão e esclarecimento sobre o que é assédio sexual, objetivando informar, prevenir e inibir esse comportamento. Com os dados dos registros do Canal de Atendimento, realizou-se uma análise quantitativa, visando discutir a ocorrência de assédio sexual no ambiente de trabalho público municipal, assim como se há cultura na Administração Pública que retroalimente esses comportamentos, bem como os possíveis impactos psicológicos e laborais na pessoa assediada. Diante dos resultados apresentados, é possível observar que o assédio sexual

causa um dano à vítima, à Administração Pública e à sociedade. Com a legislação municipal, abriu-se um espaço para discussão e esclarecimento sobre o que é assédio sexual, de forma a informar, prevenir e inibir esse comportamento, e foram ofertados cursos aos funcionários municipais sobre o tema.

O presente trabalho busca discutir o papel da Ouvidoria quanto ao monitoramento da política pública, a ocorrência de assédio sexual no ambiente de trabalho público municipal. Tais análises poderão auxiliar na produção de diagnósticos e aperfeiçoamento da política pública.

FUNDAMENTOS TEÓRICO-NORMATIVOS

Ao compreendermos a história da inserção da mulher no trabalho, é possível perceber que as relações sociais, em grande medida, estão associadas à divisão sexual do trabalho, que perpetuam as desigualdades entre homens e mulheres na sociedade patriarcal.

Segundo Arruda (1994), com o avanço da sociedade capitalista e com a necessidade de mão de obra barata, mulheres e crianças foram inseridas no mercado de trabalho, passando a mulher a executar a "dupla jornada" (trabalhando nas fábricas e executando as funções domésticas e reprodutivas). Com a inserção da mulher nas fábricas de produção, designou-se que estas realizassem trabalhos que não exigiam muito esforço físico; com isso, não era necessária capacitação, e o salário pago chegava a ser 60% menor que o dos homens. Porém, a mulher foi obrigada a conviver com as longas jornadas de trabalho, com condições insalubres, além de ser submetida a agressões físicas e ameaças sexuais constantes.

Com a Revolução Industrial, ente os séculos XVIII e XIX, os trabalhadores passaram a reivindicar direitos que tornassem melhores as condições de trabalho. Segundo Hirata (2008), criou-se um processo cultural, onde o trabalho masculino é mais valorizado que o feminino, influenciando os papéis sociais e históricos desempenhados por mulheres e homens, estruturando uma relação de poder. Na Psicologia Social, o gênero é visto como uma construção histórica, social e cultural.

De acordo com Lima e Vala (2004), a sociedade contemporânea tem avançado cada vez mais em termos de direitos humanos e estratégias de resolução de conflitos intergrupais, porém o preconceito e o racismo ainda são fenômenos intensamente presentes nos dias atuais; o preconceito pode ser definido como uma atitude hostil contra um indivíduo, devido ao fato dele pertencer a um grupo desvalorizado socialmente.

Segundo Freitas (2001), o assédio sexual ocorre em uma relação entre desiguais. A prática de assédio sexual encontra suporte na discriminação, na intimidação e no sentimento de poder da pessoa assediadora. As mulheres são, ainda hoje, as principais vítimas de assédio sexual no ambiente de trabalho. De acordo com Barros (1998), há duas espécies de assédio sexual: por chantagem (exigindo atividade sexual, sob a ameaça de perder o emprego ou benefícios) ou por intimidação (incitações sexuais inoportunas, verbais ou físicas, criando uma situação ofensiva, hostil, de intimidação ou abuso no trabalho). O assédio causa sofrimento psíquico nas vítimas, dentre eles a Síndrome de Burnout, um esgotamento profissional.

A Síndrome de Burnout, segundo Koga (2015), é um fenômeno psicossocial de caráter depressivo, em resposta aos estressores crônicos presentes no ambiente do trabalho, com consequências negativas em âmbito individual, familiar, profissional e social. Em maio de 2019, foi incluída na Classificação Internacional de Doenças da Organização Mundial da Saúde (OMS).

É um conjunto de sinais e sintomas, composto principalmente por: exaustão emocional, distanciamento interpessoal ou despersonalização e baixa realização profissional.

Segundo Foucault (2007), a sexualidade tem uma construção histórica. As idealizações são bases para a reprodução de normas de gênero. Culturalmente, ao ser definido o que é ser homem e o que é ser mulher, as pessoas buscam a realização dos padrões relacionados ao gênero idealizado. A hierarquia de gênero descreve uma situação na qual o poder e o controle social sobre o trabalho, os recursos e os produtos são associados à masculinidade. O poder social é identificado como atributos considerados masculinos (tanto o homem quanto a mulher podem exercer papéis, mas esses papéis são simbolicamente masculinos), gerando forte discriminação ideológica em direção à mulher. Uma construção de inferioridade feminina, que foi normatizada.

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o assédio sexual no ambiente de trabalho consiste em constranger colegas por meio de cantadas e insinuações constantes com o objetivo de obter vantagens ou favorecimento sexual, por meio de atitude clara ou sutil; pode ser falada ou apenas insinuada; pode ser escrita ou explicitada em gestos; pode vir em forma de coação, quando alguém promete promoção para a mulher, desde que ela ceda; ou, ainda, em forma de chantagem.

Com a criação da Lei nº 10.224 de 15 de maio de 2001, houve a tipificação do crime assédio sexual no Código Penal, caracterizando-se da seguinte forma:

> Art. 216-A. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.

> Pena – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.
>
> § 2º A pena é aumentada em até um terço se a vítima é menor de 18 (dezoito) anos".

O assédio sexual na Administração Pública Municipal é considerado infração disciplinar, e é caracterizado por todo e qualquer gesto, ação, palavra ou comportamento que cause constrangimento com conotação sexual - independentemente da existência de relação hierárquica entre a pessoa assediadora e a vítima do assédio, e mesmo que este ocorra apenas uma vez.

Nos termos da legislação municipal, o(a) autor(a) do assédio sexual pode ser qualquer pessoa que ocupe cargo público nos órgãos da Administração Direta, Fundações ou Autarquias, seja o autor efetivo ou comissionado. Porém, a vítima de assédio sexual pode ter ou não vínculo com a Administração Pública Municipal, independente de orientação sexual ou identidade de gênero. O assédio moral pode ocorrer junto com o assédio sexual, no mesmo contexto, contra a mesma pessoa.

Dentre as penalidades, a pessoa assediadora pode sofrer repreensão, multa, suspensão, demissão comum ou demissão a bem do serviço público, bem como a cassação de aposentadoria ou disponibilidade - além de ter que realizar uma capacitação, conforme estabelece a legislação. A fala da vítima é considerada como prova. Porém, a denúncia falsa, quando sabe que a pessoa acusada é inocente, é passível de punição administrativa e civil, quando comprovada a intenção de prejudicar o(a) agente público(a) acusado(a).

> A violência contra a mulher é uma "chaga social", que abrange múltiplas dimensões, das mais escancaradas às mais sutis, com capilaridade nas

> relações sociais e estruturas de poder, e que acarreta consequências incomensuráveis não só para a pessoa da vítima, mas toda a sociedade (SILVIA CHAKIAN DE TOLEDO SANTOS – PROMOTORA DE JUSTIÇA).

METODOLOGIA

Foram realizadas coletas de dados junto à Ouvidoria Geral do Município de São Paulo, referente aos indicadores de denúncias de assédio sexual recepcionadas pelo Canal de Atendimento Especializado, conforme estabelecido no Decreto nº 57.444, de 11 de novembro de 2016 que regulamentou a Lei 16.488/2016.

Não foram divulgados dados pessoais dos envolvidos. Os dados sistematizados pela Ouvidoria Geral garantem o sigilo, não havendo nenhum dado que possibilite identificação da pessoa acusada ou da vítima. Todos os dados disponibilizados foram exclusivamente para fins de pesquisa e análises estatísticas. Os dados analisados foram os dados registrados a partir da data de publicação do Decreto Municipal até o período de 30 de abril de 2019.

Após a coleta de dados, realizou-se uma análise estatística, para então iniciar uma discussão e reflexão sobre os dados obtidos, a partir do referencial teórico, com o objetivo descrever a dinâmica do assédio sexual na Administração Pública, bem como as dificuldades encontradas ao realizar a denúncia e analisar a eficácia da Política Pública de combate ao assédio sexual na Administração Pública Municipal. Os resultados não serão apresentados à Administração Pública Municipal. A pesquisa não fornece qualquer risco ou prejuízo aos envolvidos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a publicação do Decreto nº 57.444, de 11 de novembro de 2016, a Ouvidoria Geral do Município registrou 26 denúncias de assédio sexual, até a data de 30 de abril de 2019.

Tabela 1 - Meio de Comunicação da Denúncia

Escrito	54%
Oral/Presencial	46%

Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

Tabela 2 - Denúncia efetuada por

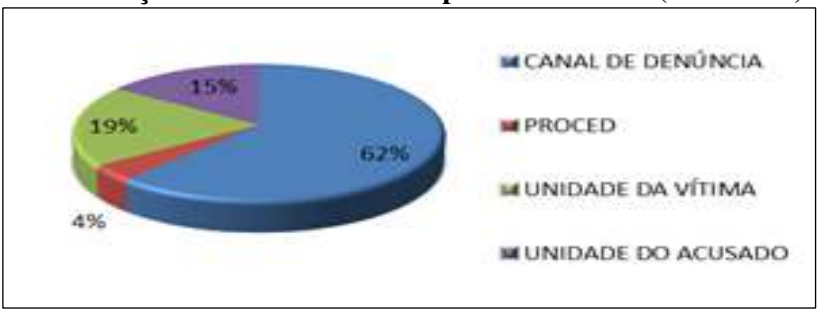
Autoridade que teve ciência	42%
Vítima	54%
Terceiros	4%

Fonte: Ouvidoria Geral do Município

Do total, 54% das denúncias registradas foram efetivadas por escrito, pela vítima ou pela Chefia Imediata que teve conhecimento dos fatos, visto que a vítima comunicou a chefia o assédio.

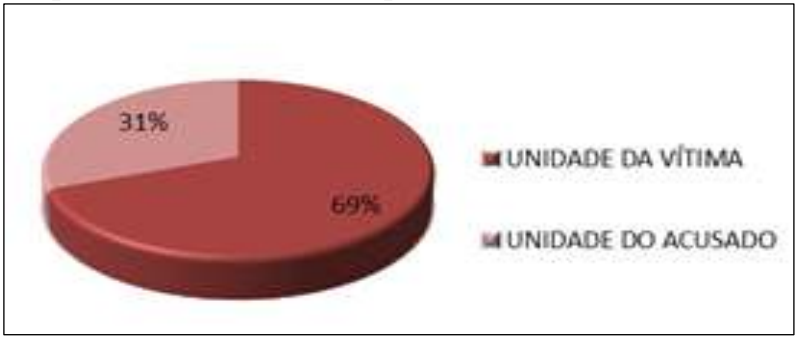
As relações de trabalho são construídas socialmente, de forma flexível e mutável. O comportamento cultural de comunicar as irregularidades à Chefia Imediata e relatar por escrito, perpetuado por anos, é notável. Mesmo que a nova legislação defina que não é preciso comunicar a chefia e que a palavra da vítima importa, as pessoas assediadas aparentam sentirem-se mais seguras em denunciar utilizando da prática comum e conhecida.

Gráfico 1 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por local de realização de denúncia. Município de São Paulo (2016-2019)



Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

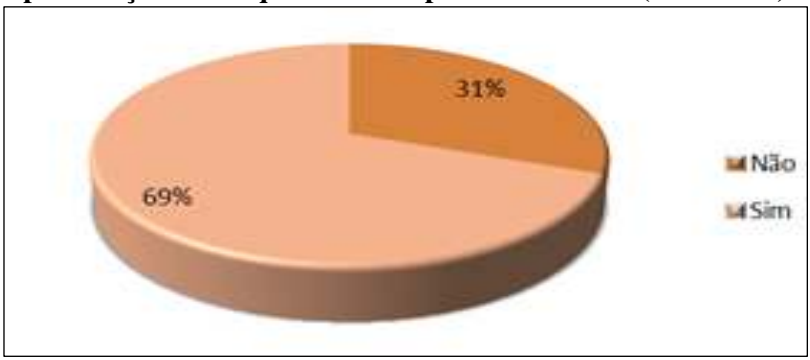
Gráfico 2 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por local dos fatos. Município de São Paulo (2016-2019)



Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

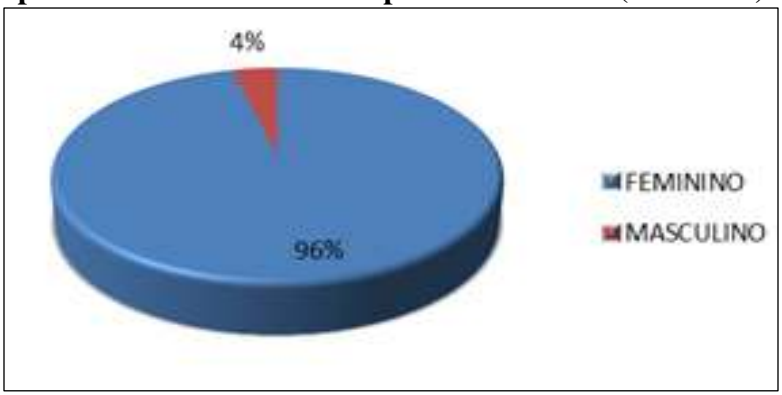
Em 62% dos casos, a denúncia foi realizada pelo Canal Especializado da Ouvidoria Geral do Município. Em 69% dos casos registrados, o assédio sexual ocorreu no local de trabalho da vítima, que a pessoa acusada tinha acesso, devido às funções laborais.

Gráfico 3 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por relação hierárquica. Município de São Paulo (2016-2019)



Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

Gráfico 4 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por sexo da vítima. Município de São Paulo (2016-2019)



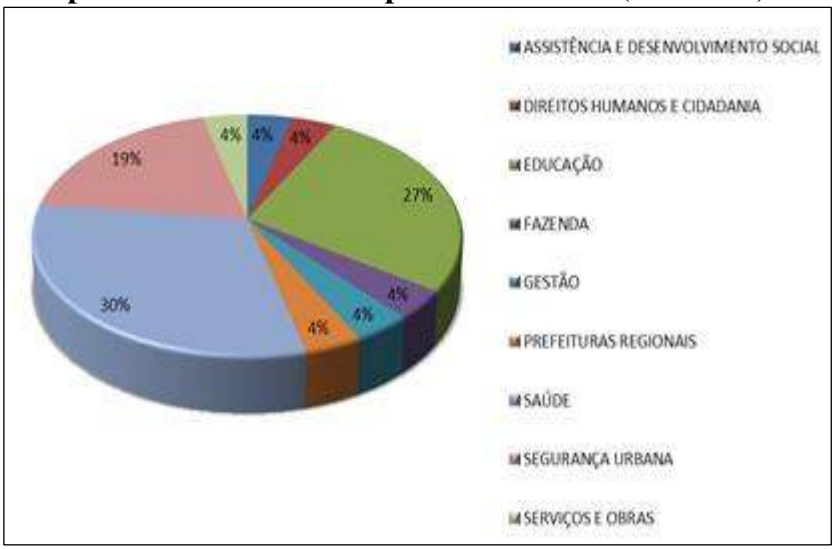
Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

Ainda que a legislação seja recente, as vítimas ou as chefias (ao terem conhecimento dos casos) têm entrado em contato com o Canal de Atendimento para registrar a denúncia. Os assédios sexuais ocorreram, em sua maioria, no setor de trabalho da vítima,

considerando que havia relação hierárquica e, assim, a pessoa acusada teve acesso ao ambiente de trabalho da vítima, conforme Gráficos 3 e 4.

Havia relação hierárquica em 69% dos casos registrados, ou seja, a pessoa acusada exercia função de Chefia com relação à vítima. Do total dos casos de assédio sexual na Administração Pública Municipal, 96% são mulheres. Houve uma denúncia de assédio sexual, onde a vítima era do gênero masculino.

Gráfico 5 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por secretarias. Município de São Paulo (2016-2019)



Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

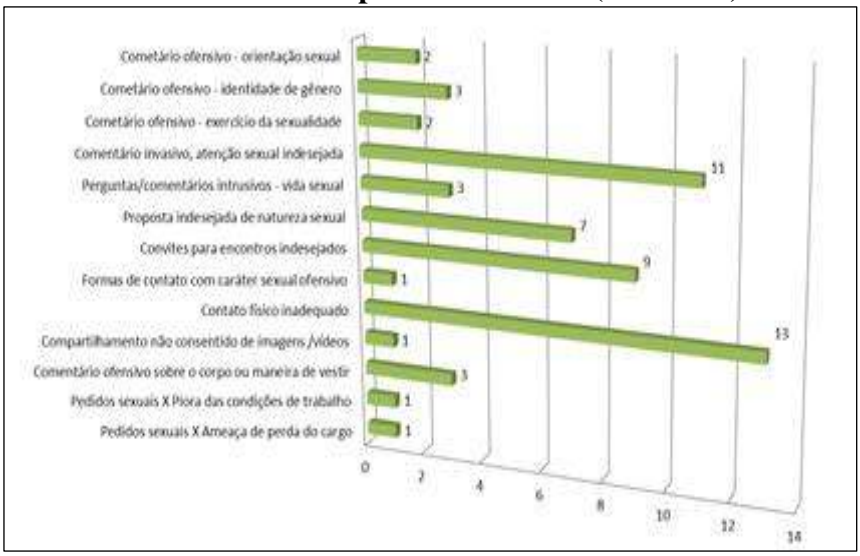
Considerando o perfil das pessoas acusadas, todos são do gênero masculino, com idade de 30 a 50 anos, funcionários públicos

efetivos ou comissionados, com cargos que representam algum poder agregado socialmente.

Os locais mais demandados foram Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Segurança Urbana, correspondendo a 30%, 27% e 19%, respectivamente.

Observando as relações de poder, as Secretarias que envolvem figuras que exercem poder hierárquico (médico, professor e guarda), são também as Secretarias mais demandadas.

Gráfico 6 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por comportamentos que caracterizaram o assédio. Município de São Paulo (2016-2019)

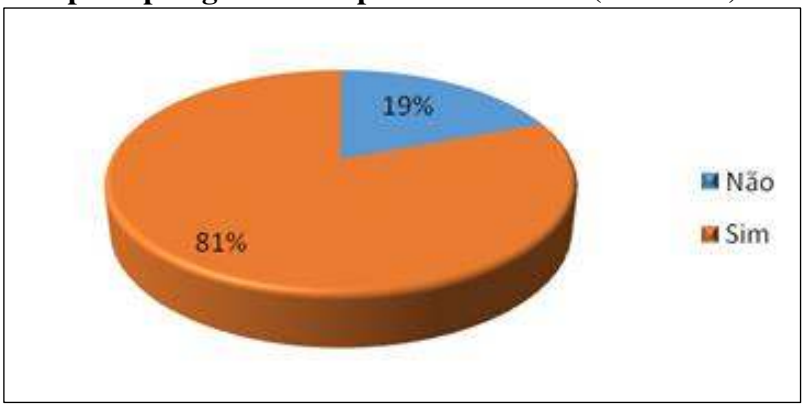


Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

Na maioria das vezes, o assédio se caracterizou por contatos físicos inadequados, convites para encontros indesejáveis,

comentários invasivos, atenção sexual indesejada e proposta indesejada de natureza sexual. Mesmo após a negativa das vítimas, as pessoas acusadas continuaram insistindo nestes comportamentos.

Gráfico 7 - Distribuição das denúncias de assédio sexual por tipologia. Município de São Paulo (2016-2019)



Fonte: Ouvidoria Geral do Município.

Em 81% dos casos registrados na Ouvidoria Geral do Município, houve assédio sexual por intimidação, onde as vítimas se sentiram ameaçadas pela pessoa assediadora - gerando, na maioria dos casos, um silenciamento até o momento de realizarem a denúncia. Dentre as vítimas maiores de 18 anos, a maioria teve o incentivo para realizarem denúncia de alguém próximo. Houve casos de vítimas que manifestaram Transtorno de Estresse Pós-Traumático, sendo necessário o afastamento do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados apresentados, é possível observar que o assédio sexual causa um dano à vítima, à Administração Pública e à sociedade.

A característica mais visível neste estudo é que o(a) assediador(a) pode, de alguma forma, penalizar a vítima, visto haver relação hierárquica. O convite não é apenas constrangedor, mas intimidador, acuando o outro de forma autoritária, impositiva e perversa.

O despreparo dos funcionários públicos em reconhecer condutas que caracterizam assédio sexual contribui para invisibilidade e indiferença dos casos e não acolhimento da vítima. Com a legislação municipal, abriu-se um espaço para discussão e esclarecimento sobre o que é assédio sexual, de forma a informar, prevenir e inibir esse comportamento, e foram ofertados cursos aos servidores municipais sobre o tema, esclarecendo o que tipifica, no âmbito da administração pública municipal, o assédio sexual e como denunciar, conforme os dispositivos legais.

O assédio sexual torna o ambiente laboral hostil, causando não apenas prejuízos à saúde e segurança da vítima, mas de todos os outros funcionários. É de responsabilidade da Administração Pública coibir os comportamentos que prejudiquem o andamento do trabalho; logo, o assédio sexual é um problema organizacional que deve ser solucionado com rapidez. As relações de trabalho devem ser saudáveis, amparadas pela ética, para que haja um equilíbrio nas relações.

A Síndrome de Burnout pode ser caracterizada como transtorno psíquico de caráter depressivo com sintomas de ansiedade. As vítimas de assédio sexual podem desenvolver Síndrome de Burnout, apresentando sintomas como esgotamento físico e mental intenso, ligado diretamente ao trabalho, podendo apresentar crises de choro, falta de ar, distúrbios no aparelho digestivo, insônia, palpitações, tremores e diminuição da libido. Pode haver, também, uso/abuso de drogas e bebidas alcoólicas. Em alguns casos, a vítima pode optar pelo suicídio, visando acabar com a dor, sentimento de frustração e culpa, decorrente do assédio.

É possível observar que há uma subnotificação com relação às denúncias. O que podemos considerar é que a vítima encontre algumas dificuldades ao denunciar, como vergonha de se expor, medo da retaliação por parte das chefias ou colegas de trabalho, medo de ser vista com desconfiança durante o processo de apuração preliminar e sentimento de culpa. É comum que a vítima ache que algo que ela fez causou o assédio sexual, que ela fez algo para ter sido escolhida e, assim, se culpa. Sentimento esse corrosivo da autoestima.

A violência sexual sempre significou a diminuição da honra e do valor da vítima (as mulheres sempre foram maioria dentre as vítimas) perante a sociedade, reforçando a ideia de que ser vítima significa uma vergonha - como se a culpa fosse da própria vítima, e não da pessoa assediadora, havendo julgamento moral e discriminação, até da própria vítima em relação a ela mesma.

A partir do momento em que o homem passou a viver em sociedade, foi necessário criar punições para aqueles que desrespeitassem as regras de convivência estabelecidas. A criação de uma punição a uma violação significa que uma liberdade foi violada. Na legislação municipal, há a definição que o servidor apenado fica obrigado a frequentar curso que o oriente sobre a igualdade de gênero ou trate do tema específico do assédio sexual, porém não define como se dará esse curso.

É imprescindível ofertar espaços de conscientização e reflexão, visando modificar o padrão de comportamento e a cultura organizacional implantada. Porém, é preciso não expor a pessoa assediadora. Por vezes, a pessoa reproduz uma violência sofrida - em algum momento também foi vítima de uma conduta abusiva moral ou psicológica. Considerando que as movimentações/transferências são publicadas em Diário Oficial, e considerando a estabilidade do serviço público e a rotatividade destes dentre as secretarias, é necessário ocupar-se de não punir moralmente, expondo o(a)

agressor(a). Visto que com a identificação do(a) agressor(a), pode-se identificar a vítima, revitimizando-a e não cumprindo o disposto na legislação: a garantia de sigilo. Neste sentido, é preciso aprimorar as condições em que a Administração Pública irá atuar na prevenção, minimizando qualquer consequência danosa à vítima ou a pessoa assediadora.

Por fim, a condição de inferioridade feminina foi "justificada" sob as mais diversas concepções, construída ao longo da história. Ainda hoje, é preciso reconhecer a mulher como sujeito de direitos. O assédio sexual está presente desde o momento que as mulheres adentraram o ambiente laboral, e é um fenômeno social que precisa ser combatido por todos os atores sociais.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, H. M. "O assédio sexual no direito do trabalho". **Repertório IOB de Jurisprudência**, n. 14, 1994.

BARROS, A. M. "O assédio sexual no direito do trabalho comparado". **Revista de Direito do Trabalho**, vol. 70, 1998.

BRASIL. **Lei n. 10.224, de 15 de maio de 2001**. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3/09/2022.

FOULCAULT, M. **História da Sexualidade 1**: a vontade de saber. São Paulo: Editora Graal, 2007.

FREITAS, M. E. "Assédio moral e assédio sexual: faces do poder perverso nas organizações". **Revista de Administração de Empresas**, vol. 41, n. 2, 2001.

HIRATA, H. **Mercado de trabalho e gênero**: comparações internacionais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

KOGA, G. K. C. *et al*. "Fatores associados a piores níveis na escala de Burnout em professores da educação básica". **Caderno Saúde Coletiva**, vol. 23, n. 3, 2015.

LIMA, M. E. O.; VALA, J. "As novas formas de expressão do preconceito e do racismo". **Estudos de Psicologia**, vol. 9, n. 3, 2004.

OIT/MPT – Organização Internacional do Trabalho/Ministério Público do Trabalho. **Assédio sexual no trabalho**. Brasília: OIT/MPU, 2017.

SÃO PAULO. **Decreto n. 40.248, de 12 de janeiro de 2001**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2001. Disponível em portal eletrônico: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 23/09/2022.

SÃO PAULO. **Decreto n. 53.685, de 01 de janeiro de 2013**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 23/09/2022.

SÃO PAULO. **Decreto n. 57.444, de 11 de novembro de 2016**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 23/09/2022.

SÃO PAULO. **Lei n. 13.167, de 05 de julho de 2001**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2001. Disponível em portal eletrônico: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 23/09/2022.

SÃO PAULO. **Lei n. 15.764, de 27 de maio de 2013**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em portal eletrônico: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 23/09/2022.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.488, de 13 de julho de 2016**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em portal eletrônico: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 23/09/2022.

CAPÍTULO 6

Políticas Públicas e Participação no Rio Grande do Sul: Uma Análise Comparativa do SUAS

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO SUAS

Cristina Ennes Silva

Douglas Marques

Everton Rodrigo Santos

Quando analisamos as políticas públicas na atualidade, sendo aquelas pelas quais os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2006), constata-se um grande desafio por parte dos governos, que precisam responder às demandas sociais, articulando recursos escassos. Nessa direção, aliado às instituições políticas, o capital social (PUTNAM, 2000), enquanto confiança interpessoal, participação em grupos e associações e envolvimento cívico, poderia ser um importante vetor para a estabilidade da democracia e o enfrentamento das desigualdades sociais, influenciando positivamente, entre outros aspectos, na qualidade da participação da sociedade nas instituições do Estado.

Muito embora nas últimas décadas a sociedade brasileira tenha experimento um crescimento significativo da descentralização de políticas públicas, persistem ainda os dilemas para que essas políticas estejam de fato voltadas para o aprofundamento da democracia e da participação da sociedade. Num primeiro momento, olhando-se da perspectiva institucional (NORTH, 2007), esse esforço dependeria exclusivamente das leis, das instituições e dos gestores públicos. Todavia, pela luz da teoria do Capital Social de Putnam (2000), seríamos levados a observar que os aspectos socioculturais de uma determinada região têm influência direta sob as instituições, no nosso caso, na qualidade do desempenho e na

participação nas políticas públicas. Particularmente nos interessa, por razões geográficas e culturais, estudar as cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul, que sofreram, predominantemente, a influência da imigração alemã e italiana a partir do século XIX, respectivamente.

Nesta direção, de forma original, este capítulo de livro busca à luz da teoria do capital social, analisar comparativamente a qualidade da participação dos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul. Nessa perspectiva, a nossa hipótese de trabalho sugere, a partir da relação definida por Putnam (2000), a qual o acúmulo de capital social existente numa determinada região, ou seja, suas relações de confiança interpessoal, de participação política e a cultura cívica estão positivamente correlacionadas com o fortalecimento e a ampliação da participação nas políticas públicas. A metodologia utiliza resultados de pesquisa quantitativa, tipo Survey, a qual se constituem em uma investigação que colhe dados de amostra representativa de uma população específica, que são descritos e analiticamente explicados. Pretende-se que os resultados sejam generalizáveis ao universo desta população, evitando-se realizar o censo, ou seja, ouvir todos os indivíduos, o que é geralmente, impossível, por questão de custo e de tempo (BABBIE, 2005). Desta forma, em 2016 foram realizadas duas baterias de testes, onde, na cidade de Caxias do Sul dentro de um universo (N) de 30.500 usuários, a mostra (n) foi constituída de 211 questionários; Já na cidade de Novo Hamburgo, tendo como universo (N) 24.690 usuários, obteve-se como amostra (n) 171 questionários, totalizando 382, com erro amostral de 5% e coeficiente de confiança de 95% (ALMEIDA NETO, 2008). Os questionários foram aplicados diretamente aos usuários do SUAS, maiores de 18 anos e referenciados aos aparelhos públicos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), levando em conta as

normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Sociais e Humanas, segundo a res. 510/16, do Conselho Nacional de Saúde.

Somado a pesquisa Survey, nos propomos a construção do Índice de Capital Social (ICS), sendo os indicadores que compõe este índice, adaptados às condições e características do local analisado. Neste sentido, foram estabelecidas algumas afirmações com relação a hábitos e costumes da população, onde para cada afirmação, foi atribuído valor 2; para cada negação, valor 0; e, para cada possibilidade remota (as vezes, pouco), valor 1. Desta forma, o índice de capital social é formado pela agregação das duas primeiras respostas (indicando as respostas positivas) e pela agregação da última resposta (indicando a resposta negativa). Desta forma, para verificarmos o acúmulo de capital social, inspirados em Khan e Silva (2002), estabelecemos o seguinte critério: Baixo nível de capital social - $0 < ICS \leq 0,5$; Médio nível de capital social - $0,5 < ICS \leq 0,8$; Alto nível de capital social - $0,8 < ICS \leq 1$.

Para a análise dos dados, somado a metodologia de análise comparada entre as cidades estudadas, utilizar-nos-emos do Teste Qui-quadrado (X2), o qual permite testar a significância (grau de associação) entre duas variáveis qualitativas (MEIRELLES, 2014). Desta forma, quando o valor do teste ficar entre 0% (Sig = 0,00) e 0,5% (Sig = 0,05), devemos aceitar a hipótese alternativa, qual seja, capital social está associado com a participação no SUAS e rejeitar a hipótese nula, qual seja, capital social não está associado com a participação no SUAS, indicando que as variáveis capital social e participação no SUAS estão associadas estatisticamente.

Assim, num primeiro momento, buscaremos apresentar nossa compreensão sobre as políticas públicas, sugerindo a relevância da cultura política como elemento de sustentação da democracia, no contexto brasileiro; Em seguida, lançaremos o debate sobre capital social como um vetor de desenvolvimento, em especial, para o fortalecimento da participação nas políticas públicas.

Por fim, demonstraremos, a partir de uma perspectiva de Putnam, a associação positiva entre capital social e participação, nas cidades em tela.

A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL PARA A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao analisarmos o contexto brasileiro, os estudos sobre as políticas públicas têm início no século XX, muito embora nos anos 1980 haja uma retomada das análises sobre políticas de gestão dos governos, de políticas públicas e de políticas em geral. Segundo Miceli (1999), a tradição de análise das políticas públicas, segue a escola anglo-saxônica, mais especificamente a norte-americana, pelos pressupostos do 'antiestatismo liberal' e pelos estudos da cultura política, ensejando os estudos sobre "o Estado em ação".

O significativo crescimento dos estudos sobre políticas públicas, a partir do final da década de 1980, é fortemente marcado pelo sentimento de otimismo relacionado com a redemocratização do Brasil (MICELI, 1999). A crença na institucionalização da democracia alimentou os anseios de vencer o legado histórico de desigualdade e pobreza no Brasil. Mais a diante, frustrada esta crença, coabitou um sentimento de desencantamento pelo Estado, voltando-se assim a estudos sobre os desafios da ação e da gestão pública. E, por último, já na década de 1990, as análises são motivadas pelos processos de reforma neoliberal do Estado, tomando como objeto a forma de ação dos governos na economia e na sociedade. Nesse momento, os trabalhos, influenciados pelas teorias do capital social, sociedade civil e cultura política passaram a analisar as bases de sustentação social do regime democrático e das políticas públicas.

Os principais estudos, primeiramente versavam sobre o autoritarismo, clientelismo, corporativismo, planejamento econômico, políticas industriais e desenvolvimento regional. Após a transição democrática e, consequentemente, pela incorporação de princípios da participação no Estado, estes estudos passaram a se relacionar aos tipos de clientela das políticas, impacto das políticas sobre a estrutura social, exclusão social e cidadania. Atrelado a isto, volta-se para o problema de gestão governamental, assumindo um caráter crítico, maximalista e dissociado da prática de governo (MICELI, 1999). Desta forma, segundo Lotta (2019), os estudos sobre a implementação das políticas públicas são os mais recentes, tendo em vista que os primeiros estudos estavam preocupados com os processos decisórios, a relação entre as políticas e o funcionamento da democracia. Assim, conforme recente mapeamento dos modelos de análise das políticas públicas de Dye (2014), tem se voltado para as teorias do institucionalismo, da política como atividade política, dos grupos, da elite, do racionalismo, do incrementalismo, entre outros.

Sobre os tipos de políticas públicas, a literatura especializada tem cotejado diferentes abordagens, como a atenção as dimensões técnica e política de Bozeman e Pandey (2004); A distinção entre as políticas reais, simbólicas e pseudopolíticas de Gustafsson (1983); As políticas do tipo clientelista, de grupo de interesses, empreendedoras e majoritárias de Wilson (1987); As abordagens de políticas regulatórias, distributivas, constitutivas e redistributivas de Lowi (1964); A operacionalização de políticas públicas pelos modelos: principal-agente, rede de políticas públicas, elitista e pluralista de Secchi (2014), são alguns exemplos.

Neste sentido, as políticas públicas têm se tornado um campo do conhecimento em grande expansão na atualidade, servindo, contudo, para múltiplas interpretações e tornando difuso o seu conceito. Para tanto, busca-se diferenciar *polity* – relacionado às

instituições do Estado; Politics – considerado o processo político, "o jogo político"; e *policy*, diz respeito às políticas públicas, constituindo respostas do Estado (NOGUEIRA, 2002). Segundo este último entendimento, o qual nos filiamos, na perspectiva, "política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, constituindo-se de uma intencionalidade pública e a resposta a um problema público" (SECCHI, 2014, p. 02). Complementa Lahera (2012), que políticas públicas indicam a ação de uma autoridade pública ao colocar em marcha uma política ou programa. Para este trabalho, respaldados por Souza (2006), entendemos política pública como:

> O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Neste sentido, observa-se uma tensão embrionária na formulação das políticas públicas, expressando-se em uma assimetria, onde, a formulação das políticas públicas tem se dado outorgada pelo Estado, sem a participação da sociedade. Contudo, constata-se que a implementação de tais políticas, dependerá, grosso modo, da iniciativa da sociedade. Essa assimetria, deflagra a formulação das políticas públicas em disputa, pois, num primeiro momento, coloca em evidência a abordagem estatista, considerando que políticas públicas são exclusivamente emanadas pelo Estado. Num segundo momento, uma abordagem multicênica considera que

outros grupos sociais e políticos também contribuem para a formulação de políticas. Neste contexto de diferentes abordagens, entre as políticas públicas no Brasil, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), vem sendo operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005, p. 33), onde as "ações são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas", composto por dois níveis de proteção: básica e especial.

Considerando a inclinação da experiência brasileira para estudos de políticas públicas voltados para a ação do Estado, numa perspectiva institucionalista, coloca-se a problemática: as políticas públicas dependeriam exclusivamente das instituições políticas para promover um bom desempenho institucional? Ou as políticas públicas teriam que contar com elementos da cultura política e com recursos sociais como vetores para este desenvolvimento? Considerando a atual crise das instituições políticas e o cenário de tensões entre Estado e a sociedade, a bibliografia, grosso modo, tem se bifurcado entre duas grandes tradições de estudos, o institucionalismo e o culturalismo (NORTH, 2007; PUTNAM, 2000), para explicar o desempenho institucional dos governos.

Neste sentido, mesmo considerando a realização de eleições limpas, a eficiência governamental e o consenso entre algumas das principais tarefas da democracia, a sua estabilidade necessita de uma infraestrutura social adequada (FERRAZ, 1971; 2016). O aspecto da infraestrutura social envolve a atenção também de Baquero (2016) atualidade, na medida em que o mesmo utiliza o conceito de "democracia inercial" para sugerir que no Brasil, por meio das teorias de escolhas racional e institucional, afirmava-se que as instituições formais, aos poucos, seriam capazes de solucionar (automaticamente) os problemas sociais e políticos. Contudo, essa

perspectiva não tem se comprovado, pois, quando crises econômicas se instauram, elas produzem crises de credibilidade nas instituições, colocando em xeque a própria legitimidade de um governo democraticamente eleito (BAQUERO, 2016). O fato fica evidente, na atualidade, conforme última pesquisa de opinião pública sobre a avaliação do Governo Federal, onde 32% da população considera a sua gestão ótima/boa, 33% regular, 30% péssima ou ruim e 4% não sabe/não respondeu, sendo a pior avaliação para um presidente da República no início de primeiro mandato desde 1990 (DATA FOLHA, 2019).

Colocam-se em cheque duas perspectivas: as instituições como variáveis independente e dependente. Na primeira vertente teórica, a cultura política exercida pelos cidadãos e governos, bem como a qualidade do tecido social, não se constitui elemento central para se alcançar o bom desempenho institucional, atribuindo um peso determinante as instituições, às leis e aos recursos públicos (TABELINI, 2005; OLSON, 1999). Na segunda vertente, as instituições como variável dependente, segundo Wittmann e Ramos (2004), atentam-se para os pré-requisitos sócio-históricos e culturais necessários para o desenvolvimento social, entre eles: a integração social, os indicadores empíricos, sociais e econômicos e a geração e distribuição de capital social, estes como elementos centrais para o bom desempenho institucional.

Quando analisamos as políticas na atualidade a partir de um sinergismo entre as variáveis dependentes e independentes, em especial no contexto do Rio Grande do Sul, constata-se, entre outros, o grande desafio do aprofundamento da democracia, que não é recente para ação dos governos, os quais necessitam responder às demandas sociais e articular os recursos escassos do Estado. Diante deste panorama tem se voltado para os estudos do capital social e da cultura política como elementos imprescindíveis para sustentação das instituições democráticas (PUTNAM, 2000; ARROW, 1974;

DOWBOR, 2003; GIDDENS, 2007; TABELLINI, 2005; BAQUERO, 2007; SANTOS, 2013, entre outros). Nessa direção, sugere-se que a cultura política, os valores cívicos e a confiança são aspectos que auxiliam as instituições democráticas e os governos em geral no seu papel de promover o desenvolvimento econômico (TABELINI, 2005), sendo "esta uma questão que nenhuma "engenharia institucional" pode resolver" (BAQUERO, 2003, p. 17). Neste caso, as políticas públicas para constituírem-se fortes e participativas deveria combinar os aspectos formais (institucionais) e informais (socioculturais) da sociedade.

Nesta direção, o capital social, como um conceito polissêmico (sociológico, econômico, político, cultural), tem sido apresentado como uma alternativa teórica e analítica estimulante (WITTMAN, RAMOS, 2004; SZRETER, 1999; FUKUYAMA, 1996; BOURDIEU (1980) e COLEMAN (1988), BAQUERO, 2003, entre outros. Contudo, nosso entendimento sobre capital social recai sobre a teoria de Putnam (2000), onde as instituições são importantes marcos político-legais que tencionam mudanças na sociedade, mas essas são moldadas pelo contexto sociocultural onde estão inseridas. Nessa perspectiva de análise, investe-se nos aspectos socioculturais como dispositivos de propensão e acumulação de capital social, influenciando positivamente no desempenho institucional, e não o contrário. Desta forma, a confiança interpessoal de uma sociedade, o seu engajamento cívico e a sua participação política estão na base do sucesso de instituições democráticas estáveis e eficazes. Nesse sentido, Putnam (2000), ao pesquisar a realidade italiana por mais de 20 anos, tem como pressupostos teóricos buscar compreender quais são as condições necessárias para a criação instituições fortes, eficazes e responsáveis. Assumindo um viés culturalista, o autor vai atrelar características do contexto sociocultural para explicar porque o norte da Itália teve melhor desempenho institucional e capacidade de governança, em relação ao sul da Itália. Dessa forma, capital social, para Putnam (2000), diz respeito ao:

> conjunto de recursos sociais possuído por um grupo, através de redes de trabalho com as quais se constitui uma comunidade cívica, sentimentos de solidariedade e igualdade com os demais membros da comunidade, normas de cooperação, reciprocidade, confiança e atitudes positivas, reveladas através da confiança no outro, no governo e no funcionamento das instituições (PUTNAM, 2000, p. 137).

Com esta compreensão, Putnam (2000) conclui a existência de uma significativa associação entre engajamento cívico, redes de confiança interpessoal e o desempenho das instituições políticas. Para além, recentes pesquisas indicam que o capital social está associado com o fortalecimento e o empoderamento da democracia (BAQUERO, 2013), com a ampliação da confiança nas instituições do Estado (GIDDENS, 1999) e para o melhor desempenho das políticas públicas (BAQUERO, 2013; SANTOS, 2013). Neste último aspecto, Santos (2013), ao estudar a relação entre democracia e capital social no Rio Grande do Sul, sugere que futuras pesquisas, oportunamente, poderiam explorar bem mais a relação entre capital social e participação societal.

Nesta direção, constata-se que os temas de participação e descentralização estão entre os maiores desafios postos as políticas públicas pós Constituinte, bem como são uma das temáticas que mais se têm produzido no Brasil, sobretudo nas últimas duas décadas.

Historicamente, em Rousseau (1968), a participação é importante para a proteção dos interesses privados dos cidadãos e para assegurar um bom governo. Para Mill (2001), o desenvolvimento de uma comunidade está atrelado à oportunidade dos indivíduos de expressarem-se e envolveram-se em um ‘espírito público’. A teoria de Cole (1920) enfatiza que a participação em nível local e em associações seria capaz de lançar elementos para o

aprendizado do indivíduo sobre a democracia. Em Tocqueville (1998), participar tem a função de 'educar' a democracia mediante a formação de homens independentes e capazes de autogoverno. Para Bobbio *et al*. (1998), numa perspectiva política, participação se trata de toda a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado. Na abordagem de Gohn (2011), a participação refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação de condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sócio-política.

Para os limites deste trabalho, nos filiamos a perspectiva de Bordenave (1983), em que participação é analisada como um processo onde as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. Esta participação envolve deste um nível inexpressivo de participação, indo até um nível mais sofisticado de participação, desta forma: em nível de informação, a população é apenas informada das decisões já tomadas pelos governantes; Em nível de consulta, a população é consultada em certas ocasiões, embora a decisão final pertença aos governantes; Em nível de elaboração, a população é convidada a expressar críticas ou sugestões, sendo os governantes obrigados a justificarem as suas escolhas; Em nível de delegação, a população escolhe os objetivos e os meios para resolver os problemas (BORDENAVE, 1983).

Neste contexto, após a promulgação da Constituição Federal, a participação passa a ser um paradigma das políticas públicas em geral, propondo uma nova relação entre Estado e sociedade, por meio da participação popular na gestão e avaliação das políticas públicas. Na área da saúde, a Lei 8.142/90, no seu artigo 1º, § 1º, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS); na área da educação, a Lei 10.576/95, no seu artigo 1º, § 3ª, institui a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados, assim como

em outras áreas. Na área de assistência social, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nº. 8.742/93, no seu art. 5º, busca-se assegurar a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis federativos (municipal, estadual e federal). Mais recentemente, o decreto nº 8.243/14, institui a Política Nacional de Participação Popular, com vistas a fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, conforme o seu artigo 1º.

Contudo, pelo prisma dos mecanismos participativos expressos na Constituição Federal (Brasil, 2015), no seu artigo 14, como: plebiscitos (inciso I), referendos (inciso II) e projetos de lei por iniciativa popular (inciso III), a condição da sociedade se expressar, permanece insipiente. Para exemplificar, muito embora a promulgação dos dispositivos legais citados, passadas quase três décadas, temos apenas quatro (4) projetos de iniciativa popular, sancionados pelo Senado Federal, sendo eles: Lei nº 8.930/94, de Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99, contra a Corrupção Eleitoral; Lei Completar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa (MARQUES; SANTOS; KUHN JUNIOR, 2016). Desta forma, somado a perspectiva institucional, vamos discutir, na sequência deste trabalho, o alcance do capital social para a promoção da participação nas políticas públicas.

CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO NO RS

No Rio Grande do Sul, pesquisas vêm replicando o arcabouço teórico de Putnam (2000), buscando explicar

significativos contrates regionais entre o "Norte gaúcho", com pouca escravidão e a presença do minifúndio; e o "Sul gaúcho", com a presença marcante do latifúndio e do trabalho escravo (BANDERA, 2003; SANTOS, 2013, BAQUERO, 2015, PASE, 2016). Dessa forma, pesquisas têm sugerido para um acúmulo maior de capital social no Norte, em especial na cidade de Caxias do Sul (BANDERA, 2003; BASTOS, 2009) e no Nordeste (SANTOS, 2013), muito embora verifica-se também a presença positiva do capital social no município de Novo Hamburgo (SANTOS, 2013; 2016), apontando assim, para a constituição de uma comunidade cívica, na qual poderia haver um melhor funcionamento das instituições e das políticas públicas. Este acúmulo de capital social, para os limites deste trabalho, não guarda uma relação direta com as questões culturais e/ou étnicas nessas cidades, como resultado daquilo que tem sido chamado pela literatura como o "mito da italianidade" em Caxias do Sul (SANTOS; ZANINI, 2009; HERÉDIA, 2005; CARAGNATO, 2010), e do "espírito obreiro do alemão" em Novo Hamburgo (SCHÜTZ, 1976), numa perspectiva antropológica. Contudo, nosso trabalho, está voltado para o tipo de organização social erguida ao longo da formação destas cidades, voltando-se nosso olhar para os aspectos de participação em grupos e associações, a confiança nas pessoas, o envolvimento cívico, entre outros, assim, numa perspectiva sociológica.

A cidade de Novo Hamburgo, marcada pela colonização alemã, no início do século XIX se constitui em um distrito da cidade de São Leopoldo, sendo emancipada em 5 de abril de 1927. Está localizada a 40 quilômetros da capital do Estado, Porto Alegre, integrando a região do Vale do Rio dos Sinos. A cidade é reconhecida como a Capital Nacional do Calçado, com Produto Interno Bruto (PIB) de R$ 8.122.335,91 (mil) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,747 e possui uma população de cerca de 238.940 mil habitantes (IBGE, 2012).

A cidade de Caxias do Sul é marcada pela colonização italiana, no início do século XIX, tendo início no lugarejo de Colônia de Caxias, sendo elevada a cidade em 1º de julho de 1910. Está localizada a 128 quilômetros da capital do Estado do Rio Grande do Sul, integrando a região da Serra. A cidade integra, junto a outros municípios, uma região reconhecida pela produção de vinhos e derivados, com PIB de R$ R$ 20.637.191,76 (mil) e IDHM de 0,782 e tem uma população de 435.564 mil habitantes (IBGE, 2012).

Neste sentido, somado aos aspectos da formação sociocultural e o acúmulo do capital social, para a escolha dos municípios, foram levados em consideração também critérios institucionais, tais como: ambos os municípios são considerados de grande porte (BRASIL, 2004); ambos têm o nível de gestão plena do SUAS (BRASIL, 2004) e, ambos dispõem da mesma quantidade de aparelhos públicos, sendo 6 (seis) CRAS e 2 (dois) CREAS. Desta forma, coloca-se a problemática: considerando, na sua maioria, as semelhanças institucionais dos municípios, seria o capital social o vetor relacionado com a qualidade da participação nas políticas públicas?

Inicialmente, em relação à confiança nas pessoas, numa perspectiva comparada, constata-se em ambos os municípios um baixo percentual de confiança, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Confiança nas pessoas nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Entrevistados que confiam nas pessoas	31	24
Entrevistados que não confiam nas pessoas	69	76
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Verifica-se que em Caxias do Sul um percentual maior de entrevistados que afirmam que se pode confiar nas pessoas (31%), em relação a Novo Hamburgo (24%). Podemos sugerir que este panorama, esteja colado ao cenário atual de crise econômica e política do País, de queda na confiança nos governos, respectivamente, nas instituições e nas políticas públicas e o descontentamento com o contexto de corrupção, apontado pela população.

Em relação ao aspecto da confiança nas instituições, a família é que alcança os escores mais altos e, praticamente, mantém-se idêntica nas duas cidades, sendo 92% em Caxias do Sul e 91% em Novo Hamburgo. O aspecto pode ser melhor contemplado, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Confiança nas instituições nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Entrevistados que confiam na família	92	91
Entrevistados que confiam nos vizinhos	65	73
Entrevistados que confiam nas igrejas	82	85
Entrevistados que confiam nas associações de moradores	70	65
Entrevistados que confiam nos sindicatos	73	66

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Como podemos observar na Tabela 2, em ambas as cidades, a família é a instituição em que mais se confia. Também, na cidade de Caxias do Sul, os usuários confiam mais nas instituições denominadas ‘intermediárias’, aquelas que não pertencem ao Estado

ou à família, sendo os sindicatos (73%) e as associações de moradores (70%). Em Novo Hamburgo, as igrejas contam com uma confiança um pouco maior (85%) do que em Caxias do Sul (82%). Este cenário aponta para um importante elemento de capital social encontrado com um pouco mais de abundância em Caxias do Sul, qual seja, a confiança para além das relações de parentesco e daquelas em o Estado foi sempre o promotor.

Em relação à participação da população em instituições intermediárias, embora este aspecto alcance escores relativamente baixos, em ambos os municípios, em Caxias do Sul, observa-se um ambiente mais virtuoso, como segue a Tabela 3.

Tabela 3 - Participação em instituições e associações nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Entrevistados que participam de partidos políticos	5	5
Entrevistados que participam de reuniões políticas	4	7
Entrevistados que participam de comícios	8	13
Entrevistados que participam de associação de moradores	19	14
Entrevistados que participam de associações religiosas	26	25
Entrevistados que participam de associações sindicais	6	5
Entrevistados que participam de ONG	7	7
Entrevistados que participam de Orçamento participativo	13	6
Entrevistados que participam de abaixo assinado	14	13
Entrevistados que participam de manifestações ou protestos	7	7
Entrevistados que participam de greves	5	3
Entrevistados que participam de ocupação de terreno	6	5
Entrevistados que participam de outros espaços	5	4

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Observando-se a Tabela 3, constata-se que das 13 associações e instituições as quais os entrevistados disseram participar, em 8 delas Caxias do Sul ficou à frente, ao passo que Novo Hamburgo ficou à frente em apenas 2. A participação em associações de moradores, orçamento participativo e em greves é bem mais expressiva na sociedade caxiense, tendo uma participação de 19%, 13% e 5%, respectivamente, contra 14%, 6% e 3% em Novo Hamburgo. Constata-se uma igual participação em partidos políticos (5%) e em ONG's (7%). Em Novo Hamburgo, tem-se melhores índices apenas em relação à participação em reuniões políticas (7%) e em comícios (13%).

Seguido a nossa análise, sobre o aspecto do engajamento cívico, conforme a tabela 4, na cidade de Caxias do Sul encontramos um percentual maior de entrevistados que costumam resolver os problemas do bairro junto com outras pessoas (38%), que participam de algum grupo no bairro (26%) e que participaram de algum projeto, mesmo sem nenhum benefício próprio (90%).

Tabela 4 - Engajamento cívico nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Resolução de problemas do bairro com outras pessoas	38	33
Participação em algum grupo ou organização no bairro	26	24
Participação em projeto sem nenhum benefício próprio	90	83

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Sobre o aspecto dos entrevistados que "costumam resolver os problemas do bairro junto com outras pessoas", segundo Putnam

(2000), a experiência italiana mostrou que as práticas de clientelismo foram paulatinamente enfraquecidas, em detrimento de práticas de mobilização social e de participação na gestão das instituições do Estado. Sobre a participação voluntária em algum projeto no bairro, seguindo respaldados em Putnam (2000, p. 113), "regiões onde a comunidade não costuma participar dos referendos, não lê jornal, nem participa de associações cívicas, são as mesmas descritas pelos líderes comunitários como "política regional clientelista", não 'programática e envolvida por uma cultura de desconfiança". Já o aspecto de envolvimento em algum grupo ou organização social, Stassen (2011) enfatiza que os mecanismos informais de integração social nas redes societárias que criam as identidades podem ser tão importantes quanto as chamadas políticas sociais de empregos, por exemplo. Neste sentido, em relação ao engajamento cívico, conforme a tabela 4, a cidade de Caxias do Sul parece contar um estoque um pouco maior deste importante elemento do capital social.

Tabela 5 - Índice de Capital Social (ICS) das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Indicador	Valor	Valor
Confiança nas pessoas	0,313	0,246
Confiança nas instituições	0,380	0,388
Participação em grupos e associações	0,190	0,165
Resolver problemas com outras pessoas	0,379	0,327
Conhecimento sobre grupos no bairro	0,335	0,286
Envolvimento em grupo ou organização	0,261	0,240
Confiança nos vizinhos	0,294	0,280
Redes de amizade	0,250	0,250
Engajamento cívico	0,896	0,842
Total	0,366	0,336

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Em relação ao Índice de Capital Social (ICS) nas cidades estudadas, consideramos que é possível medir o seu estoque a partir de informações sobre grupos e integrantes de grupos, além da participação política e da confiança interpessoal (RIBEIRO *et al*., 2012; SANTOS, 2013; INGLEHART, 2001), conforme Tabela 5.

De uma maneira geral, podemos constatar que o município de Caxias do Sul obteve escores um pouco melhores do que o município de Novo Hamburgo, sendo os mais expressivos os indicadores de "confiança nas pessoas" (0,313) e o "conhecimento sobre grupos no bairro" (0,335). O indicador "redes de amizade" ficou idêntico nos dois municípios (0,250). Os demais indicadores, participação em grupos e associações, resolver problemas com outras pessoas, envolvimento em grupo ou organização e confiança nos vizinhos, apresentam-se com percentuais bem próximos nas duas cidades, com um escore um pouco maior em Caxias do Sul.

Constata-se que o indicador "engajamento cívico" foi o mais importante (de maior peso) na determinação do Índice de Capital Social em ambas as cidades. De forma particular, na cidade de Novo Hamburgo, a participação em grupos e associações, pela população, mostra-se bastante inexpressiva (0,165). Neste sentido, dentre as cidades analisadas, Caxias do Sul é que apresentou índice um pouco maior de capital social (0,366), em relação à cidade de Novo Hamburgo (0,336). De uma maneira geral, os valores encontrados apontam para um baixo nível capital social nas duas regiões, sendo o de Novo Hamburgo mais baixo ainda. Essa tendência de existência de diferenças entre as regiões, encontra-se relacionada na literatura sobre o capital social no Rio Grande do Sul (BANDEIRA, 2003; MONASTERIO, 2013, PASE, 2016, entre outros). Em especial os estudos de Santos (2013) sugerem um índice de capital social de 0,292 para a região do Vale dos Sinos, onde se localiza a cidade de Novo Hamburgo e, 0,426 para a região Nordeste, mais próximo,

geograficamente, da cidade de Caxias do Sul, portanto, destacado diferenças entre as regiões.

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO NO RS: CAPITAL SOCIAL É A RESPOSTA?

Primeiramente, como no nível mais elementar de participação, o de informação (BORDENAVE, 1983), podemos observar na tabela 6, que a maioria da população do SUAS fala pouco durante uma reunião.

Tabela 6 - Participação em nível de informação nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

Durante uma reunião, o Sr. costuma?	Caxias doSul	Novo Hamburgo
Falar muito	17	19
Falar pouco	60	67
Não fala	23	24
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Conforme a Tabela 6, a mesma aponta que 60% da população de Caxias do Sul e 67% da população de Novo Hamburgo, fala pouco. Também, os índices da população que não fala durante as reuniões são significativos, sendo 23% dos usuários de Suas de Caxias do Sul e 24% em Novo Hamburgo. Outro importante aspecto sobre este nível de participação é o baixo percentual da população que fala muito durante uma reunião, representado por apenas 17% dos usuários de Caxias do Sul e 19% dos usuários de Novo Hamburgo.

Em relação a participação em nível de consulta, há uma tendência, em ambas as cidades, ainda mais acentuado em Novo Hamburgo, de que a população do SUAS muito pouco é consultada. Muito embora, considerando os índices de quem se diz "sempre convidado" e "as vezes convidado", temos um percentual de 31% da população do SUAS de Caxias do Sul; Em Novo Hamburgo, de 23%, conforme Tabela 7.

Tabela 7 - Participação em nível de consulta nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

Quando o Sr. é consultado pelo governo local?	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Sempre	7	6
Às vezes	24	17
Nunca	67	74
Não sabe	2	3
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Em se tratando da participação em nível de elaboração, conforme Tabela 8, há uma tendência, em ambas as cidades, ainda mais acentuado em Novo Hamburgo, de que a população do SUAS muito pouco é convidada para alguma reunião. Contudo, entre os entrevistados que referem que no último ano foram convidados para alguma reunião, em 27% correspondem a Caxias do Sul, enquanto em Novo Hamburgo esse percentual caiu para 23%.

Conforme a Tabela 8, a tendência de que no contexto de Caxias do Sul a população tenha sido convidada um pouco mais para algum espaço de consulta pode estar relacionada com a recente

pesquisa de Couto (2012) sobre os desafios do controle social do SUAS, em nível nacional. Para a autora, em alguns municípios dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, têm-se constado iniciativas da gestão pública na criação de novos espaços e estratégias de participação, tais como as pré-conferências e as ouvidorias.

Tabela 8 - Participação em nível de elaboração nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

No último ano, o Sr. foi convidado para alguma reunião?	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Sim	27	23
Não	72,5	76
Não sabe	0,5	1
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Em relação ao nível máximo de participação, denominado de delegação (BORDENAVE, 1983), conforme a Tabela 9, observa-se que na cidade de Caxias do Sul, 26% dos entrevistados sugerem que "sempre é a população que decide" sobre os problemas locais; Em Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, ficando em 22%.

Por outro lado, em Novo Hamburgo, os percentuais indicam uma tendência à centralização do governo nas decisões, onde 44% da população do SUAS avalia que "sempre é a prefeitura que decide o que fazer". Em Caxias do Sul, essa relação sugere uma perspectiva bem mais democrática, onde o percentual de 25% apontado para a opção "sempre é a prefeitura que decide".

Tabela 9 - Participação em nível de delegação nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

Quem decide sobre os problemas locais?	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Sempre a prefeitura	25	44
Às vezes a prefeitura	21	15
Nem a prefeitura, nem a população	7	8
Muito pouco a população	4	1
Às vezes a população	17	10
Sempre a população	26	22
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Conforme referido anteriormente, o capital social existente em uma sociedade pode ser um elemento de sustentação teórica para o desafio da participação no âmbito das políticas públicas, desta forma: existe associação entre o capital social e participação nas cidades em tela? Assim, na sequência, buscaremos analisar em que medida o acúmulo de capital social existente nos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo está associado com a qualidade da participação, nas respectivas cidades.

Constata-se, numa análise comparada entre as cidades, em Caxias do Sul um volume superior de associações entre capital social e participação, sobressaindo-se as variáveis confiança nos vizinhos, participação em grupos e associações comunitárias e participação em associação de moradores. Sobre esta última variável, atrelado o processo de formação sociocultural da cidade de Caxias do Sul, por meio de nossa pesquisa documental realizada, registra-se a existência de 22 associações e clubes, contra 6 em Novo Hamburgo;

Somado a isto, a cidade de Caxias do Sul conta com 182 associações de moradores, contra 12 da cidade de Novo Hamburgo.

Tabela 10 - Correlação entre Capital social e níveis participação nas cidades de Caxias do Sul (CS) e Novo Hamburgo (NH) (%)

Elementos do Capital social / *Níveis de participação*	*Informação*	*Consulta*	*E laboração*	*Delegação*	*Município*
Confiança nos vizinhos	0,351 **0,035**	**0,050** 0,911	**0,049** 0,094	**0,032** 0,091	CS NH
Resolução problemas com outras pessoas	**0,013** **0,021**	0,098 0,437	**0,000** 0,074	0,610 0,139	CS NH
Participação em grupos e assoc. comunitárias	**0,014** **0,000**	0,561 0,898	**0,000** 0,146	**0,041** 0,057	CS NH
Participação em partidos políticos	0,391 0,211	**0,021** 0,091	**0,028** 0,968	0,563 0,197	CS NH
Participação em comícios	0,437 0,295	**0,006** 0,416	**0,004** 0,326	0,978 0,818	CS NH
Participação em ass. de moradores	0,315 **0,001**	0,098 **0,018**	**0,000** **0,021**	**0,037** 0,168	CS NH
Participação em Organizações da Sociedade Civil (OSC)	0,319 0,055	**0,004** 0,941	**0,000** **0,029**	0,175 **0,027**	CS NH
Participação em orçamento participativo	0,907 **0,014**	0,241 0,960	**0,021** 0,430	0,133 0,337	CS NH
Participação em man. ou protestos	**0,005** 0,125	0,115 0,480	0,303 0,987	**0,004** 0,139	CS NH

Fonte: Elaboração própria.
Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171.

Aprofundando nossa análise, em relação a participação, encontramos relacionadas dez (10) associações em seu nível de

elaboração, oito (8) em nível de informação, e cinco (5) em ambos os níveis de consulta e delegação. Desta forma, para a realidade do SUAS do Rio Grande do Sul estudada por nós, podemos sugerir a relação do capital social e o nível intermediário de participação.

Desta forma, estatisticamente podemos aceitar nossa hipótese alternativa, qual seja, que existe relação positiva entre capital social e a qualidade da participação no SUAS. Numa perspectiva comparada, em Caxias do Sul, constatamos um volume de 19 associações significativas (≤ 0,05); em Novo Hamburgo, este volume é bem menor, caindo para 9 associações significativas (≤ 0,05), indicando um estoque bem maior de capital social na cidade de Caxias do Sul e, consequentemente, uma maior participação nas políticas públicas.

CONCLUSÃO

Além do importante papel das instituições, das leis e dos desafios orçamentários dos governos, o capital social é também uma variável extremamente relevante na análise da participação nas políticas públicas. Essa relevância ocorre já que o capital social capta fatores mais intangíveis; contudo, fundamentais, que não podem ser negligenciados nas novas discussões sobre as políticas, em especial no seu aspecto de participação.

À luz da teoria do capital social, permite-nos olhar a realidade, identificando que os recursos sociais, entre eles a confiança nas pessoas, o envolvimento cívico e a participação em grupos e associações, estão presentes nas instituições que se constituíram eficazes e democráticas. Ademais, o nosso estudo apontou haver uma possível correspondência entre uma sociedade participativa e o seu desenvolvimento econômico. Em Caxias do Sul,

onde se verifica um estoque um pouco maior de capital social, contata-se também um PIB per capta maior (R$ 4.738,00), em relação a Novo Hamburgo (R$ 3.399,32). Futuras pesquisas, oportunamente, poderiam explorar bem mais a associação entre as variáveis.

Neste sentido, o presente capítulo de livro levou-nos a compreender que os elementos do capital social, entre eles, a confiança nas pessoas, a confiança nos vizinhos, a participação em grupos e organizações, a capacidade de resolução de problemas com outras pessoas tem relação positiva com a participação nas políticas públicas.

Na cidade de Caxias do Sul, a análise dos dados permite-nos sugerir que a participação em grupos e associações, em associações de moradores, confiança nos vizinhos e engajamento cívico estão diretamente ligados a qualidade da participação no SUAS. Este último aspecto também se mostrou importante para o contexto da cidade de Novo Hamburgo. Desta forma, a presença destes recursos sociais, com mais "peso" no contexto da cidade de Caxias do Sul, leva-nos, consequentemente, a constatação de um acúmulo maior de capital social nesta cidade, em relação a cidade de Novo Hamburgo.

Neste sentido, a participação em seu nível de informação, no contexto da cidade de Novo Hamburgo, alcança escores melhores. Contudo, quando observamos os níveis mais sofisticados de participação, como consulta, elaboração e delegação, na cidade de Caxias do Sul, alcança-se melhores resultados. Assim, nosso estudo demonstrou que o capital social torna-se uma categoria que pode potencializar os instrumentos de sustentação da democracia, pois, na medida em que cresce o seu estoque, aumenta a participação nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, H. **Pesquisa científica na prática**. Canoas. Editora da ULBRA, 2008.

ARROW, K. J. **The limits of organization**. London: Norton and Company, 1974.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

BANDEIRA, P. S. "Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul". *In*.: SOUZA CORREA, S. M. **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2003.

BAQUERO, M. **Qual Democracia para a América Latina**: capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

BAQUERO, M.; PRÁ J. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BASTOS, F. A. **A inserção da odontologia em quatro municípios em gestão plena do Sistema Municipal do SUS no Rio Grande do Sul**: um estudo de avaliação institucional (Tese de Doutorado em Odontologia). Canoas: ULBRA, 2008.

BOBBIO, N. *et al*. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UNB, 1998.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BOURDIEU, P. "Le capital social". **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, vol. 31, 1980.

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. "Public management decision making: effects of decision contet". **Public Adminitration Review**, vol. 64, n. 5, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Norma Operacional Básica – SUAS - 2005**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

CARAGNATO, L. "Presença e contribuição dos afro-descendentes no município de Caxias do Sul – 1875 a 1950". **MÉTIS: História e Cultura**, vol. 9, n. 17, 2010.

COLE, G. D. H. **Social Theory**. London: Methuen, 1920.

COLEMAN, J. S. "Social capital in the creation of human capital". **The American Journal of Sociology**, vol. 94, 1988.

DOWBOR, L. **A reprodução Social Vol. III**: descentralização e participação – as novas tendências. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

DYE, R. T. "Mapeamento dos módulos de análise de políticas públicas". *In*: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (orgs.). **Políticas**

públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UNB, 2014.

FERRAZ, F. **A Infraestrutura social da democracia americana**. Porto Alegre: Editora da PUC-RS, 1977.

FERRAZ, F. **Brasil**: a cultura política de uma democracia mal resolvida. Porto Alegre: Editora Ad2000, 2016.

FUKUYAMA, F. **Confiança**: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1996.

GIDDENS, A. (org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

GUSTAFSSON, G. "Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of Power". **Policy Sciences**, vol. 5, n. 3, 1983.

HERÉDIA, V. B. M. "O mito do imigrante no imaginário da cultura". **MÉTIS: História e Cultura**, vol. 4, n. 8, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísca. "Caracterização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul". **IBGE** [2010]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

INGLEHART, R. **Modernización y posmodernización**: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001.

KHAN, A. S.; SILVA, L. M. R. **Avaliação do Projeto São José no Estado do Ceará**: Estudo de Caso. Fortaleza: UFC, 2012.

LAHERA, E. **Introducción a las políticas públicas**. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2012.

LOTTA, G. **Teoria e análise sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

LOWI, T. J. "American Business, public policy, case studies, and political theory". **World Politics**, vol. 16, n. 4, 1964.

MARQUES, D.; SANTOS, E.; KUHN JUNIOR, N. "Os desafios do controle social do (suas) e a subcidadania brasileira: o caso de Novo Hamburgo". **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, vol. 12, n. 2, 2016.

MEIRELLES, M. "O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política: uma breve introdução". **Revista Pensamento Plural**, n. 15, 2012.

MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

MILL, S. **O governo representativo**. São Paulo: Editora Escala, 2001.

NOGUEIRA, V. M. R. "Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais – revendo conceitos básicos". **Revista** Katálysis, vol. 5, n. 2, 2012.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Washington: Cambridge University Press, 2007.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da USP, 1999.

PASE, H. L. **Capital social e desenvolvimento**: a experiência do Rio Grande do Sul. Pelotas: Editora da UFPEL, 2016.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. São Paulo: Editora FGV, 2000.

RIBEIRO, I.; FERNANDES, E.; RIBEIRO, H. "A importância do capital social para o desenvolvimento de uma região". **Revista RURIS**, vol. 6, n. 1, 2012.

ROUSSEAU, J. **The social contract**. New York: Penguin Books, 1968.

SANTOS, E. **Democracia e desenvolvimento**: desafios da sociedade gaúcha. Ijuí: Editora da IJUÍ, 2013.

SANTOS, E.; NUNES, M. F. "Capital Social e políticas públicas: um estudo comparado no Vale do Rio dos Sinos". **Revista de Administração Pública**, vol. 50, n. 1, 2016.

SANTOS, M. O.; ZANINI, M. C. C. "Especificidades da Identidade de descendentes de italianos no sul do Brasil: breve análise das regiões de Caxias do Sul e Santa Maria". **Revista Antropolítica**, n. 27, 2009.

SCHÜTZ, M. M. E. **Novo Hamburgo**: sua história, sua gente. Porto Alegre: Editora Pollott, 1976.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". **Revista Sociologias**, n. 16, 2006.

STASSEN, J. F. **Exclusion and participation**: can the excluded become able to participate? Belgium: Université de Liége, 1999.

SZRETER S. **Social Capital**: critical perspectives. Oxford: Oxford University Press, 1999.

TABELLINI, G. **Culture and institutions**: economic development in the regions of Europe. Washington: CESIFO, 2005.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Editora da USP, 1998.

WILSON, J. Q. **American goverment**: institutions and policies. Lexington: Heart and Co, 1983.

WITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. (orgs.). **Desenvolvimento regional**: Capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: Eitora da UNISC, 2004.

CAPÍTULO 7

Relações Entre Processos de Trabalho e de Adoecimento em Psicólogos Atuantes em Serviços de Atenção Básica à Saúde e Proteção Social Básica no Espírito Santo

RELAÇÕES ENTRE PROCESSOS DE TRABALHO E DE ADOECIMENTO EM PSICÓLOGOS ATUANTES EM SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO ESPÍRITO SANTO

Iasmin Libalde Nascimento

Thiago Drumond Moraes

Este texto resulta de um estudo comparativo produzido com dados das pesquisas quantitativas de Duarte (2016) e Nascimento (2017) realizadas com psicólogos da atenção básica à saúde e da proteção social básica, respectivamente. Os profissionais responderam ao mesmo questionário online entre julho e outubro de 2015, conforme se verá no método, gerando os resultados de ambos os trabalhos. Desta forma, as duas amostras foram aqui reunidas com o objetivo de discutir a saúde laboral dos psicólogos que atuam em Unidades Básicas de Saúde (UBS) ou em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) a partir de algumas características presentes no trabalho desses profissionais.

Sabe-se que nos últimos anos o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são alguns dos espaços de maior absorção de profissionais de psicologia. Ambos possuem muito em comum, especialmente em seus primeiros níveis: a atenção básica à saúde - cujas ações são executadas em UBS - e a proteção social básica - que efetiva suas ações em CRAS. Atravessados pelos princípios da universalização, integralidade, descentralização e intersetorialidade, almejam objetivos próximos e que, em muitos casos, se complementam; haja vista que seus equipamentos compartilham o mesmo território e garantem aos usuários seguridade social a partir de ações que envolvem:

1) a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde;

2) a prevenção da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, a partir do fortalecimento dos vínculos sociofamiliares e da garantia e promoção dos direitos sociais (MACEDO; DIMENSTEIN, 2012).

Para além das semelhanças encontradas nos princípios e objetivos que direcionam suas ações, CRAS e UBS também compartilham semelhanças no que se refere às características de trabalho do profissional de psicologia que atua nesses equipamentos. A intensa carga de trabalho (DUARTE, MORAES, 2018; NASCIMENTO, 2017) se soma aos aspectos particulares de cada serviço, contribuindo para o adoecimento laboral do psicólogo que atua tanto em CRAS (NASCIMENTO *et al*., 2018) como em UBS (DUARTE; MORAES, 2016). Pesquisas (DUARTE, MORAES, 2016; NASCIMENTO *et al*., 2018) apontam a existência de um alto índice de Transtornos Mentais Comuns (TMC) - que se caracterizam por sintomas não psicóticos, como insônia, fadiga, irritabilidade, esquecimento, dificuldade de concentração e queixas somáticas (SANTOS *et al*., 2010) - e baixa qualidade de vida nessa população.

O conceito de qualidade de vida (QV) é definido como "a percepção do indivíduo de sua posição na vida, no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações" (WHOQOL GROUP, 1994 *apud* FLECK *et al*., 2000, p. 179). Diante da necessidade de mensurar a QV a partir de um padrão que pudesse ser utilizado em diversos países e culturas, a Organização Mundial de Saúde (OMS) criou o instrumento World Health Organizacional Quality Of Life (WHOQOL), que objetiva avaliar a QV a partir dos

domínios físico, psicológico, relações sociais e meio ambiente (MACIEL; OLIVEIRA, 2014).

Características referentes a emoções positivas e negativas, memória, autoestima, imagem corporal, espiritualidade, religião e crenças pessoais, refletem o domínio psicológico. Os domínios meio ambiente e físico, envolvem riscos na atividade profissional e questões relacionadas às necessidades humanas básicas. Por fim, o domínio relações sociais diz respeito a forma como o indivíduo percebe os relacionamentos sociais e os papéis assumidos ao longo da vida (FLECK *et al*., 2000).

Destarte, outra característica comum aos serviços de Saúde Pública e Assistência Social se refere à nebulosidade das diretrizes de ação e prescrições para atuação do psicólogo (DUARTE, MORAES, 2018; FLOR, GOTO, 2015; LEÃO *et al*., 2014; MOTTA, BRANDOLT, PIZZINATO, 2021; NASCIMENTO, 2017). Falzon e Sauvagnac (2007) destacam que em casos nos quais não existe uma prescrição explicita, os trabalhadores tendem a realizar auto-prescrições, correndo o risco de fixar ideais inatingíveis e desenvolver sentimento de frustração. Quando se produz um déficit entre "os recursos estimados e as exigências percebidas em situações sob fortes constrangimentos" (p. 149), o profissional pode desenvolver estresse.

A exposição dos trabalhadores a condições estressan¬tes em seu ambiente de trabalho vem se apresentando como um importante fator para o desencadeamento de efeitos negativos à saúde. Dentre os modelos que analisam aspectos psicossociais do trabalho, considera-se como uma das principais referências para a discussão o Modelo Demanda-Controle (Job Strain Model) elaborado por Karasek (1979). Configurando-se como bidirecional, este modelo busca correlacionar as dimensões demanda psicológica e controle sobre o trabalho com as reverberações sobre a saúde mental e física

dos trabalhadores (ARAÚJO, GRAÇA, ARAÚJO, 2003; CAMPOS, 2018; REIS *et al*.,2005).

Designa-se como demanda psicológica aquelas situações em que o trabalhador enfrenta exigências quanto ao tempo de realização de tarefas, concentração, interrupção da atividade, além de envolver a gestão do volume e ritmo de trabalho. A dimensão controle sobre o trabalho compreende aspectos que envolvem o uso e desenvolvimento de habilidades e a autoridade de decisão, que envolve a possibilidade de gerir a forma de realização da tarefa e influenciar tanto no trabalho do grupo como na política gerencial (REIS *et al*., 2005).

A probabilidade de adoecimento laboral é mensurada a partir da interação entre os níveis de controle sobre o trabalho e de demanda psicológica. Assim, um trabalho com alta demanda e baixo controle, "alta exigência", pode produzir desgaste psicológico, fadiga, ansiedade e depressão. Ao passo que em situações laborais de alto controle e alta demanda, "trabalho ativo", encontra-se um padrão de enfrenta¬mento que promove motivação e novas aprendizagens (ARAÚJO, GRAÇA, ARAÚJO, 2003; ARAÚJO, KARASEK, 2008).

A baixa demanda psicológica e um alto controle caracterizam um trabalho de "baixa exigência", registrando menor exposição do trabalhador a danos. Por fim, o modelo prediz que o trabalho na condição de baixa demanda e baixo controle se define como "trabalho passivo", criando condições para potencial declínio na atividade global do sujeito e "redução da capacidade de produzir soluções para as atividades e problemas enfrentados" (ARAÚJO; GRAÇA; ARAÚJO, 2003, p. 993).

Tendo em vista os dados apresentados e considerando a importância do trabalho do psicólogo na Assistência Social e na Saúde Pública, é relevante estudar os fatores que podem levar esses

profissionais ao adoecimento, a fim de se pensar em estratégias que melhorem sua saúde e atuação. Para isso, serão utilizados instrumentos que avaliam a saúde mental (SRQ-20) e a qualidade de vida (WHOQOL-bref) articulados com o modelo de estresse de Karasek (1979).

MÉTODO

Participantes

Participaram desse estudo 53 psicólogos que atuam em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 30 psicólogos que trabalham em Unidades Básicas de Saúde (UBS) no estado do Espírito Santo. A idade da população variou de 32 a 34 anos, com predominância do sexo feminino. Outras informações acerca da caracterização amostral são apresentadas na descrição dos resultados.

Instrumentos

Como instrumentos de coleta dos dados, foi utilizado um questionário *online*, composto pelas seguintes partes: dados sociodemográficos; questões sobre o trabalho dos psicólogos e questões referentes a fatores que interferem na atuação desses trabalhadores. Ademais, contou também com a escalas WHOQOL-bref.; o Self-Reporting Questionnaire (SRQ-20) e o Job Content Questionnaire (JCQ), descritos a seguir:

WHOQOL-bref.: Desenvolvido pelo Grupo de Qualidade de Vida da Organização Mundial de Saúde (WHOQOL Group), e validado em português por Fleck *et al*. (2000); avalia a QV em 26 questões que englobam aspectos físicos, psicológicos, relações sociais e meio ambiente. Com escala tipo Likert, variando entre 1 e 5, contém quatro tipos de escalas de resposta: intensidade, capacidade, avaliação e frequência.

Self-Reporting Questionnaire (SRQ-20): validado em território nacional inicialmente por Mari e Williams (1985, 1986) e recentemente avaliado por Santos *et al*. (2010); o SRQ-20 é a versão de 20 itens do SRQ-30 para rastreamento de transtornos mentais comuns (TMC). As respostas são divididas em sim ou não, no qual afirmativas pontuam 1 no escore que indica probabilidade de presença de TMC, variando de 0 (nenhuma probabilidade) a 20 (extrema probabilidade).

Job Content Questionnaire (JCQ): validado em português por Araújo e Karasek (2008) com nome de Questionário sobre o Conteúdo do Trabalho, foi elaborado por Karasek (1979) para medir aspectos psicossociais do trabalho. Conta com 49 questões divididas nas seguintes escalas: a) Controle sobre o trabalho incluindo uso de habilidades, autoridade decisória e autoridade decisória no nível macro; b) Demanda psicológica; c) Demanda física; d) Suporte social; e) Insegurança no trabalho e f) Uma questão que corresponde ao nível educacional que é requerido no posto de trabalho ocupado.

PROCEDIMENTOS

Os participantes receberam um e-mail que informou sobre a pesquisa e a importância da participação, convidando-os a responder o questionário *online* cujo *link* constava no corpo da mensagem. Foi realizada uma parceria com o Conselho Regional de Psicologia do

Espírito Santo (CRP-16), a fim de tornar possível a coleta de dados. O questionário *online* foi enviado para todos os psicólogos registrados no CRP-16, através da lista de *e-mails* do Conselho. Além da divulgação realizada pelo CRP-16, também foram realizadas divulgações online em redes sociais. A concordância em participar da pesquisa foi formalmente registrada de forma *online*, a partir do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A análise dos dados obtidos foi realizada com do *software* IBM SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) 19. Inicialmente, calculou-se os quatro domínios do WHOQOL - bref (Físico, Psicológico, Meio ambiente e Relações sociais), assim como a média populacional para cada domínio. Em seguida, a partir das orientações apresentadas no manual do JCQ, foi possível calcular os indicadores de demanda psicológica, apoio social, insegurança no trabalho e controle sobre o trabalho.

No que concerne ao SRQ-20, foi realizado o cálculo dos escores obtidos, atribuindo valor um às respostas positivas e zero às respostas negativas. De forma subsequente, foi elaborada uma categórica dicotômica ("escore do SRQ-20"), caracterizando o participante como passível de apresentar TMC, ou não, utilizando como ponto de corte os valores 6/7, conforme a avaliação de Santos *et al*. (2010). Ademais, a fim de verificar as relações entre as variáveis estudadas, foram realizadas análises descritivas e de frequência, correlação, *teste-t de student* e teste qui-quadrado, utilizando o nível de significância de 5% para todos.

RESULTADOS

No que tange à amostra investigada (Tabelas 1 e 2), verifica-se a presença maior de mulheres com idade média de 32 a 34 anos, que não possuem filhos, que trabalham em média de 35 a 36 horas semanais, recebem entre R$ 2.500,00 e R$ 3.500,00 e atuam nos

serviços investigados por um período que varia entre 26 e 41 meses. É ainda de destaque que um maior número de psicólogos nunca se ausentou do trabalho em função de problemas de saúde decorrentes dessa atividade ou tirou licença para tratar de sua saúde. Finalmente, chama a atenção que a maioria dos trabalhadores possui pós-graduação, sendo essa condição significativamente mais comum entre profissionais de UBS [χ^2 (gl = 1) = 6,82; p = 0,00]. Além disso, em sua maior parte, os trabalhadores de UBS possuem contrato de trabalho de vínculo efetivo, ao passo que a maioria dos trabalhadores de CRAS possui vínculo laboral temporário.

Tabela1 - Variáveis categóricas dicotômicas de características sociodemográficas e do trabalho da amostra

	CRAS		**UBS**	
Variável	**Frequência**	**Porcentagem***	**Frequência**	**Porcentagem***
Sexo				
Masculino	9	17	27	10
Feminino	44	83	3	90
Você possui filhos?				
Sim	16	30,2	11	36,7
Não	37	69,8	19	63,3
Se sim, quantos?				
Um	10	18,9	7	23,3
Dois	5	9,4	3	10
Três	1	1,9	1	3,3
Possui alguma pós-graduação ou especialização?				
Sim	27	50,9	24	80
Não	26	49,1	6	20

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *Porcentagem válida. **Diferença significativa entre grupos, em teste qui-quadrado (X^2 (gl = 1) = 12,17; p=0,00).

Tabela 2 - Variáveis categóricas dicotômicas de características sociodemográficas e do trabalho da amostra (conclusão)

	CRAS		UBS	
Variável	**Frequência**	**Porcentagem***	**Frequência**	**Porcentagem***
*Tipo de vínculo***				
Concursado/efetivo	13	24,5	19	63,3
Contrato temporário	40	75,5	11	36,7
Já precisou tirar licença-saúde do trabalho?				
Sim	12	22,6	12	40
Não	41	77,4	18	60
Já precisou se ausentar ou faltar por motivo de doença relacionada ao trabalho?				
Sim	18	34	8	26,7
Não	35	66	22	73,3

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *Porcentagem válida. **Diferença significativa entre grupos, em teste qui-quadrado (X^2 (gl = 1) = 12,17; p=0,00).

A partir da análise dos escores do SRQ-20, observou-se variação de 0 a 18 respostas positivas em ambos os grupos, sendo que no grupo de profissionais que atuam em CRAS 66,0% dos participantes responderam positivamente a 7 ou mais questões; já nas UBS 56,7% os psicólogos pontuaram um escore igual ou superior a 7. Esses dados indicam que a maioria da amostra apresentou probabilidade de possuir TMC conforme o ponto de corte da validação realizada por Santos *et al*. (2010). Cabe ainda mencionar que, embora um maior número de trabalhadores de CRAS tenha apresentado respostas acima da pontuação de corte em relação aos profissionais atuantes em UBS, não há diferença significativa

entre os dois grupos no que concerne à presença de TMC [χ^2 (gl = 1) = 0,71; p = 0,26].

Tabela 3 - Variáveis intervalares de características sociodemográficas e do trabalho da amostra

	CRAS		UBS	
Variável	**M**	**DP**	**M**	**DP**
Idade	32,02	8,5	34,9	9,4
Carga horária de trabalho	34,9	18,2	36,6	6,4
Remuneração (em reais)*	2509,3	2391,6	3291,1	2029,1
Tempo no trabalho (em meses)	26,4	28,1	41,4	42,5

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * não há diferença significativa da média salarial (teste t) entre grupos. Contudo, em caso de categorização da remuneração em 3 níveis (até R$1800,00 entre R$1801,00 a R$3500,00 e acima de R$3500,00), utilizando teste qui-quadrado é possível verificar a existência de diferença significativa entre os psicólogos de CRAS e os de UBS, no sentido de que é menos frequente, entre os trabalhadores da assistência, receber salários acima de 3500,00 reais.

No que concerne aos escores obtidos a partir do WHOQOL-bref (Tabela 4), podemos observar que os participantes apresentaram médias consideravelmente baixas nos quatro domínios em relação aos profissionais do serviço público de saúde investigado por Ferigollo e outros (2016), assim como se comparados aos técnicos de enfermagem atuantes no hospital pesquisado por Maciel e Oliveira (2014). Isso leva a inferir que os psicólogos, tanto na atenção básica como na proteção social básica, perceberam um significativo comprometimento na qualidade de suas vidas. Ademais, é possível notar que os trabalhadores que atuam em CRAS

mostraram escores médios ligeiramente inferiores em comparação aos profissionais atuantes em UBS em todas as dimensões, entretanto tal diferença não foi significativa na QV entre os dois grupos, conforme o teste-t para amostras independentes.

Tabela 4 - Qualidade de vida (WHOQOL) e características do trabalho (JCQ)

		CRAS		UBS	
		M	**DP**	**M**	**DP**
JCQ	Controle	69,2	7,1	70,9	6,0
	Uso de habilidades	33,4	4,7	35,3	4,1
	Autoridade decisória	35,8	4,6	35,6	5,6
	Insegurança no trabalho	8,2	3,4	6,2	3,2
	Demanda psicológica	34,1	6,2	35,8	8,6
	Apoio social	23,0	7,8	22,5	8,3
	Apoio de colegas	11,1	2,5	11,3	1,3
	Apoio de superiores	11,9	7,3	11,2	7,5
WHOQOL-bref	Domínio físico	57,7	14,7	62,5	17,4
	Domínio psicológico	59,4	15,5	61,0	16,3
	Relações sociais	59,3	20,4	61,1	21,3
	Meio Ambiente	49,3	12,7	54,0	15,4

Fonte: Elaboração própria.

No que tange aos resultados das características do trabalho e sua relação com agravos à saúde, obtidos pelo JCQ (Tabela 4), nota-se que tanto psicólogos de CRAS como de UBS apresentaram escores ligeiramente superiores na dimensão "controle sobre o trabalho" em relação aos valores de referência estabelecidos por Araújo e Karasek (2008) com população brasileira de trabalhadores formais (M= 64,76; DP=0,65). Ainda nesse passo, o resultado obtido na dimensão "demanda psicológica" indicou haver alta exigência psicológica se comparado aos supracitados valores de referência (ARAÚJO; KARASEK, 2008), cujo escore médio do domínio demanda psicológica foi de 30,07 (DP=0,66). Subsidiados por tais dados, infere-se que a amostra apresenta um trabalho ativo, conforme o modelo idealizado por Karasek (1979), o que significa que os psicólogos que atuam em CRAS ou em UBS possuem relativa capacidade decisória sobre seu trabalho e são levados a desenvolver habilidades e ser criativos. Contudo, apesar de sua relativa capacidade decisória, também enfrentam um desgaste mental ocasionado por questões como pressão do tempo para cumprir tarefas e interrupção de sua atividade (ARAÚJO *et al*., 2003).

Outrossim, o modelo trabalho ativo (KARASEK, 1979) sugere que a atuação na atenção básica e na proteção social básica promove um padrão de enfrentamento saudável que inspira motivação e novas aprendizagens e que, teoricamente, não produz agravos à saúde laboral. Cabe mencionar, ainda, que ao buscar averiguar a existência de diferenças nos escores médios do JCQ entre os dois grupos de profissionais investigados, a partir do teste-t para amostras independentes, somente a insegurança no trabalho foi significativa [$t(81) = 2,6$; $p=0,01$], indicando que psicólogos atuantes em CRAS parecem sentir maior insegurança do que trabalhadores das UBS no que tange ao emprego.

Tabela 5 - Diferenças de média entre profissionais com ou sem indícios de TMC, JCQ e WHOQOL-bref

		CRAS					UBS				
Variável		**M**	**DP**	**T-Valor**	**df**	***p***	**M**	**DP**	**T-Valor**	**df**	***p***
Demanda Psicológica	[a]Não	31,7	6,7	2,12	51	,04	30,5	8,5	3,45	28	0,00
	[b]Sim	35,4	5,6				39,9	6,4			
Apoio Social*	[a]Não	26,7	8,5	2,58	51	,01	22,6	7,8			
	[b]Sim	21,1	6,9				22,4	8,9			
Domínio físico	[a]Não	70,2	11,1	5,55	51	,00	77,2	8,8	6,05	28	0,00
	[b]Sim	51,3	12,1				51,3	13,4			
Domínio psicológico	[a]Não	73,1	10,1	5,98	51	,00	75,0	9,0	6,31	28	0,00
	[b]Sim	52,4	12,8				50,2	11,7			
Domínio Social	[a]Não	69,9	19,2	2,91	51	,01	73,7	15,9	3,29	28	0,00
	[b]Sim	53,8	19,0				51,5	20,0			
Domínio Meio Ambiente	[a]Não	57,3	11,8	3,66	51	,00	63,2	13,5	3,35	28	0,00
	[b]Sim	45,2	11,2				46,9	13,1			

Fonte: Elaboração própria.
Nota 1:* Relação não significativa para profissionais das UBS
Nota 2: bSim = presença de TMC; [a]Não = ausência de TMC.

Verificou-se existirem diferenças de média de respostas dos participantes com ou sem probabilidade de apresentar TMC (Tabela 5) em todos os domínios do WHOQOL-bref. Já no que tange às variáveis do JCQ, apenas encontrou-se diferença na dimensão demanda psicológica, em ambos os serviços, e apoio social em profissionais de CRAS. Tal resultado invalida apenas parcialmente a hipótese nula de que a possível presença de TMC em psicólogos de CRAS e de UBS, se relacionaria as características do seu trabalho. Porém, confirma a hipótese de que a possível presença de TMC se correlaciona à baixa QV evidenciada por esses profissionais.

Tabela 6 - Diferenças de média entre profissionais com histórico de ausência por motivo de doenças, JCQ e WHOQOL e SRQ-20

	CRAS					UBS				
Variável	**M**	**DP**	**T-Valor**	**df**	***p***	**M**	**DP**	**T-Valor**	**df**	***p***
Demanda psicológica*						44,8	4,3	-4,3	28,0	0,00
Apoio social**	20,2	3,9	2,5	50,2	0,02					

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7 - Diferenças de média entre profissionais com histórico de ausência por motivo de doenças, JCQ e WHOQOL e SRQ-20 (conclusão)

	CRAS					UBS				
Variável	**M**	**DP**	**T-Valor**	**df**	***p***	**M**	**DP**	**T-Valor**	**df**	***p***
Domínio físico	49,2	11,5	3,3	51,0	0,00	44,2	7,6	4,5	28,0	0,00
Domínio psicológico	52,5	14,9	2,4	51,0	0,02	49,0	16,3	2,7	28,0	0,01
Domínio social*						43,8	16,5	3,1	28,0	0,00
Domínio Meio Ambiente	41,0	8,1	3,9	51,0	0,00	43,4	13,9	2,5	28,0	0,02
Escore do SRQ-20	12,1	3,7	-3,9	51,0	0,00	10,5	2,8	-2,3	28,0	0,03

Fonte: Elaboração própria.
Nota 1: *Relação não significativa para profissionais de CRAS
Nota 2: **Relação não significativa para profissionais de UBS

Buscando verificar se a variável "Já precisou se ausentar ou faltar por motivo de doença relacionada ao trabalho" altera as médias de respostas das demais escalas investigadas (Tabela 5), verificamos diferenças significativas em todos os domínios do WHOQOL-bref entre profissionais de UBS e em quase todos os domínios desse mesmo instrumento entre os profissionais de CRAS, com exceção do domínio social. Já no que tange aos resultados do escore do SRQ-

20, os dados foram significativos para ambos os serviços. De modo semelhante, a variável "Já precisou se ausentar ou faltar por motivo de doença relacionada ao trabalho" estava associada a médias diferentes na dimensão apoio social, entre os profissionais de CRAS, e demanda psicológica, entre os profissionais de UBS. O resultado confirma a hipótese de que uma baixa QV pode influenciar negativamente o trabalho, em especial no que concerne às condições sob as quais se trabalha.

Ademais, foi percebido que questões relacionadas à saúde mental se relacionaram com a necessidade de se ausentar por motivos de doença relacionada ao trabalho. Entretanto, não foi possível relacionar significativamente tais ausências a todas as características do trabalho, mas tão somente algumas, invalidando, em parte, a hipótese de que as características do trabalho em CRAS e em UBS contribuem para a ausência dos profissionais em suas atividades laborais.

A fim de investigar a existência de associações significativas entre QV, características do trabalho e adoecimento mental entre os participantes foi realizado teste de correlação. Os resultados mostraram que a dimensão demanda psicológica se correlacionou negativamente com os domínios físico ($r = -0,36$; $p = 0,00$), psicológico ($r = -0,26$; $p = 0,01$) e meio-ambiente ($r = -0,41$; $p = 0,00$) do WHOQOL-bref, e também se correlacionou com o escore do SRQ-20 ($r = 0,28$; $p = 0,00$), indicando correlação positiva entre uma alta demanda psicológica, a possibilidade de vivenciar adoecimento mental e consequente redução da QV nos domínios citados.

DISCUSSÃO

Um dado alarmante foi o alto índice TMC da amostra, demonstrando incidência em 66% dos respondentes que atuam em

CRAS, 35 participantes, e 56,7% de psicólogos de UBS, ou seja, 17 participantes responderam positivamente a 7 ou mais questões do questionário SRQ-20. Os TMC são caracterizados por sintomatologias como cansaço, diminuição da capacidade de concentração, esquecimento, insônia, irritabilidade e queixas somáticas que, embora possam não se relacionar diretamente ao tratamento psicofarmacológico, contribuem para que o profissional se ausente do trabalho – haja vista que a presença de TMC se associou às faltas por motivos de doenças laborais entre os psicólogos da proteção social básica e da atenção básica – e reduz a QV dos trabalhadores, uma vez que a variável escore do SRQ-20 se associou negativamente a todos os domínios do WHOQOL-bref (CARLOTTO *et al*., 2011; LUCCHESE *et al*., 2014).

A relação entre saúde laboral e características do trabalho, mensurada pelo instrumento JCQ (Tabela 3), indica que o trabalho dos profissionais investigados se configura como um trabalho ativo que, conforme o modelo demanda-controle (KARASEK, 1979), teoricamente não produziria agravos à saúde. Entretanto, houve alto índice de TMC na amostra, mesmo em uma situação de trabalho com alta demanda psicológica e alto controle, indo ao encontro dos resultados de outras pesquisas (ARAÚJO *et al*., 2003; DUARTE, MORAES, 2016; NASCIMENTO *et al*., 2018). Conforme estes autores, isso parece indicar que o domínio demanda psicológica possui maior relevância do que a dimensão controle sobre o trabalho, para incidência de TMC. Corrobora com essa hipótese o fato de que profissionais que apresentaram indícios de TMC pontuaram média superior no fator demanda psicológica em relação aos psicólogos que obtiveram baixo escore no SRQ-20 (Tabela 4).

O estudo também mostrou uma correlação negativa entre demanda psicológica e QV nos domínios físico, psicológico e meio-ambiente da amostra. Duarte e Moraes (2018) apontam que psicólogas capixabas de UBS relataram a relevância dada pelos

gestores ao sistema de avaliação quantitativa do desempenho (que avalia o desempenho com base no número de atendimentos realizados), o que leva o profissional a um acelerado ritmo de trabalho. Questão semelhante é apresentada em estudos que discutem o trabalho de psicólogos em CRAS (NASCIMENTO, 2017; ROMAGNOLI, 2016): a gestão laboral por metas e a alta carga de trabalho vivenciada por profissionais de serviços de proteção social básica pode fazer com que os trabalhadores se sintam absorvidos e sobrecarregados o que, segundo Nascimento (2017), contribui para o adoecimento laboral. O processo de intensificação do tempo de trabalho - com aceleração das cadências, prazos curtos, redução de tempos mortos, sensação de falta de tempo e estabelecimento de altas metas - configura uma gestão "by Stress" do trabalho (CARDOSO, 2015; FALZON, SAUVAGNAC, 2007), que colabora para o adoecimento dos trabalhadores (CARDOSO, 2015; NASCIMENTO, 2017).

Ainda nesse passo, Duarte e Moraes (2018) apontam que uma parte expressiva das tarefas relatadas pelas psicólogas do seu estudo se refere a "atribuições relacionadas ao trabalho partilhado com outros profissionais (reuniões de equipe, discussão de caso, matriciamento, relações com outros serviços)" (p. 103). Em contrapartida, Macedo e Dimenstein (2012) apontam que a realidade cotidiana dos psicólogos atuantes em CRAS produz sentimentos como impotência diante de casos em que os técnicos ora "esbarravam na burocracia dos serviços ou na falta de estrutura, ora ficavam reféns da falta da rede de apoio de cuidado sócio-institucional (ações, serviços e programas) que atendessem as necessidades da população" (p. 189).

Nesse sentido, supondo que as condições de trabalho da amostra sejam semelhantes àquelas dos psicólogos investigados nos estudos supracitados, podemos inferir que a relação entre a dimensão demanda psicológica e escore do SRQ-20 pode indicar que trabalhar

na atenção básica e na proteção social básica, nas condições apresentadas, contribui para o comprometimento da saúde mental dos participantes desta pesquisa, haja vista que o fator demanda psicológica aborda a capacidade de o profissional fazer frente a constrangimentos como pressão do tempo e necessidade de esperar pelo trabalho de outros profissionais para efetivação de seu trabalho (ARAÚJO *et al*., 2003). Ademais, também pode contribuir para elucidar a correlação existente entre a percepção de uma alta demanda psicológica e uma baixa QV entre os respondentes.

No que se refere ao alto índice de controle sobre o trabalho apresentado pela amostra, destaca-se que tal dimensão envolve o uso e desenvolvimento de habilidades - implicando necessidade de aprender novas práticas e ser criativo - e autoridade decisória, que expressa a possibilidade de tomar decisões sobre o próprio trabalho (ARAÚJO *et al*., 2003; KARASEK, 1979). Nesse sentido, Nascimento (2017) aponta que psicólogos de CRAS capixabas evidenciam a necessidade de desenvolver novas habilidades diante da imprecisão das orientações institucionalizadas para a realização de sua tarefa, que não apontam com nitidez qual a função do psicólogo em CRAS, e da carência de referências específicas para atuação, indo ao encontro de outros estudos (FLOR, GOTO, 2015; LEÃO *et al*., 2014; YAMAMOTO, OLIVEIRA, 2010). Ainda com a autora, é possível perceber que, para além da construção de novas formas de atuar, os psicólogos também necessitam elaborar soluções criativas para conseguir realizar sua tarefa diante da falta de recursos físicos. Duarte e Moraes (2018) também abordam essas questões em pesquisa com psicólogas atuantes em UBS, apontando para a necessidade de desenvolver criatividade e novas habilidades a fim de fazer frente à ausência de diretrizes claras de ação ou prescrições exatas diante da ambiguidade das orientações e normatizações percebidas pelas profissionais.

Nesse passo, Araújo *et al*. (2003) destacam que o aumento da responsabilidade, proveniente do crescimento da autonomia, envolve aumento da carga de trabalho e maior nível de tensão para os profissionais. A partir daí, depreende-se que o alto índice de autonomia relatado pela amostra também pode não estar relacionado à promoção de saúde. Possivelmente, a discussão efetuada até o momento facilita compreender os elevados índices de TMC entre os participantes do presente estudo, mesmo diante de altos níveis de controle e demanda psicológica.

No tocante às características laborais específicas de cada serviço que contribuem para as faltas ao trabalho por motivo de saúde (Tabela 5), podemos conjecturar que psicólogos atuantes em UBS possivelmente sofrem um maior impacto das exigências psicológicas em seu cotidiano do que profissionais que trabalham em CRAS, pois o domínio demanda psicológica também se associou às faltas por motivos de doença laboral entre os trabalhadores da atenção básica. Uma possibilidade de reflexão diante dessa questão nos é fornecida por Duarte e Moraes (2018); os autores apontam que as psicólogas, para além das inúmeras tarefas (re)construídas cotidianamente, auto impõem-se a responsabilidade de produzir junto aos profissionais de suas equipes uma mudança de postura em relação ao tema e ao atendimento de pacientes da saúde mental. A auto-prescrição de fomentar uma alteração na concepção da equipe acerca da saúde mental, como alertam Falzon e Sauvagnac (2007), pode contribuir para a construção de um sentimento de fracasso. Para além disso, as psicólogas de UBS necessitam gerir um embate entre duas lógicas distintas de assistência: a Saúde Pública e a Saúde Coletiva (SOUZA, 2014). Assim,

> Em meio a um embate de modelos assistenciais, saberes distintos, normas ambíguas, elas tendem a se ver solitárias e isoladas, buscando superar

> individualmente os obstáculos para realizar tarefas. Essas estratégias são elaboradas, muitas vezes, por meio de tentativa e erro e da leitura individual das demandas e do espaço de trabalho, ou seja, são bastante pessoais. Nota-se que há dificuldade inclusive em lidar com os conflitos com os demais trabalhadores, sendo estabelecidas alianças afetivas em vez de acordos profissionais (DUARTE; MORAES, 2018, p. 108).

Presumindo-se que a amostra de profissionais atuantes na atenção básica vivencie condições de trabalho semelhantes às das psicólogas pesquisadas por Duarte e Moraes (2018), supõe-se que tais especificidades do serviço contribuam para explicar a associação positiva entre demanda psicológica e ausência por motivo de doença laboral entre profissionais de saúde (Tabela 5). Paralelamente, os técnicos de CRAS evidenciaram que questões referentes ao apoio social (de colegas e supervisor) parecem influenciar de forma significativa tanto a incidência de TMC (Tabela 4), com psicólogos que apresentaram menor média de apoio social pontuando maior média no questionário SRQ-20, como na ausência ao trabalho por motivos de adoecimento laboral (Tabela 5). Pode-se supor, também, que a maior probabilidade de se faltar ao trabalho em situações de sofrimento mental entre os trabalhadores das UBS se relacione ao fato de que é mais comum estes profissionais terem um vínculo estatutário, sendo mais perceptível a sensação de segurança profissional, ao passo que é mais comum encontrarmos trabalhadores com vínculo profissional mais fragilizado entre os trabalhadores dos CRAS, conforme demonstrado na tabela 3.

Nascimento (2017) menciona que o modelo de gestão do trabalho "*by stress*", aliado a uma relação autoritária na qual existe pouca flexibilidade de argumentação com a coordenação local do serviço prestado em CRAS, contribui para que alguns psicólogos se

sintam pressionados a cumprir as metas estipuladas, o que os leva a exposição ao risco em alguns momentos. Tendo em vista que os CRAS estão localizados em áreas de maior vulnerabilidade (BRASIL, 2009), algumas vezes os psicólogos necessitam interromper as visitas domiciliares (uma das inúmeras tarefas de um técnico de nível superior na proteção social básica) devido aos conflitos no território. Entretanto, a redução do número de atendimentos desses profissionais leva alguns coordenadores a insistir para que as visitas sejam realizadas mesmo com conflito no território. Ademais, a autora também afirma que os profissionais relataram a vivência de sentimento de insegurança e solidão durante a atuação, o que pode ser explicado pela carência de debates e construções entre profissionais de psicologia sobre o fazer psicológico na proteção social básica.

Villatte, Teiger e Caroly-Flageul (2007) afirmam que uma das características do trabalho de mediação e intervenção social é a necessidade do compartilhamento de experiências entre os técnicos a fim de desenvolver competências. Diante disso, e supondo condições laborais semelhantes entre os profissionais de CRAS, inferimos que uma maior flexibilidade no diálogo com os coordenadores locais e o aumento do suporte fornecido por pares, poderia fortalecer o apoio social desses profissionais e reduzir as faltas por motivos de doenças laborais, bem como a incidência de TMC.

Este estudo nos permite concluir que as características do trabalho do psicólogo, tanto em CRAS como em UBS, afetam de forma substancial sua saúde mental e qualidade de vida. Ademais, a configuração de "trabalho ativo" desses profissionais a partir do Modelo Demanda-Controle, no contexto vivenciado por esses trabalhadores, não necessariamente se relaciona à promoção de saúde.

É de fundamental importância que haja investimento em estudos que contribuam na construção de estratégias sólidas para melhoria das condições de trabalho desses profissionais. Cabe apontar que uma possível limitação deste estudo se refere ao reduzido número de respondentes, que pode envolver aumento dos erros padrão e diminuição do poder estatístico das análises.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. M.; GRAÇA, C. C.; ARAÚJO, E. "Estresse ocupacional e saúde: contribuições do Modelo Demanda-Controle". **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 8, n. 4, 2003.

ARAÚJO, T. M.; KARASEK, R. "Validity and reliability of the job content questionnaire in formal and informal jobs in Brazil". **Suppl, Scandinavian Journal of Work, Environment and Health**, vol. 6, 2008.

BRASIL. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

CAMPOS, F. M. **Estresse ocupacional e saúde mental Entre trabalhadores da saúde**: Avaliação das desigualdades de gênero e raça (Dissertação de Mestrado em Saúde Ambiente e Trabalho). Salvador: UFBA, 2018.

CARDOSO, A. C. M. "O trabalho como determinante do processo saúde-doença". **Tempo Social**, vol. 27, n. 1, 2015.

CARLOTTO, M. S. *et al*. "Transtornos Mentais Comuns e fatores associados em trabalhadores: uma análise na perspectiva de gênero". **Cadernos Saúde Coletiva**, vol. 19, 2011.

DUARTE, L. C. B. **A atuação do psicólogo em serviços de Atenção Primária à Saúde**: efeitos negativos do trabalho na saúde do trabalhador (Dissertação de Mestrado em Psicologia). Vitória: UFES, 2016.

DUARTE, L. C. B.; MORAES, T. D. "A atuação dos psicólogos em Unidades de Saúde da Família: Relações entre Gênero Profissional e saúde". **Estudos de Psicologia**, vol. 23, n. 2, 2018.

DUARTE, L. C. B.; MORAES, T. D. "Saúde mental de psicólogos atuantes em serviços de atenção primária à saúde". **Estudos de Psicologia**, vol. 7, n. 2, 2016.

FALZON, P.; SAUVAGNAC, C. "Carga de trabalho e estresse". *In*: FALZON P. (ed.). **Ergonomia**. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2007.

FERIGOLLO, J. P.; FEDOSSE, E.; SANTOS FILHA, V. A. V. "Qualidade de vida de profissionais da saúde pública". **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, vol. 24, n. 3, 2016.

FLECK, M. P. *et al*. "Aplicação da versão em português do instrumento abreviado de avaliação da qualidade de vida 'WHOQOL-bref"". **Revista de saúde pública***,* vol. 34*,* n. 2, 2000.

FLOR, T. C.; GOTO, T. A. "Atuação do psicólogo no CRAS: uma análise fenomenológico-empírica". **Revista da Abordagem Gestáltica**, vol. 21, n. 1, 2015.

KARASEK, R. A. "Job Demand, job decision latitude, and mental strain: implications for job redesign". **Administrative Science Quarterly**, vol. 24, n. 2, 1979.

LEÃO, S. M. *et al*. "O Psicólogo no Campo do Bem-Estar Social: atuação junto às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)". **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, vol. 14, n. 1, 2014.

LUCCHESE, R. *et al*. "Prevalência de transtorno mental comum na atenção primária". **Acta Paulista de Enfermagem**, vol. 27, n. 3, 2014.

MACEDO, J. P.; DIMENSTEIN, M. "O trabalho dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil". **Avances en Psicología Latinoamericana**, vol. 30, n. 1, 2012.

MACIEL, M. E. D.; OLIVEIRA, F. N. "Qualidade de vida do profissional técnico de enfermagem: a realidade de um hospital filantrópico em Dourados-MS". **Revista Psicologia e Saúde**, vol. 6, n. 1, 2014.

MARI, J. J.; WILLIAMS, P. "A comparison of the validity of two psychiatric screening questionnaires (GHQ-12 and SRQ-20) in Brazil, using relative operating characteristic (ROC) analysis". **Psychological Medicine**, vol. 15, n. 3, 1985.

MARI, J. J.; WILLIAMS, P. "A validity study of a psychiatric screening questionnaire (SRQ-20) in primary care in the city of São Paulo". **The British Journal of Psychiatry**, vol. 148, n. 1, 1986.

MOTTA, R. F.; BRANDOLT, C. R.; PIZZINATO, A. "Trabalhadoras(es) do SUAS: Quem são as(os) Psicólogas(os) da

Proteção Social Básica (PSB)". **Psicologia: Ciência e Profissão**, vol. 41, n. 2, 2021.

NASCIMENTO, I. L. **"Aqui a gente consegue juntar os nossos caquinhos"**: o coletivo de trabalho enquanto fonte de produção de recursos para a saúde de psicólogas de CRAS (Dissertação de Mestrado em Psicologia). Vitória: UFES, 2017.

NASCIMENTO, I. L.; DUARTE, L. C. B.; MORAES, T. D. "Saúde dos psicólogos em Centros de Referência de Assistência Social". **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, vol. 18, n. 2, 2018.

REIS, E. J. F. B. *et al*. "Trabalho e distúrbios psíquicos em professores da rede municipal de Vitoria da conquista, Bahia, Brasil". **Caderno de Saúde Pública**, vol. 21, n. 5, 2005.

ROMAGNOLI, R. C. "Relações macropolíticas e micropolíticas no cotidiano do CRAS". **Psicologia e Sociedade**, vol. 28, n. 1, 2016.

SANTOS, K. O. B. *et al*. "Avaliação de um instrumento de mensuração de morbidade psíquica: estudo de validação do self-reporting questionnaire (SRQ-20)". **Revista Baiana Saúde Pública**, vol. 34, n. 3, 2010.

SOUZA, L. E. P. F. "Saúde pública ou saúde coletiva?" **Revista Espaço para a Saúde**, vol. 15, n. 4, 2014.

VILLATTE, R.; TEIGER, C.; CAROLY-FLAGEUL, S. "O trabalho de mediação e intervenção social". *In*: FALZON, P. (ed.). **Ergonomia**. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2007.

YAMAMOTO, O. H.; OLIVEIRA, I. F. "Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos". **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, vol. 26, 2010.

CAPÍTULO 8

Políticas Públicas e Cooperação Internacional:
A Difusão de Políticas Públicas no Distrito Federal

POLÍTICAS PÚBLICAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL

Eduardo Dias Leite

Felipe Ribeiro de Sousa

O presente artigo teve por objetivo verificar se no Distrito Federal existem elementos que caracterizem ações empregadas por meio da cooperação internacional como aquelas descritas no processo de difusão de políticas públicas de Dolowitz e Marsh. Para tanto, enquanto objetivos específicos, buscou-se apresentar o agente governamental que realiza a difusão internacional de políticas públicas, identificar e analisar se as iniciativas locais têm características de interação internacional que refletem a difusão de políticas públicas e, por fim, levantar os possíveis desafios à cooperação internacional como mecanismo difusor de políticas públicas. Para a consecução dos objetivos, foram utilizados os conceitos de difusão e transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh como marco teórico e, também, foram apresentados os mecanismos dentro da cooperação internacional que o Governo do Distrito Federal utilizou. Por meio da metodologia de pesquisa exploratória e qualitativa, foram analisadas documentos oficiais, a literatura acadêmica bem como as ações empregadas por meio da cooperação internacional, pelo Escritório de Assuntos Internacionais do Governo do Distrito Federal e constatou-se, como resultado, que de fato se identificam com o conceito de difusão internacional de políticas públicas, ao lançar mão do mecanismo de cooperação internacional para conhecer políticas de outros entes internacionais, bem como compartilhar suas próprias políticas

locais, além de adotar e contribuir com as iniciativas de regimes internacionais abordadas pelos organismos internacionais.

Com o advento da globalização, os processos de integração e relacionamento entre os Estados se torna cada vez mais aprofundado e intensivo. Observa-se, por exemplo, o surgimento de instâncias supranacionais e transnacionais como a União Europeia - UE, Organização das Nações Unidas - ONU, a Organização Mundial do Comércio – OMC, Organizações Não-Governamentais - ONGs, entre outras.

Giddens (1991, p. 69) define que a globalização é "uma intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que os acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa".

Keohane e Nye (1989) em seus trabalhos sobre a Interdependência Complexa expuseram que o mundo globalizado não era mais somente regido pelas disputas bélicas e prevalência de interesses nacionais sobre outros, mas que com a ascensão de novos atores e novos temas no cenário internacional, há espaço para a cooperação.

No cenário global atual onde os países estão cada vez mais próximos e os canais de comunicação cada vez mais céleres e acessíveis, onde as relações internacionais não se limitam apenas aos governos centrais, a presente pesquisa visa responder ao questionamento: No Distrito Federal existem elementos que caracterizem ações empregadas por meio da cooperação internacional como aquelas descritas no processo de difusão de políticas públicas de Dolowitz e Marsh? Para tanto, este artigo pretende analisar as iniciativas internacionais do Distrito Federal, como no setor governamental responsável pelas ações, o Escritório de Assuntos Internacionais. Como objetivos específicos buscar-se-á

apresentar o agente governamental que realiza a difusão internacional de políticas públicas, identificar e analisar se as iniciativas locais têm características de interação internacional que refletem a difusão de políticas públicas e, por fim, levantar os possíveis desafios à cooperação internacional como mecanismo difusor de políticas públicas.

A realização desta pesquisa se mostra relevante para a literatura local ao agregar conhecimento ao campo de pesquisa sobre difusão internacional de políticas públicas, bem como introduzir a temática sobre o mecanismo da cooperação internacional como agente de disseminação de políticas internacionalmente. As informações apresentadas podem trazer insumos para reflexão sobre a temática no contexto da agenda pública de gestão dos governos locais para contribuir com a reflexão sobre a importância de troca de experiências e boas-práticas como elementos de propagação de inovações no campo da administração pública e das relações internacionais dos entes subnacionais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para entendimento do presente trabalho, necessário se faz conceituar os objetos de análise propostos. Como objeto central desta pesquisa, inicialmente buscar-se-á estabelecer o conceito de difusão e transferência de políticas públicas. Em seguida, será abordado a definição teórica de cooperação internacional e sua relação epistêmica com as agendas de políticas públicas. Assim, tratar-se-á, a formação histórico-conceitual sobre cooperação internacional e as contribuições sobre os estudos teóricos em políticas públicas.

Proposições conceituais sobre Difusão Internacional de Políticas Públicas

O campo de pesquisa sobre difusão internacional de políticas públicas é relativamente pouco explorado na bibliografia brasileira. Como afirma Farah (2008) na literatura acadêmica, e na própria gestão pública brasileira existem lacunas de conhecimento sobre a temática de difusão de políticas públicas. Porém, pode-se elencar algumas definições sobre o conceito a ser estudado por este trabalho. Em seus estudos Dolowitz e Marsh (2000) conceituam a transferência de políticas públicas como:

> Processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 05).

Para Faria (2018), os dois conceitos são complementares, contudo, podem ser analisados como paradigmas diferentes. Transferência pode ser observada como um movimento por meio do qual um Estado importa uma política pública existente de outro país. Já os estudos sobre a difusão focam nas inovações que são difundidas entre entidades governamentais. Ou seja, em que pese transferência e difusão serem conceitos distintos, são vistos como sinônimos. Dessa forma, este estudo seguirá com o conceito de Oliveira (2016), que em síntese, diz que a difusão de políticas públicas pode ser compreendida como um processo que o conjunto de elementos políticos de algum local passam a ser adotados, emulados entre outras formas, por terceiros atores políticos.

As conceituações para a difusão de políticas públicas são diversas, mas sendo possível identificá-las nas bibliografias disponíveis e com isso existe a possibilidade de enumerar os mecanismos que realizam os processos de transferência e difusão de políticas públicas. Tais mecanismos podem auxiliar a elucidar as dinâmicas de difusão e sua construção e aplicação nas políticas públicas de um lugar para outro.

O primeiro tipo de mecanismo da difusão pode ser visto nas formas de indução institucional. Dolowitz e Marsh (2000, p. 8) explicam que uma instituição adota uma outra política pública por duas vias, uma voluntária de um lado e/ou uma via coercitiva de outro. Essa adoção, então, se dá com outra instituição por meio de cooperação institucional, por exemplo, tendo dessa forma racionalidade perfeita, ou então adotar uma política pública por imposição de outrem. As organizações internacionais, ou ainda, áreas responsáveis pelo relacionamento internacional governamental, podem influenciar de forma explícita ou implícita a adoção de políticas públicas, assim como promover transferências voluntárias ou coercitivas (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

O segundo mecanismo está presente sobretudo nas abordagens sociológicas sobre o processo de construção social. É possível verificar que existe uma conjectura social de que experiências exitosas em uma comunidade tendem a ser replicadas em outros lugares. O sentimento de coletividade e pertencimento cultural a um grupo social também incentiva a adoção, no sentido de que nas "comunidades políticas" há muitas vezes uma crença a respeito de qual é a forma mais "apropriada" para alcançar um resultado A proximidade cultural, também, pode promover a difusão, como a identificação com categorias do tipo: países do sul global, América Latina, países de língua portuguesa etc. (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2008 *apud* OLIVEIRA, 2016 p. 225).

Já o terceiro mecanismo de difusão de políticas públicas é executado pelos atores individuais que realizam a circulação institucional internacional entre instituições que promovem as políticas públicas. Oliveira (2016, p. 225) define que a circulação internacional é "um processo por meio do qual indivíduos estabelecidos em uma determinada instituição transitam para outras instituições facilitando a difusão". Ou seja, tais indivíduos funcionam como embaixadores da difusão de políticas públicas, pois existe a dinâmica de migrarem de uma esfera municipal para a estadual, da nacional para a internacional e vice-versa, em virtude da relevância política e determinação institucional da organização a qual pertencem.

Esse terceiro mecanismo merece maior relevância a esta pesquisa. Isto pois, tais atores compõem um elemento central da explicação do processo. São esses agentes públicos que realizam (ainda que de forma inconsciente) a difusão de políticas públicas e que desempenham um papel determinante na inserção internacional das políticas públicas, em sua introdução nas organizações internacionais e na adoção da política em nível municipal, estadual e internacional.

Outra questão aborda os atores protagonistas no processo de difusão. Sabourin e Grisa (2014) apontam que existem categorias de atores envolvidos nos processos de transferência de política pública, sendo eles partidos e políticos eleitos, burocratas, grupos de interesses, agentes públicos, experts, empresas transnacionais, *think tanks*, organizações governamentais supranacionais, organizações não governamentais e consultores.

Sabourin e Grisa (2014) apresentam, ainda que dentro do mecanismo de circulação de atores nacionais e internacionais, há a circulação transnacional das ideias, normas e políticas públicas, sejam por atores governamentais ou não, que acabam por disseminar suas visões sobre as políticas públicas em espaços internacionais de

debates. Assim, cabe observar que tais processos só se realizam em virtude da convergência valorativa dos governos. Para além da confluência de valores, também é necessário que haja a convergência entre objetivos, conteúdos, instrumentos, modos de adoção e públicos de uma política, bem como os seus efeitos e a distribuição de poder na sua execução. Assim, fica evidente a importância do papel desempenhado pelos atores políticos e institucionais na disseminação de ideias inovadoras para que essas políticas possam ser incorporadas à agenda de governos.

Nesse mesmo contexto, Dolowitz e Marsh (2000) sintetizaram em oito questões todas as explicações sobre estrutura de transferência de políticas públicas:

1) Por que os Estados se engajam na transferência de políticas?
2) Quem está envolvido na transferência da política?
3) Quais elementos da política são transferidos?
4) De onde as políticas são transferidas?
5) Quais são os graus da transferência?
6) Quais são as restrições à transferência ou o que pode facilitar o processo?
7) Como demonstrar a transferência das políticas?
8) Quais fatores afetam o sucesso ou fracasso da transferência?

Para responder a tais questionamentos, os autores desenvolveram uma síntese analítica, em que são demonstrados os principais elementos da teoria de transferência de políticas que esta pesquisa se baseia.

Figura 1 – Síntese analítica *policy transfer*

Porque transferir?(causas) Continuum Querer.....Dever			Quem está envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde (origem)			Graus	Restrições	Como demonstrar a transferência (evidências)	Como a transferência leva ao fracasso da política
Voluntária	Mistura	Coercitiva			Passado	Nacional	Entre-nações				
Aprendizagem (racionalidade perfeita)	Aprendizagem (racionalidade limitada)	Imposição direta	Oficiais Eleitos	Política (Metas) (Conteúdo) (Instrumentos)	Interno	Governos estaduais	Organizações Internacionais	Cópia	Complexidade política (Jornais) (Revistas) (TV) (Rádio)	Mídia	Transferência desinformada
	Pressões Internacionais		Burocratas Servidores civis	Programas	Global	Governos municipais	Regional Estado Governos locais	Emulação	Políticas anteriores	Relatórios	Transferência incompleta
	(Imagem) (Consenso) (Percepções)									(Comissionados) (não comissionados)	
	Externalidades	Grupos de Pressão	Instituições			Autoridades locais		Misturas	Fragilidade Estrutural	Conferências	Transferência Inapropriada
	Condicionalidade	Partidos Políticos	Ideologias					Inspirações	Institucional	Encontros/ Visitas	
	(Empréstimos) (Condições ligadas ao negócio)								(Ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (economia) (burocracia)		
	Obrigações	Emprendedores Políticos / *Experts*	Atitudes/ Valores culturais						Lingua	Depoimentos (escritos) (verbais)	
			Consultores *Think Tanks* Corporações Transnacionais Instituições Supranacionais	Lições Negativas			Relações pasadas				

Fonte: Dolowitz; Marsh (2000).

Para simplificar o entendimento, em sua dissertação, Culpi (2017) apresenta uma síntese da teoria de Dolowitz e Marsh, onde a autora destaca os três principais aspectos que são intrinsecamente ligados à difusão internacional de políticas públicas:

Figura 2 - Síntese da teoria de Dolowitz e Marsh

Tipo de transferência	Grau de transferência	Elementos envolvidos na transferência
Cópia	Transferência completa, fidedigna à política original.	Política (prática), conhecimento, instituições, normas, ideologias e princípios.
Emulação	Transferência de ideias referentes às políticas.	Política (modelo), conhecimento, ideologias, princípios e lições negativas.
Combinação	Combinação de diferentes políticas ou programas.	Políticas (modelos), conhecimento, instituições, ideologias e normas.
Inspiração	Mudanças institucionais baseadas em processos externos, mas com resultados diferenciados.	Instituições, conhecimento, princípios e lições negativas.

Fonte: CULPI, 2017.

Em função da dificuldade de distinção entre as categorias elaboradas por Dolowitz e Marsh a autora considerou as seguintes definições:

> Cópia quando o conteúdo do programa ou da legislação é idêntico, mesmo que com pequenas alterações de texto, que não descaracterizam a cópia. A emulação ocorre quando o conteúdo é diferenciado, mas transferem-se ideias da política, assim como modelos, conhecimentos etc. A síntese representa uma combinação de políticas diferentes, ou seja, quando um Estado utiliza duas ou mais referências para desenvolver a sua própria política. Por fim, a inspiração relaciona-se a uma política que tomou como referência uma previamente adotada em outro local, com resultados diferentes (CULPI, 2017, p. 83).

Dessa forma, esta pesquisa se pautará a partir das definições teóricas elencadas acima no que diz respeito às definições de difusão e transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh.

Abordagem teórica sobre cooperação internacional

O fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, trouxe a necessidade de reerguer os países afetados pelo conflito e de auxiliar o desenvolvimento dos países menos industrializados. Além disso, como visto anteriormente, o fenômeno da globalização e a intensificação das relações internacionais, alguns países passaram a estabelecer normas de cooperação entre Estados soberanos, com o objetivo de ampliar e aperfeiçoar o diálogo político-jurídico entre as autoridades internacionais.

Nesse contexto dinâmico apresenta-se a cooperação internacional, como ferramenta para alcançar os objetivos em comum, beneficiando todas as partes envolvidas. Em uma definição conceitual, segundo Vale (2014) a cooperação internacional é o ato de mútua ajuda entre duas ou mais Estados-Nação para a finalidade de um objetivo comum, que pode ser das mais diversas espécies: políticos, culturais, estratégicos, humanitários e econômicos. ”

Para Dai, Snidal e Sampson (2017, p. 02) “o comportamento coordenado de atores independentes e, possivelmente, egoístas que seja benéfico a todos” é a definição atual do conceito de cooperação internacional. Ou seja, infere-se que a cooperação internacional é interpretada como um conceito amplo, em termos de atores e de suas temáticas.

Assim, apresenta-se a cooperação internacional operacionalizada por meio de indivíduos e entidades coletivas, como Estados, empresas e organizações não governamentais. A cooperação internacional é uma ferramenta para alcançar os objetivos em comum, beneficiando todas as partes envolvidas no processo e até terceiros. Nesta concepção, como explica Oliveira (2020):

> A cooperação internacional entre governos, seja no âmbito subnacional ou nacional, é uma prática que tem se tornado cada vez mais frequente. Uma parte importante dos projetos de cooperação que tem por objetivo transferir ideias, modelos e tecnologias sociais de um governo, com expertise reconhecida, para outro (OLIVEIRA, 2020, p. 11).

Nesse sentido, o mecanismo da cooperação internacional se apresenta de diversas maneiras ou vertentes como apresentado na literatura das instituições cooperantes. Em seu sítio eletrônico, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC informa que há três vertentes de cooperação internacional: a Cooperação do exterior para o Brasil, a Cooperação do Brasil para o exterior (cooperação Sul-Sul - CSS) e a Cooperação descentralizada. Essas vertentes podem se apresentar em diferentes modalidades. A cooperação bilateral, cooperação trilateral e cooperação multilateral. Segundo Oliveira (2020):

> O Brasil tem uma vasta carteira de projetos no âmbito das cooperações bilaterais e das cooperações multilaterais e triangulares, envolvendo organismos internacionais como o BID, o Bird, Cepal, FAO, OEA, PNUD, Unesco e Unicef, apenas para citar alguns; tais projetos têm impactado os setores de meio ambiente, educação, agricultura, administração pública, entre outros. No âmbito das cooperações bilaterais, destacam-se as Cooperações Sul-Sul, nas quais o Brasil tem assumido um papel de "exportador de boas práticas" e promotor do desenvolvimento social, sobretudo junto aos países da América Latina e os países africanos de língua portuguesa. As cooperações descentralizadas ou entre governos subnacionais ganharam destaque nas últimas três

> décadas, com a reconfiguração e criação de um grande número de redes de cidades (OLIVEIRA, 2020, p. 11).

É nesse contexto que esta pesquisa se concentrará em identificar quais as contribuições da cooperação internacional como agente de difusão internacional de políticas públicas do Distrito Federal no período compreendido entre 2019 e 2021. Em âmbito local, a literatura acadêmica acerca da cooperação pode-se destacar os estudos de Junqueira (2018) e Lemes (2016) que discorreram suas dissertações sobre a cooperação internacional do Distrito Federal.

Junqueira (2018, p. 12), destaca que em matéria de cooperação internacional no âmbito dos governos subnacionais,o governo do Distrito Federal entra nesse contexto pois possui uma atuação internacional consolidada, tanto pelo lado do relacionamento com as redes de cidades, quanto pela cooperação técnica que realiza com organismos internacionais.

Já Lemes (2016) entende que uma das áreas estratégicas para o desenvolvimento do Distrito Federal:

> É a cooperação internacional, visto que tem impacto direto nas discussões sobre sua natureza, estrutura e agenda. O propósito é estabelecer um conjunto de relações com organismos internacionais e com instituições congêneres de países ou blocos regionais para aperfeiçoamento e disseminação de conselhos econômicos e sociais e de outras instâncias e ferramentas de diálogo (LEMES, 2016, p. 144).

Nota-se que os autores discorrem sobre a importância da temática para o Distrito Federal seja como ferramenta de prospecção

de relacionamentos internacionais, seja como motor para o desenvolvimento socioeconômico local. Tal afirmação encontra respaldo na natural origem da própria cidade. Enquanto capital federal, o DF é a sede das embaixadas e de representações de organizações internacionais e do Ministério das Relações Exteriores. O DF exerce um papel de destaque, não apenas por ser a capital das decisões políticas do país, mas também por conter decisões empresariais e assumir um papel cada vez maior na economia em ascensão. Consequentemente, a cidade se torna um espaço natural apto à cooperação internacional.

Pode-se destacar o estudo de Lemes (2016) que enfatiza a cooperação internacional como meio para que o governo local alcance as melhores práticas internacionais para o desenvolvimento de capacidades de suas próprias políticas públicas, por meio do estabelecimento de veículos com entes internacionais. O compartilhamento mútuo, princípio da cooperação, permite que a distância entre as realidades locais de cada parceiro seja encurtada e, com isso, seja possível a construção de novas perspectivas.

Junqueira (2018) explica que tanto o DF como outros entes subnacionais brasileiros encontram no conceito da cooperação internacional um motivador para desenvolver suas capacidades institucionais, por meio da troca de experiências internacionais que lograram êxito em outras realidades. Além disso, o autor comenta que a cooperação internacional é um mecanismo para acessar recursos financeiros internacionais com a finalidade de promover programas locais que façam com que os mesmos integram a agenda internacional para o desenvolvimento. O autor destaca que:

> cooperação internacional das cidades engloba temas como gestão urbana, reciclagem, e principalmente o compartilhamento de conhecimento para criar políticas públicas voltadas para as contradições

> sociais e espaciais marcantes, como fome, habitação, saneamento e desigualdade (JUNQUEIRA, 2018, p. 29).

Isto posto, esta pesquisa se pautará na literatura acadêmica sobre cooperação internacional, a partir das premissas conceituais sobre cooperação internacional, ora estabelecidas, serão discorridas análises à luz das iniciativas do governo local na temática, utilizando a metodologia abordada na seção seguinte.

METODOLOGIA

Esta pesquisa foi elaborada seguindo o método exploratório, que tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses (GIL, 2008). Por conseguinte, também se torna necessário realizar a descrição das observações características dos setores responsáveis pela temática delimitados pelo objeto da pesquisa. Assim, conhecer, explorar e descrever o setor específico da organização responsável pela difusão internacional de políticas públicas do Governo do Distrito Federal torna-se, portanto, fundamental para a classificação desta pesquisa.

Para a consecução do objetivo da pesquisa foi realizado levantamento bibliográfico, por meio de artigos e periódicos, trabalhos acadêmicos e livros já publicados. Além disso, foi realizado pesquisa de documentos oficiais em sítios eletrônicos e outros canais oficiais institucionais, informações que serviram de subsídio à análise que pretende responder ao questionamento da pesquisa ora proposta.

Nesse contexto, a abordagem se preocupou com a análise qualitativa das informações, uma vez que se aprofundou sobre os

elementos teóricos de difusão de políticas públicas e a correlação com o fenômeno da cooperação internacional. Assim, o recorte longitudinal possibilitou a realização da análise, visto que o recorte temporal foi a série histórica compreendida entre 2019 e 2021, a partir da mesma perspectiva teórica e de setor organizacional. De acordo com Minayo (2001):

> A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região "visível, ecológica, morfológica e concreta", a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 2001, p. 22).

A escolha da metodologia qualitativa esteve alinhada ao intuito de reduzir as lacunas de pesquisa que se apresentam na falta de literatura acadêmica sobre a temática. A proposta foi compreender o lugar que a matéria ocupa nas investigações científicas no setor público do Distrito Federal a partir de um aprofundamento nas ações internacionais do GDF, documentos oficiais e bibliografia disponíveis, o que dialoga com a metodologia escolhida.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que diz respeito às relações internacionais de entes subnacionais apresenta-se um cenário relativamente recente no Brasil. Com as elaborações de estratégias de política externa historicamente restritas a países, é fato que as cidades e os Estados tiveram seus potenciais de atuação internacional não integralmente

aproveitados ao longo da história recente. Neves (2013, p. 08) expande sua interpretação do surgimento do movimento de interação entre entes subnacionais e atores internacionais, posicionando o fenômeno como uma adaptação do Estado ao cenário do momento e às conjunturas vigentes:

Michelmann e Soldatos (1990), à luz desse novo fenômeno estabelecido nas relações internacionais, com a ascensão de novos atores adotaram a nomenclatura de fenômeno da paradiplomacia, uma tradução para parallel diplomacy, ou seja, diplomacia paralela. Segundo Prieto (2004) a paradiplomacia pode ser definida como a atuação de governos subnacionais nas relações internacionais com a finalidade de promover resultados benéficos em termos socioeconômicos ou políticos.

Para viabilizar a sua inserção internacional, os entes subnacionais criaram mecanismos institucionais que viabilizaram o desenvolvimento de práticas de interação referidas. Esses mecanismos se materializam na criação de setores específicos para as relações internacionais dentro dos governos locais, quais sejam suas nomenclaturas como assessorias internacionais, secretarias municipais ou estaduais de relações internacionais ou, como objeto de análise desta pesquisa, Escritório de Assuntos Internacionais do Governo do Distrito Federal (JUNQUEIRA, 2015).

Nessa conjuntura o Governo do Distrito Federal possui ações internacionais institucionalizadas e materializadas por meio do EAI/GDF. Em sua página oficial da internet, o referido órgão se apresenta como (DISTRITO FEDERAL, 2022):

> [...] um órgão especializado integrante da estrutura do Gabinete da Governadoria que possui competências estabelecidas pelo Artigo 21 do Decreto nº 39.610, de 01 de janeiro de 2019:

I. coordenar as ações de natureza internacional do Governo do Distrito Federal;

II. articular as ações do Governo do Distrito Federal com as missões diplomáticas e representações de organismos internacionais sediadas em Brasília;

III. articular as ações do Governo do Distrito Federal com as organizações internacionais que o Distrito Federal seja membro;

IV. prestar assistência a missões oficiais do Governo do Distrito Federal no exterior;

V. prestar assistência a delegações e autoridades estrangeiras em visita oficial ao Governo do Distrito Federal;

VI. divulgar oportunidades de treinamento de recursos humanos no exterior, voltadas ao servidor público, oferecidas por governos estrangeiros, organismos internacionais e suas agências e organizações não-governamentais;

VII. providenciar, segundo os critérios estabelecidos pelo Ministério das Relações Exteriores, o passaporte oficial aos servidores do Governo do Distrito Federal em missão oficial ao exterior;

VIII. apoiar a elaboração de estudos e a organização de eventos que subsidiem ações de cunho internacional do Governo do Distrito Federal;

IX. manter arquivo de acordos, termos de irmanação, protocolos de intenção e demais documentos de caráter internacional.

Nota-se, portanto, que o ente é um ator dentro do contexto da paradiplomacia nacional ao ser apresentado como responsável pelas relações internacionais do Distrito Federal. Ao se propor a realizar as ações descritas, o governo local reflete o fenômeno da

globalização (já tratada na introdução deste artigo) como motor para a internacionalização de cidade. Aqui é possível demonstrar correlação entre a globalização, a economia e a política mundial com as realidades dos entes subnacionais. Tendo em vista esse pressuposto, o contexto global não pode ser visto a parte contexto local, sendo a cidade um espaço inserido dentro de um movimento maior e não fragmentável, onde as interações internacionais se materializam.

Essa execução de ações internacionais pelo EAI/GDF se concretiza em atividades de caráter transversal em todas as áreas da Administração Pública distrital. Ou seja, em que pese ser um órgão de assessoramento e de apoio à programas, projetos e eventos de natureza internacional de outros órgãos, o EAI também atua com iniciativas próprias que promovem a internacionalização da cidade (DISTRITO FEDERAL, 2022):

> O que fazemos? O Escritório executa cotidianamente ações que promovem a internacionalização de Brasília por meio de iniciativas próprias e do assessoramento e apoio a atividades, projetos e programas de outros entes da administração pública distrital. Áreas em destaque: Fortalecimento institucional: ações para o desenvolvimento de capacidades dos servidores e órgãos locais. Desenvolvimento: coordenação e apoio à atração de investimentos estrangeiros diretos e à promoção de negócios Internacionais do DF. Internacionalização: trabalho por meio das redes de cidades para a promoção internacional da cidade. Educação e Cultura: iniciativas junto a representações diplomáticas e organismos internacionais que fomentam a aproximação com parceiros estrangeiros.

Isto posto, identifica-se novos elementos que podem corroborar a ideia de que o Distrito Federal, por meio da cooperação internacional, se estabelece na lógica da difusão de políticas públicas em âmbito internacional. De acordo com o próprio site do órgão, as ações empregadas variam entre iniciativas próprias como a adoção no Distrito Federal da Agenda 2030 das Nações Unidas, o Programa Embaixadas de Portas Abertas, Curso de Capacitação em Cooperação Internacional entre outras. Ainda, apresenta-se as Redes Internacionais de Cidades e a própria Cooperação Internacional enquanto ações de internacionalização da cidade.

No campo destacado Educação e Cultura pelo EAI/GDF, para a literatura acadêmica é comum tratar sobre a internacionalização da educação e da cultura, pois é um processo contínuo, não um evento ou uma ação acabada. Por essa razão, o objetivo é expor discentes e docentes a ideias, métodos e pessoas de outros países (AMAL; BORGES, 2015).

Destaca-se, portanto, programas de cooperação voltados à educação e interculturalidade para discentes no Distrito Federal, como o Programa de Educação Bilíngue Intercultural. De acordo com a Secretaria de Educação, foram estabelecidas parcerias por meio da assinatura de Memorando de Entendimento com as embaixadas da Espanha, Reino Unido, China, Alemanha e França. O Programa tem por finalidade, entre outras (DISTRITO FEDERAL, 2022):

> I. propiciar bases sólidas para o desenvolvimento de uma educação integral em Português e língua-alvo voltada para estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (Ensinos Fundamental e Médio) reafirmando a vocação internacional da capital;
>
> II. oferecer formação integral no idioma alvo e nacional, contemplando a vivência e o protagonismo estudantil

> em universo educativo intercultural, que prepare estudantes para o mundo acadêmico, das artes e das relações do trabalho, no contexto de uma sociedade internacionalizada;
>
> III. estabelecer parcerias de desenvolvimento e divulgação cultural no processo de ensino e aprendizagem instaurado no sistema educacional público, que tornarão viável a construção da estrutura apoiadora de uma pedagogia imersa em línguas e culturas distintas, de forma colaborativa;
>
> IV. promover a formação continuada de professores na perspectiva bilíngue intercultural, de acordo com as especificidades das parcerias a serem firmadas;
>
> V. oportunizar aos estudantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal a participação em atividades que proporcionem o diálogo com outras culturas, fomentando o respeito à diversidade na perspectiva de uma educação planetária;
>
> VI. propiciar intercâmbio técnico-pedagógico e cultural entre profissionais das parcerias envolvidas [...].

No mesmo segmento, mas voltado para alunos do ensino básico, apresenta-se o Programa Embaixadas de Portas Abertas. Instituído por decreto distrital, o Programa oportuniza aos estudantes da rede pública de ensino a experiência de visitar as embaixadas de outros países acreditadas em Brasília. (DISTRITO FEDERAL, 2022).

Outros atores, além dos Estados, também são influentes para a difusão internacional de políticas públicas. As Organizações Internacionais Governamentais - OIGs, como as Nações Unidas – ONU, o Mercosul, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Interamericano – BID, são canais para auxiliar o desenvolvimento de soluções conjuntas a problemas

globais. Dolowitz e Marsh (2000), ao estabelecerem os agentes da difusão, ressaltam que as Organizações Internacionais têm tido um papel crescente "na difusão de ideias, programas e instituições ao redor do globo. Essas organizações influenciam os tomadores de decisão nacional diretamente, através de suas políticas e condições de empréstimos e indiretamente, através da disseminação de informações e políticas nas suas conferências e relatórios".

A ONU, por exemplo, em sua proposta de harmonização e promoção de formação de um regime internacional sobre o desenvolvimento sustentável humano, estabeleceu a Agenda 2030, um apanhado de metas, norteadores e perspectivas para alcançar a dignidade e a qualidade de vida para todos os seres humanos do planeta, sem comprometer o meio ambiente, e, consequentemente, as gerações futuras. Esse compromisso assinado pelos estados-membros resultou na criação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tais objetivos tornaram-se referência na formulação e implementação de políticas públicas para governos em todo o mundo.

Nesse âmbito, desde 2017, o Distrito Federal vem atuando em cooperação com as Nações Unidas para a formulação de políticas públicas de Estado, baseadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em seu sítio eletrônico, o Escritório de Assuntos Internacionais menciona o histórico de ações sobre a temática:

> O Distrito Federal aderiu formalmente à Agenda 2030 criando um Grupo de Trabalho para sua implementação em âmbito distrital, por meio do Decreto nº 38.006, de 13 de fevereiro de 2017. Como resultado dos trabalhos do GT, além da produção de um relatório de alinhamento das políticas públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e um diagnóstico do avanço da agenda em âmbito local, criou-se a Comissão Distrital para os Objetivos de

> Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio do Decreto nº 39.322, de 04 de setembro de 2018 (DISTRITO FEDERAL, 2022).

Outra ação governamental promovida pelo Escritório de Assuntos Internacionais foi a elaboração da Comissão Distrital para os ODS, criada por Decreto distrital nº 41.441 de 10 de novembro de 2020 e que tem por finalidade "internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no âmbito do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2022). A instituição do arranjo distrital para o regime internacional elaborado pela ONU, revela um elemento central de difusão internacional de política pública, pois parte do cerne do ciclo de política pública, desde a formulação de agendas até a avaliação de impactos da mesma.

Assim como as relações multilaterais com organismos internacionais, o EAI/GDF também interage nas redes multilaterais de cidades. A participação em fóruns globais de cidades, o uso da cooperação internacional, a participação em eventos internacionais de negócios, são alguns dos mecanismos que as cidades dispõem para internacionalizar-se. Esse mecanismo de aproximação entre duas cidades de diferentes países, é reflexo da busca por novos caminhos para o desenvolvimento econômico e social com a finalidade de estimular o aumento da qualidade de vida da população.

A partir dessa lógica pode-se detectar as ações do EAI especificamente no que diz respeito à difusão internacional de políticas públicas, em maior ou menor grau, integralmente ou em partes, contudo de forma voluntária, como explicado anteriormente. Essa transferência é constatada no enunciado das operações de redes de cidades do EAI/GDF, que informa que os servidores do governo local acessam distintos cursos técnicos, workshops, seminários e

outros encontros, que tem por finalidade a promoção da cooperação, a troca de experiências e conhecimentos entre as cidades membros e, por conseguinte, elaborar, adaptar e/ou atualizar as políticas públicas locais de forma que possam atender melhor a população. (DISTRITO FEDERAL, 2022)

Os espaços de participação internacional de entes subnacionais que Brasília faz parte são a União de Cidades Capitais Ibero-americanas - UCCI, a Associação Mundial das Grandes Metrópoles – Metropolis, a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, a Rede Mercocidades, a Rede de Cidades Criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação e a World Cities Culture Forum – WCCF. Por meio dessas redes (DISTRITO FEDERAL, 2022):

> Brasília participa de chamadas para o financiamento de projetos e de editais para compor acordos de cooperação técnica com outras cidades, além de concorrer a premiações internacionais promovidas por tais associações com seus programas e ações de sucesso, que não somente trazem visibilidade às boas práticas locais como também podem trazer apoio financeiro às iniciativas em questão.

Corrobora-se, portanto, a teoria de difusão internacional de políticas públicas por meio da cooperação internacional e, nesse modelo, entre as cidades. Essas redes cidades que o GDF integra se apresentam como uma alternativa para a projeção da imagem da cidade globalmente. Na mesma lógica das Redes de Cidades, o campo de atuação intitulado Cooperação Internacional do EAI/GDF lança mão desse mecanismo em quatro formas: Cooperação Bilateral, Cooperação Multilateral, Cooperação Descentralizada e Cidades-Irmãs.

Das quatro formas de cooperação elencadas, dá-se ênfase à cooperação descentralizada, que é o termo cunhado para modalidade em que entes subnacionais cooperam em prol de um objetivo comum. Pode ser realizada entre dois municípios ou estados e até entre um ente subnacional e um país. De acordo com Oliveira e Luvizotto (2011):

> a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global por meio de conexões internacionais entre comunidades locais do Sul e do Norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011, p. 18).

Novamente, identifica-se outro fator determinante característico para a difusão internacional de políticas públicas do DF. O EAI/GDF elenca que a cooperação descentralizada é um mecanismo utilizado para a de troca de conhecimentos, boas práticas e intercâmbio de pessoal na intenção de auxiliar e contribuir com o desenvolvimento socioeconômico e sustentável entre as partes, permitindo que as instituições subnacionais desenvolvam e fortaleçam suas capacidades institucionais (DISTRITO FEDERAL, 2022).

Ademais, pontua-se uma publicação intitulada Guia de Cooperação Técnica do Governo do Distrito Federal, que apresenta uma sistematização de procedimentos, normas e histórico de ações de cooperação internacional compreendidas entre 2015 e 2018. Tal documento aborda, também, informações acerca da temática de cooperação técnica internacional, seus conceitos, vertentes, modalidades, procedimentos, regulamentação jurídica, entre outros.

> Este guia está estruturado da seguinte forma: no primeiro momento, serão feitas a apresentação e a contextualização conceitual da cooperação internacional; em seguida, é feita a abordagem no que diz respeito às vertentes e às modalidades de cooperação técnica internacional no Brasil; segue-se com o uso da cooperação e seu regramento jurídico no Brasil e no Distrito Federal, destacando as principais normas que regem os procedimentos de formalização de acordos de cooperação técnica internacional; na sequência, é apresentado um detalhamento das modalidades de cooperação bem como de suas formas de aplicação; por fim, dão-se os procedimentos de execução e de acompanhamento dos projetos, as responsabilidades legais das instituições e seus titulares; são, também, apresentados mecanismos de controle e de auditoria dos instrumentos que a cooperação internacional oferece e as possíveis sanções previstas em normas jurídicas (DISTRITO FEDERAL, 2018 p. 06).

Nota-se, mais uma vez, que as ações empregadas por meio da cooperação internacional no DF têm caráter perene e, assim, capaz de se obter elementos externos que denotem a incorporação ou a transferência de partes (ou por completo) de políticas públicas, quais sejam por meio de organizações internacionais, entre cidades e países, ou entres cidades apenas.

Ao fim desta seção enumera-se em um quadro-síntese das principais ações internacionais identificadas no rol de iniciativas do Escritório de Assuntos Internacionais, conforme disposto na página seguinte.

Quadro 1 – Principais iniciativas internacionais

Iniciativa	Área	Parceiro Internacional
Comissão Distrital para a Agenda 2030 e ODS	Desenvolvimento Social, Econômico, Sustentável	Nações Unidas
Programa Embaixadas de Portas Abertas	Educação	Embaixadas sediadas em Brasília
Programa de Educação Bilíngue Intercultural	Educação	Espanha, Reino Unido, China, Alemanha e França.
Curso de Capacitação em Cooperação Internacional	Gestão Pública	MRE, Agências das Nações Unidas.
Redes Internacionais de Cidades	Gestão Pública	União de Cidades Capitais Ibero-americanas – UCCI, Associação Mundial das Grandes Metrópoles – Metropolis, Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, Rede Mercocidades, Rede de Cidades Criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, World Cities Culture Forum – WCCF.

Fonte: Elaboração própria.

Resultante dessas iniciativas foi possível analisar a luz da teoria de Dolowitz e Marsh (2000) foi possível estabelecer uma correlação com as figuras 1 e 2, elaborados Dolowitz e Marsh e por Culpi (2017), respectivamente que sintetizam os estudos sobre transferência de políticas públicas dos autores-chave dessa pesquisa. A supracitada correlação pode ser vista no quadro a seguir, de autoria própria.

Quadro 2 – Síntese analítica teoria e prática

Iniciativa	Tipo de transferência	Grau de transferência	Elementos envolvidos na transferência	Origem	Evidências
Comissão Distrital para a Agenda 2030 e ODS	Emulação	Transferência de ideias referentes às políticas.	Política (modelo), conhecimento, ideologias, princípios e lições negativas.	Organizações Internacionais	Documentos oficiais, legislação
Programa Embaixadas de Portas Abertas	Não é possível mensurar	Não é possível mensurar.	Instituições, conhecimento, princípios e lições negativas.	Governo local	Documentos oficiais, legislação mídia, encontros/visitas, relatórios.
Programa de Educação Bilíngue Intercultural	Inspiração	Mudanças baseadas em processos externos, mas com resultados diferenciados.	Instituições, conhecimento, princípios e lições negativas.	Governos municipais	Legislação mídia
Curso de Capacitação em Cooperação Internacional	Cópia/ Emulação	Transferência completa da política original ou ideias referentes às políticas.	Instituições, conhecimento, princípios e lições negativas.	Governo federal e Governo local	Documentos oficiais, legislação, mídia
Redes Internacionais de Cidades	Emulação, Combinação e/ou Inspiração	Mudanças baseadas em processos externos, mas com resultados diferenciados.	Política (modelo), conhecimento, ideologias, princípios e lições negativas.	Organizações Internacionais	Documentos oficiais, legislação mídia, encontros/visitas, relatórios

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da pesquisa é possível responder ao questionamento proposto inicialmente. Foram identificados os elementos que caracterizam as ações empregadas por meio da cooperação

internacional como aquelas descritas no processo de difusão de políticas públicas de Dolowitz e Marsh. A pesquisa demonstrou que a cooperação internacional, enquanto ferramenta de disseminação de políticas públicas foi escolhida por se tratar de um fenômeno institucional que, em que pese ser tradicional entre os países, é crescente no que diz respeito aos entes subnacionais, que traz impactos a nível organizacional e individual, seja por meio da chamada pauta positiva e ganhos políticos, seja por meio do compartilhamento de boas-práticas e novas técnicas, transferência de tecnologia (sociais ou instrumentais) que podem ocasionar a alteração positiva na realidade de pessoas e cidades.

De forma geral, é possível dizer que os objetivos específicos desta pesquisa foram atingidos, uma vez que foi possível identificar o principal agente internacional difusor de políticas do GDF, bem como demonstrar que suas iniciativas encontram respaldo nas teorias de Dolowitz e Marsh e nos pressupostos teóricos da cooperação internacional. Uma vez alcançados os objetivos específicos, pode-se inferir que pergunta da pesquisa foi respondida e, sua hipótese, corroborada, mas com as ressalvas apresentadas nesta seção, sobretudo pela dificuldade de acesso à documentos oficiais e literatura sobre a atuação de entes subnacionais, além da falta de atualização da literatura.

No que se refere ao objeto de estudo proposto, um grande desafio que o Distrito Federal enfrenta é o da própria capacidade institucional, ou institucionalização. Dotar e capacitar os gestores e os agentes de cooperação internacional é considerado uma das grandes prioridades para a área internacional de Brasília. Reconhecer e estabelecer a internacionalização do governo local como um importante instrumento de implementação de políticas públicas locais, visto que o cenário internacional é um espaço onde boas-práticas de cidades são compartilhadas.

Revelou-se que as limitações do estudo residem no quantitativo de artigos analisados. Adiante, espera-se que o presente estudo possa configurar um recurso de reflexão aos profissionais da gestão pública, a servir como insumo para proposição de políticas públicas com foco na internacionalização do setor público local, bem como a imprescindível elaboração de ações inovadoras de bem-estar social, baseada em políticas de outros países, voltadas para a população da cidade.

Como *outputs* desta pesquisa, constatou-se a dificuldade em relacionar de que forma e em que medida foram incorporadas ou compartilhadas, as origens e as evidências das políticas públicas de cunho internacional no DF. Conforme o Quadro 2 apresentado na seção anterior, ainda que exista grande quantidade de iniciativas, para uma delas não é possível elencar por completo qual tipo e grau estão envolvidos na transferência de políticas. Contudo, a partir da análise discorrida se trata de uma política nata do órgão, que não teve origem externa. Num movimento analítico é possível dizer que poderia servir como uma política de inspiração para outros entes internacionais, nesse movimento de difusão de políticas públicas.

O Escritório de Assuntos Internacionais se alinha ao que os regimes internacionais apresentados pelos organismos internacionais, ou mesmo pelos fenômenos internacionais como a globalização e a paradiplomacia. Tal resultado empreende uma conclusão de que as políticas públicas tendem a se tornar cada vez mais para um conceito de políticas públicas globais. Essa globalização de políticas públicas evidencia, mais uma vez, o resultado obtido dessa pesquisa, aquele em que a cooperação é uma ferramenta fundamental para a difusão internacional de políticas públicas.

A internacionalização da cidade é uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico local. Em um contexto onde os recursos são escassos e os desafios sociais e econômicos são

prementes, a ação estrangeira não pode constituir um "bem de luxo" para um governo local, mas deve ser considerada um mecanismo robusto e eficaz para permitir melhores condições de vida aos cidadãos. Dessa forma, estruturar e fortalecer a área internacional da cidade é um dos primeiros elementos que constituem o processo de internacionalização de uma cidade.

A pesquisa revelou, também, que a cooperação internacional se constitui como ferramenta de grande valor para que o Distrito Federal lance mão a fim de obter e otimizar as melhores práticas públicas globais, adaptando-as à sua realidade e, enfim, servindo a população da melhor maneira possível enquanto gestores públicos. Sugere-se, por fim, a institucionalização dos instrumentos de difusão internacional de políticas públicas em âmbito subnacional, preferencialmente a adoção de políticas perenes e de estado que possam dar estabilidade jurídica aos agentes da cooperação internacional. Acredita-se que, além de contribuir no avanço da literatura no setor público, o estudo pode também auxiliar a administração pública a ações voltadas para a internacionalização de suas políticas públicas inovadoras, de modo a valorizar funcionários públicos, melhorar a visão sobre o estado e inovar constantemente na elaboração de políticas públicas para a população.

REFERÊNCIAS

AMAL, M.; BORGES, G. R. "Internacionalização de instituições de ensino superior: uma perspectiva sobre a mobilidade estudantil". *In*: PEREIRA, E. M. A.; HEINZLE, M. R. S. (eds.). **Internacionalização na educação superior**: políticas, integração e mobilidade acadêmica. Blumenau: Editora da FURB, 2015.

CARVALHO, T. L.; FERNANDES, J. S.; FARIA, C. A P. "Organizações Internacionais e Políticas Públicas Nacionais: variáveis organizacionais e instrumentos de difusão". **Revista Carta Internacional**, vol. 16, n. 2, 2021.

CULPI, L. A. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016) (Tese de Doutorado em Políticas Públicas). Curitiba: UFPR, 2017.

DAI, X.; SNIDAL, D.; SAMPSON, M. "International cooperation theory and international institutions". **Oxford Research Encyclopedias: International Studies**, November, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Escritório de Assuntos Internacionais**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2021. Disponível em <https://www.df.gov.br>. Acesso em: 16/09/2022.

DISTRITO FEDERAL. **Escritório de Assuntos Internacionais**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2022. Disponível em <https://www.df.gov.br>. Acesso em: 16/09/2022.

DISTRITO FEDERAL. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2018. Disponível em <https://www.df.gov.br>. Acesso em: 16/09/2022.

DISTRITO FEDERAL. **Portaria 413, de 03 de maio de 2022**. Brasília: Secretaria de Estado da Educação, 2022. Disponível em <www.tse.jus.br>. Acesso em: 17/09/2022.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making". **Governance**, vol. 13, n. 1, 2000.

FARAH, M. F. S. “Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo”. **Revista Administração e Diálogo**, vol. 2, n. 11, 2008.

FARIA, C. A. P. “As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas”. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, vol. 7, n. 13, 2018.

FARIA, C. A. P. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em: 25/09/2022.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

JUNQUEIRA, C. G. B. “A criação das Secretarias de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, 2015.

JUNQUEIRA, L. O. **A Inserção Internacional de Brasília**: O Caso da Cooperação Técnica entre o IBRAM e a UNESCO (Dissertação de Mestrado em Química). Brasília: UnB, 2018.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. London Pearson, 1989.

LEMES, S. P. **Desenvolvimento de tecnologias e parcerias internacionais no Governo do Distrito Federal**: consolidação do desenvolvimento econômico e social local (Dissertação de Mestrado em Direito). Brasília: UCB, 2016.

MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

NEVES, L. P. **A Inserção Internacional do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2013.

OLIVEIRA, M. F.; LUVIZOTTO, C. K. "Cooperação técnica internacional: aportes teóricos". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, n. 2, 2011.

OLIVEIRA, O. P. "Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos". **Revista Opinião Pública**, vol. 22, n. 2, 2016.

OLIVEIRA, O. P. **Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento**: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional. São José do Rio Preto: Balão Editorial, 2020.

PRIETO, N. C. "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SABOURIN, E.; GRISA, C. "A difusão internacional de políticas públicas: apresentando a pesquisa e o livro". SABOURIN, E.; GRISA, C. (orgs.). **A difusão de políticas brasileiras para a**

agricultura familiar na América Latina e Caribe. Porto Alegre: Editora Escritos, 2018.

VALE, H. E. G. "Princípio da cooperação internacional". **Revista Jus Navigandi**, n. 3864, 2014.

CAPÍTULO 9

Vertente Geopolítica nas
Políticas Públicas para a Amazônia

VERTENTE GEOPOLÍTICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA

Antonio dos Santos

Lídia Maria Ribas

A geopolítica despertou a nação brasileira no passado, para a relevância da Amazônia, apontando medidas para mitigar os riscos que incidem sobre ela. As providências executadas mantiveram a soberania brasileira neste espaço equivalente a sessenta por cento do território Nacional. Diversos geopolíticos brasileiros desenvolveram trabalhos, que se tornaram fios condutores de políticas públicas e planos governamentais adotados ao longo de décadas. Entre eles destacam-se autores como Mario Travassos, Golbery, Berta Becker e Meira Mattos.

Preservação do meio ambiente, sustentabilidade, ocupação territorial, provimento de infraestrutura, vivificação das fronteiras e defesa, são as principais questões no bojo das políticas públicas nacionais aplicadas à Amazônia.

A transferência do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL) para a vice-presidência da república foi um passo significativo para conferir uma visão holística sobre a região, permitindo que as medidas a serem aplicadas alcancem a sinergia inerente ao planejamento estratégico. O tradicional binômio da segurança e do desenvolvimento deve ter como eixos estratégicos a proteção e a sustentabilidade, em consonância com os compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro na preservação do meio ambiente.

Como a geopolítica pode orientar as políticas públicas, focando na segurança e o desenvolvimento, superando as dificuldades internas e enfrentando ou contornando ameaças externas? Destaque-se na conjuntura atual a necessidade de retomada do desenvolvimento econômico e social no pós-crise Covid-19.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva e foi utilizado o levantamento bibliográfico e documental, com análise qualitativa. Como resultado propõe-se que haja uma sintonia entre a estratégia das ações a serem desenvolvidas, orientadas pela geopolítica como lente das políticas públicas na Amazônia.

Apresenta-se inicialmente a geopolítica como ferramenta estratégica na estruturação de políticas públicas destinadas à realização de objetivos de interesse nacional. Indicadores apontam no sentido da continuidade do desafio geopolítico da Amazônia, o que impõe ao Brasil medidas e atitudes para neutralizar, e até mitigar, possíveis ameaças.

A seguir, descrevem-se aspectos relevantes da Amazônia e seus nexos com a Geopolítica. A Amazônia envolve questões próprias, entre elas: meio ambiente, ecologia, índios, populações tradicionais, exploração econômica, soberania, escassez de recursos naturais, floresta, oxigênio, água, biodiversidade, preservação, desenvolvimento sustentável. Neste sentido, mais que o determinismo geográfico regional, as dimensões conceituais dessas questões apontam para soluções complexas e abrangentes que devem ser concertadas de modo multilateral por todos os Estados nacionais do condomínio amazônico.

Em seguida são apresentadas as peculiaridades das políticas públicas aplicadas à Amazônia e no esteio da integração nacional. O binômio desenvolvimento e segurança é o fio condutor dessas políticas públicas para a região e o desenvolvimento nacional

continua sendo perseguido como forma de reduzir os desequilíbrios regionais e tornar a sociedade brasileira mais igualitária, ensejando a construção de um Estado nacional homogêneo e socialmente justo. A sustentabilidade e a preservação ambiental continuarão orientando esse esforço nacional de forma definitiva. Ainda que sem esgotar o assunto, conclui-se que as políticas públicas hão de convergir para conciliar demandas internas e condicionantes conjunturais externas e assim alcançar o desenvolvimento sustentável, fortalecendo a segurança nacional.

GEOPOLÍTICA: UMA LENTE SOBRE A REALIDADE AMAZÔNICA

A realidade amazônica é complexa e desafiadora. Necessário o Estado brasileiro utilizar instrumentos de análise que permitam tratar as inúmeras variáveis, condicionantes externas e objetivos econômicos e sociais. Deve ainda de forma simultânea, despertar a sociedade brasileira como um todo, para a gestão compartilhada com os estados nacionais vizinhos desse imenso manancial de riquezas naturais ainda não mensurado.

Geopolítica tem como objeto de estudo a influência exercida por fatores geográficos sobre o comportamento e a capacidade dos estados no âmbito internacional, sobre sua política externa e sobre as relações mútuas de poder (HUGON, 2009, p. 10). Entendida como método de análise da identidade política do Estado e de sua capacidade de ação, vincula fatores como localização geográfica, dimensão territorial, clima, recursos naturais, população e características topográficas que são classificados como determinantes para a análise do poder e evolução das potencialidades de desenvolvimento político-militar, econômico e tecnológico de um Estado.

A estreita relação entre a geopolítica e as políticas públicas é destacada por Wanderley Messias da Costa quando trata das obras de Golbery: "com isso o autor entende que cada vez mais a geopolítica vincula-se à política nacional de integração e valorização territoriais, enquanto a estratégia de segurança nacional estaria associada à geoestratégia (a posição brasileira em face das relações internacionais)" (COSTA, 2016, p. 205).

A Amazônia sempre foi objeto da atenção diplomática e militar do Estado brasileiro. A necessidade de cooperação entre os países amazônicos foi visualizada como vertente essencial para desenvolver a região e neutralizar os riscos de ingerência. Citação de Moniz Bandeira realça o tema:

> O desenvolvimento da Amazônia dependia, entretanto, da cooperação com os países vizinhos, porquanto sete das dez fronteiras internacionais do Brasil localizavam-se quase integralmente naquela região, somando 12.114 km, o que representava cerca de 80% do total de sua fronteira terrestre. Assim, com o propósito de incrementar o desenvolvimento trans-fronteiriço, o Itamaraty, durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) empreendeu as negociações, a cargo do embaixador Rubens Ricupero, para a celebração, em 3 de julho de 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica (BANDEIRA, 2010, p. 81).

Sobre a Amazônia pesam de fato ameaças significativas? O que revelam as percepções dos especialistas? Indicadores apontam para a continuidade do desafio geopolítico da Amazônia, exigindo do Brasil medidas e atitudes para neutralizar, ou ainda mitigar, possíveis ameaças. Nos cenários traçados para o Brasil até 2035, são descritas evidências de um óbice incontornável:

> A Amazônia deve continuar sendo um foco de tensão, envolvendo tanto atores estatais (como os países pelos quais se estende o território amazônico) quanto não estatais – como organizações não governamentais (ONGs), comunidades indígenas, empresas e membros da comunidade científica. Desafios como o desmatamento e a redução da biodiversidade, atividades de biopirataria e dificuldade de fiscalização e controle dessa região continuarão sendo significativos, motivando iniciativas e parcerias internacionais, como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua subsequente operacionalização por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (IPEA, 2017, p. 191).

Observa-se ainda, que os cenários traçados apontam para a escassez de recursos naturais variados como motivo de provável fricção entre os Estados. Os riscos são consideráveis. No trecho abaixo transcrito, das cenas paz, defesa e segurança dos cenários para o Brasil em 2035, os cenaristas são categóricos em afirmar que a Amazônia continuará a ser foco de tensão, envolvendo diversos atores.

> Finalmente, o cenário internacional de segurança provavelmente nos reserva uma surpresa inevitável: a temática dos recursos naturais e energéticos deve alcançar um lugar de destaque na agenda internacional nos próximos vinte anos, com uma maior ênfase para a segurança alimentar, a hídrica e a energética, basilares para o bom desempenho das atividades humanas. O esgotamento de recursos não renováveis, como combustíveis fósseis e minérios, pode ser um ponto de tensão particularmente problemático (UNEP, 2011). Além disso, o crescimento populacional e o aumento do consumo

> *per capita* impõem fontes de pressão sobre a extração e o uso de recursos naturais (KRAUSMANN *et al.*, 2009; IPEA, 2017, p. 190).

De se destacar a prioridade atribuída pela defesa da Amazônia em vários diplomas legais. O cenário internacional se mantém imprevisível, exigindo providências pragmáticas compatíveis com a realidade. As relações complexas e instáveis entre os Estados são um paradigma permanente no cenário internacional (PND, 2012 p. 16).

A Amazônia se apresenta como prioridade nacional com base em diversos enfoques o que destaca sua relevância, como no texto da PND (2012):

> 7.6. Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais (PND, 2012, p. 17).

Considera-se aqui uma visão centrada na figura do Estado pelo papel relevante exercido por este ator no sistema internacional, a despeito de todas as críticas cada vez mais frequentes na atualidade, em relação à extensão dessa capacidade (FERRAJOLI, 2002, p. 48). A defesa e seu planejamento direcionam-se para ameaças externas prioritariamente. Avalia-se o ambiente internacional como anárquico, e que cada Estado busca maximizar seu poder em relação aos demais.

A inserção internacional condiciona os países a se alinharem às diretrizes ambientais como forma de ampliar as relações comerciais, econômicas e políticas, promovendo maior credibilidade e aceitação como parceiro confiável. O Estado brasileiro deve balizar suas políticas públicas por esse eixo, mitigando o risco de pressões internacionais e reduzindo possíveis desgastes perante a opinião pública internacional.

A Amazônia continua a ter destaque nos diplomas legais de defesa, confirmando a prioridade que o Estado brasileiro concede à região; veja-se trecho do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em processo de aprovação no Congresso Nacional:

> A região Norte equivale a mais de 45% do Território Nacional e se caracteriza, entre outros elementos, por possuir baixa densidade populacional e extensa faixa de fronteira. A Amazônia, com mais 4 milhões de km², representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A Pan-Amazônia, equivalente à totalidade da Amazônia na América do Sul, corresponde em números aproximados, 40% da área continental sul-americana e detém 20% da disponibilidade mundial de água doce. A maior parcela de extensão amazônica pertence ao território brasileiro (cerca de 70%), abriga reservas minerais de toda ordem e a maior biodiversidade do planeta (BRASIL, 2020, p. 16).

Ainda no LBDN, são apresentados os pressupostos da política nacional de defesa em que se lê na alínea "d. promover a proteção da Amazônia Brasileira" (BRASIL, 2020, p. 18), configurando mais uma vez a prioridade atribuída à Amazônia pela defesa nacional. Ainda nesta linha a Estratégia Nacional de Defesa (END), também como o LBDN, não se furtou de destacar a

centralidade da Amazônia, assegurando a prioridade do Estado brasileiro para a região:

> A Amazônia, assim como o Atlântico Sul, também é uma área de interesse geoestratégico para o Brasil. A proteção da biodiversidade, dos recursos minerais, hídricos, além do potencial energético, no território brasileiro é prioridade para o País. A dissuasão deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região. A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos (END, 2020, p. 17).

De tudo acima exposto, se depreende a complexidade da questão amazônica e a aplicabilidade da geopolítica como instrumento de análise para direcionar as políticas públicas internas e as condutas de política externa. São os fundamentos da geopolítica que contribuirão para contornar os inevitáveis embates com outros atores estatais e não governamentais dos mais diversos matizes, fomentando a cooperação com os vizinhos. Apenas a geopolítica pode emprestar a dose ideal de realismo, reduzir os ufanismos, utopias e nacionalismos improdutivos, revestindo as ações do Estado brasileiro de confiabilidade, assertividade e caráter dissuasório.

CONDICIONANTES GEOPOLÍTICAS DA AMAZÔNIA

A Amazônia por suas dimensões e riquezas naturais, localização geográfica, potencial econômico e outras variáveis acaba por influenciar seu entorno geográfico. Também outros atores e instituições procuram moldar os destinos da Amazônia, dentro dos modelos diplomáticos tradicionais de coerção e cooperação, ou por pressões veladas em simbiose com outros interesses.

O tema preservação ambiental entrou definitivamente na agenda internacional depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida na cidade de Estocolmo, Suécia, no ano de 1972. Naquela ocasião a comunidade científica alertou para os riscos graves que a ação antrópica oferecia ao meio ambiente como um todo, colocando em risco a humanidade. Essa ameaça não se esmaeceu, sinalizando a necessidade de harmonizar objetivos econômicos e preservação ambiental, garantindo a imagem do Estado brasileiro no exterior.

A propaganda contestatória à política ambiental brasileira na Amazônia evolui de forma significativa de óbices para antagonismos, tentando promover a relativização da soberania brasileira na região e denegrindo a imagem de setores produtivos nacionais relevantes.

O vocábulo Amazônia envolve outros termos conexos como: meio ambiente, ecologia, índios, populações tradicionais, exploração econômica, soberania, escassez de recursos naturais, floresta, oxigênio, água, biodiversidade, preservação, desenvolvimento sustentável. Neste sentido, mais que o determinismo geográfico regional, as dimensões conceituais desses termos apontam para soluções complexas e abrangentes que devem ser concertadas de modo multilateral por todos os Estados nacionais do condomínio amazônico.

A Amazônia é compartilhada por nove países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname, e Guiana Francesa (departamento ultramarino francês), Peru e Venezuela. O bioma amazônico se destaca pela dimensão física e elevada complexidade, no entanto, quando se referem à região, em geral os documentos e estudos focam na Amazônia de um só país, desconsiderando a dimensão multilateral do bioma. Por estas razões, a gestão, preservação, defesa e desenvolvimento da Amazônia exigem uma política externa sólida, articulada com os vizinhos, e que atenda às condicionantes do contexto de uma ordem mundial em reconstrução. Essa condição multilateral da Amazônia indica a cooperação regional como instrumento valioso, visando afastar possíveis ingerências ou intervenções de qualquer natureza advinda de atores extrarregionais.

As percepções da Amazônia são diversas, dificultando a análise e exigindo centralização por parte do Estado para conciliar as necessidades em todos os campos do poder. No entanto é sobre o território que se materializam as políticas como se pode confirmar no trecho abaixo transcrito:

> Em nível global, a Amazônia é uma fronteira percebida como espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta. Coexistem nessa percepção interesses ambientais legítimos, e também interesses econômicos e geopolíticos, expressos respectivamente num processo de mercantilização da natureza e de apropriação do poder de decisão dos Estados sobre o uso do território. Em nível nacional, onde igualmente coexistem interesses diversos, a percepção dominante ainda atribui à Amazônia a condição de fronteira de recursos, isto é, área de expansão do povoamento e da economia nacionais, que deve garantir a soberania do Brasil sobre esse imenso território. O que não significa a inexistência

> de interesses ambientalistas que coexistem com os "desenvolvimentistas". Para a sociedade regional, em particular, e parte da brasileira, a fronteira é o espaço de projeção para o futuro. Em nível regional/local, a incidência dessas percepções e ações, somadas às demandas sociais, é expressa numa dinâmica territorial de grande velocidade de transformação e numa nova geografia amazônica (BECKER, 2009, p. 21).

A dimensão internacional da Amazônia em nível global refere-se à atenção que o mundo vem dando à região pelo seu importante papel nas mudanças climáticas e abundância de recursos naturais, cada vez mais demandados pela economia ao redor do mundo. Tal atenção tem alertado os países amazônicos sobre os cuidados que merece a região sob a ameaça de contestação das próprias soberanias sobre esses territórios (ANTIQUERA, 2006, p. 19). Essa atenção se transforma em questionamentos sobre a gestão da floresta e a própria soberania dos países amazônicos sobre suas respectivas Amazônias, sob alegação de defesa do bem comum ou do equilíbrio ambiental do planeta.

A Amazônia é destaque nacional e internacional dada sua relevância geopolítica, principalmente devido aos recursos naturais, biodiversidade, clima e sustentabilidade. Abrange 59% do território brasileiro, distribuída em 775 municípios, representando 67% das florestas tropicais do globo. No centro da América do Sul, possui 1/5 da água doce do planeta, com a maior bacia hidrográfica do mundo; 1/3 das florestas da terra; 20% das espécies de fauna e flora existentes; em relação à vegetação é o maior ecossistema da terra; com valioso estoque de minerais e um enorme banco genético (DOS SANTOS; RIBAS, 2020, p. 644-645).

Por suas dimensões a Amazônia atrai o interesse e a cobiça de diversos atores estatais e não estatais. Esses atores têm interesses

que não são necessariamente coincidentes com os do Estado nacional brasileiro. Desse modo existe a possibilidade da Amazônia se tornar em fulcro de um conflito. Assim se justificam todos os esforços do Estado brasileiro em orientar as políticas públicas para o desenvolvimento e segurança nacionais brasileiros.

A Amazônia sempre se destacou na política externa brasileira. Desde que o Brasil era colônia, a floresta apresenta lugar de destaque nesse contexto. Esta participação contínua se deveu mais às questões de segurança e soberania do que a questões ligadas à sua biodiversidade (BEZERRA, 2013, p. 153)

A temática ambiental realçou ainda mais o papel da Amazônia. No decorrer das negociações da Convenção da Mudança do Clima, em especial na questão das emissões globais de carbono, e pela vulnerabilidade daquele bioma em razão das mudanças climáticas, avanços e limitações da política externa na área ambiental ganharam evidência e efetividade, consignando-se o Brasil como importante ator e que buscou um papel de líder no processo (SILVA, 2012, p. 133).

A importância da geopolítica como lente para estrategistas e planejadores, subsidiando políticas públicas para a Amazônia pode ser constatada no dizer de Berta Becker, no qual ela destaca sua relevância:

> A geopolítica sempre se caracterizou pela presença de pressões de todo tipo, intervenções no cenário internacional desde as mais brandas até guerras e conquistas de territórios. Inicialmente, essas ações tinham como sujeito fundamental o Estado, pois ele era entendido como a única fonte de poder, a única representação da política, e as disputas eram analisadas apenas entre os Estados. Hoje, esta geopolítica atua, sobretudo, por meio do poder de influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso

> do território, uma vez que a conquista de territórios e as colônias tornaram-se muito caras (BECKER, 2005, p. 71).

O pragmatismo norteia as decisões estatais no âmbito das relações internacionais. Os Estados buscam atingir seus objetivos estratégicos com o mínimo de risco, se impondo pela força por diversas vezes quando as divergências não são superadas pela diplomacia.

Garantir a soberania, a integridade e o desenvolvimento da região tem sido ação constante e desafio contínuo que o Estado brasileiro tem priorizado. O planejamento estratégico, de médios e longos prazos tem resultado em políticas públicas consistentes e efetivas. Os óbices ainda desafiam a coordenação e cooperação dos entes federativos para desenvolver as políticas, que atendam a população na educação, infraestrutura, saúde, saneamento básico e segurança. Essas políticas devem amenizar as desigualdades sociais e regionais, contribuindo para o atingimento de um desenvolvimento social e econômico justo e equilibrado.

A região atrai a atenção de outros países pela diversidade de recursos naturais, biodiversidade, minerais estratégicos e água. Ultimamente alguns países têm se utilizado de narrativas disfarçadas de proteção ao meio ambiente para, de forma injusta e difamatória, apontarem com apoio de parte da mídia, que o Brasil não preserva de forma adequada a Amazônia.

Parte desses ataques sugere a Amazônia como detentora de produção agrícola considerável e que a expansão da área plantada estaria colaborando com o desmatamento da região. A produção agrícola amazônica é reduzida se comparada com as demais regiões do país. Exemplificando, o cultivo da soja no Brasil está concentrado nas regiões centro-oeste e sul do país. É falaciosa a narrativa de que

a produção de soja estaria reforçando o desmatamento da Amazônia. Tal assertiva denota desconhecimento sobre o agronegócio brasileiro. Segundo Mourão, presidente do CNAL:

> O Brasil é o maior produtor e exportador de soja do mundo, abastecendo mais de 50 países com grãos, farelo e óleo. Detém domínio tecnológico para dobrar a atual produção com sustentabilidade, seja em áreas já utilizadas, seja recuperando pastagens degradadas, não necessitando de novas áreas. Toda a produção nacional tem controle de origem (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021, p. A-15).

O Brasil tem conseguido evidenciar sua relevância no cenário sul-americano, e destacar como prioridade a defesa da Amazônia, adotando uma Política Nacional de Defesa transparente e fortemente dissuasória com base em ações estratégicas consistentes.

A soberania é pilar essencial dos Estados nacionais. O Estado como sujeito da ação, deve estar revestido de soberania. O monopólio do uso legítimo da força no âmbito interno, para garantir o bem-estar e a segurança do cidadão, e contra outros Estados no caso de agressões ou intromissões indesejadas, revela o caráter interno e externo da soberania.

Os países não devem enfraquecer o conceito de soberania, sob pena de favorecer atos de afronta ao princípio da não intervenção. Se confirmando essa premissa potências centrais com economias consolidadas estariam comprometendo a estabilidade política internacional e a paz social desejáveis no âmbito internacional, ao intervir em assuntos internos de outros Estados nacionais.

Corroborando a defesa dos argumentos acima expostos a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Nacional publicou declaração de direitos ambientais ao término da V Conferência de Direito Ambiental, na qual enfatiza a soberania plena do Brasil sobre suas riquezas naturais:

> 1) Pela oportunidade DE NOSSA CONFERÊNCIA NACIONAL e no momento em que estamos todos - os milhares de colegas advogados que participam de nosso evento e todos nós palestrantes - avançando juntos no caminho do desenvolvimento sustentável **é** fundamental reafirmar que todo Estado tem, e deve exercer livremente, a soberania plena e permanente sobre todas as suas riquezas, recursos naturais e atividade econômica (OAB, 2021, p. 01).

Atuando nesta linha, as organizações internacionais que gerenciam a governança mundial, como a ONU, evitam que grandes potências atuem em detrimento de países com menor poder no ambiente internacional, embora a tensão esteja sempre presente. A soberania nacional é sempre um obstáculo aos interesses estranhos ao bem comum dos nacionais.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

Para tratar políticas públicas direcionadas à Amazônia, necessário se faz identificar e contextualizar aspectos como: características, especificidades, e potencialidades da região, resgatando sua evolução a partir da visão geopolítica, bem como

destacar os interesses nacionais e o papel do Estado brasileiro, como ator relevante e líder regional.

O binômio desenvolvimento e segurança é o fio condutor das políticas públicas para a Amazônia. O desenvolvimento nacional continua sendo perseguido como forma de reduzir os desequilíbrios regionais e tornar a sociedade brasileira mais igualitária, ensejando a construção de um Estado nacional homogêneo e socialmente justo. No entanto, a sustentabilidade e a preservação ambiental continuarão orientando esse esforço nacional de forma definitiva.

Importante ressaltar que os antagonismos, diferentemente dos fatores adversos, se originam de atos de vontade e passam por modificações dinâmicas decorrentes do processo de ação e reação entre as partes envolvidas, ao se considerar a pressão externa, oriunda de vários atores estatais e não estatais, a exemplo das organizações não governamentais. Para enfrentar um antagonismo, a ação estatal deve ser planejada de forma sistêmica, envolvendo vários segmentos nacionais (ESG, 2020, p. 23).

O planejamento sistêmico exige autonomia do Estado nacional para fazer as escolhas mais convenientes. Essas escolhas devem ser soberanas e livres de qualquer pressão, atendendo as condicionantes de preservação ambiental, como já defendido anteriormente:

> A soberania é hodiernamente um conceito contestado. Apesar da não aceitação dessa ótica defende-se que as respostas ao desafio amazônico devem ser eficientes e condicionadas por paradigmas atuais e apoiadas em políticas públicas sintonizadas com a preservação ambiental e com a PNMA. As relações de poder num mundo em transformação afetam o contexto geopolítico regional exigindo uma dose mínima de realismo (RIBAS; SANTOS, 2021, p. 151).

O Estado brasileiro atende a população da região amazônica em seus interesses, por meio da defesa de 11.248 km de fronteira; 1.620 km de litoral; pela articulação dos modais de transportes e apoio de saúde na região. A realidade regional tem exigido a participação ativa das forças armadas no cotidiano dos amazônidas. Assim também em relação ao desmatamento e às queimadas, que têm sido objeto de intensas ações de combate, cujos resultados são efetivos, seja na diminuição da média histórica, seja pelas ações específicas, principalmente a Operação Verde Brasil, formada desde maio de 2020, no Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

Coordenado pelo CENSIPAM, o Grupo Integrado de Proteção da Amazônia (GIPAM), é composto, permanentemente, por diversos órgãos em que se destacam: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Polícia Federal (PF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Fica caracterizado o viés interagências do GIPAM, e a sinergia e efetividade proporcionadas na execução das políticas públicas em curso.

A visão e desenho sistêmico do planejamento estratégico estão norteando os diversos subsistemas, interagindo para a consecução dos objetivos. Esse processo orientado para o futuro é base das decisões, que partem de muitas variáveis e dimensões, considerando as várias fases para alcançar o bem comum e questões ligadas à Amazônia, estão explicitadas no Planejamento Estratégico (ESG, 2020, p. 84-85).

O planejamento está associado ao atingimento de metas a serem alcançadas. O controle do desempenho é importante instrumento no exercício da gestão pública. Na fala de Regis de

Oliveira "Nada se faz, evidentemente, sem o devido acompanhamento, controle, planificação e programação dos resultados" (2014, p. 23).

O Estado brasileiro tem feito uso de ferramentas adequadas, configurando uma nova governança, cujas decisões intentam em prol do bem social e da preservação ambiental, assumindo compromisso com a transparência, fato demonstrado na citação a seguir:

> O governo vem investindo na gestão estratégica e ao adotá-la fortalece a governança, que influencia no resultado de políticas públicas, programas e nas organizações públicas, o que "significa: coordenar e alinhar planos, ações e instrumentos de gestão; promover o uso de evidências para tomada de decisão, integrando a gestão de riscos ao planejamento estratégico e fortalecendo o monitoramento e a avaliação; usar o planejamento e a avaliação da estratégia como *lócus* de inovação, engajando as lideranças no processo." Associam-se à boa governança a transparência e a promoção da *accountability* (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

A publicação, em diário oficial da União de vinte e sete de outubro de 2020, da Estratégia Federal de Desenvolvimento materializa o firme propósito do Estado brasileiro em trabalhar as políticas públicas de forma centralizada e com fulcro no planejamento estratégico. A referida estratégia tem horizonte temporal de dez anos e parte de cenários macroeconômicos e premissas sólidas; uma delas: "identificar e explorar, de maneira sustentável, as potencialidades econômicas de cada Região, com foco na inovação tecnológica para aumento do valor adicionado das cadeias produtivas locais estratégicas" (DECRETO 10.531, 2020);

premissa esta que se adéqua perfeitamente ao escopo das necessidades da Amazônia.

O desafio é criar condições de desenvolvimento sustentável e responsivo, que inspirem uma economia mais inclusiva e regenerativa, configurando um sistema que atenda as necessidades básicas das pessoas de forma digna, num quadro institucional que considere as dimensões: ambiental; política; financeira e a social; atuando também no desemprego estrutural; na diminuição da desigualdade e da concentração de riqueza. Só o planejamento estratégico pode apreender a complexidade dos processos sociais e efetivar políticas públicas que considerem os saberes e arranjos produtivos locais, no enfrentamento das necessidades coletivas e a necessária redução das deficiências estruturais.

Desenvolver para tanto um conjunto de meios e ações que permitam minimizar o impacto ambiental e social das atividades extrativas, de transformação e transporte. Simultaneamente conformar uma estrutura que garanta o melhor aproveitamento econômico e social, para superar a pobreza e a miséria, preservar a estabilidade política e manter a paz existente na região de modo sustentável. Adicionalmente efetivar uma nova arquitetura financeira regional para atender as demandas peculiares locais dos projetos extrativos, industriais e tecnológicos, priorizando a materialização de matrizes inovadoras.

Em razão da dimensão geográfica, do viés geopolítico, da necessária cooperação regional, e da preservação do meio ambiente, cresce a importância de coordenar e integrar as políticas públicas da Amazônia como um todo, num processo endógeno. A agenda política se configura como resultado das aspirações sociais trabalhadas por grupos de pressão, mas compreendida no atendimento integral, para satisfazer as necessidades humanas, a partir dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF). O Estado tem papel indutor do desenvolvimento e

normatizador do mercado. Daí a necessidade de dotar a região de infraestrutura mínima de transportes e energia que permita os investimentos necessários para alavancar esse desenvolvimento sustentável responsivo desejado.

Os nortes estabelecidos na Constituição Federal (CF) se espraiam pelo conjunto de regras e ações, em várias dimensões, concertadas a partir do contrato social que rege as atribuições do Estado. Sendo o Estado o ator central e garantidor desse pacto, necessário se faz que ele propicie o empoderamento da sociedade, e que garanta o fortalecimento da soberania em seu favor. A governança deve ser dialogal, a partir da importância do direito coletivo. A transformação da sociedade há de se dar com o envolvimento no processo pela via da participação coletiva e mecanismos de inclusão social de forma refundante, com efetiva participação da sociedade civil organizada e da academia.

Para a construção de estratégias de longo prazo para a Amazônia se faz necessário a construção de um projeto que contemple políticas públicas resultantes da convergência de escolhas e prioridades na esfera pública, a partir da ampliação do diálogo com os diversos atores envolvidos. As políticas de longo prazo usam intensivamente a ferramenta cenário prospectivo. Esses cenários devem ser monitorados confirmando prognósticos e tendências, favorecendo a correção de rumos tempestiva, caso necessário.

É imperativo realizar o monitoramento e avaliação das estratégias pactuadas para evitar que sofram solução de continuidade ao longo do período de execução, e o Brasil não fique à mercê de "ditas estratégias de outros". A construção de cenários prospectivos tem ganhado espaço e metodologia que orientam os "tomadores de decisão sobre possíveis cenários e perspectivas que se descortinam para a construção do futuro que o Brasil poderá vivenciar" (IPEA, 2017, p. 09).

A região amazônica é prioritária para a segurança, defesa e desenvolvimento do Brasil, e, por conseguinte, o equacionamento de seus problemas passa pelas tentativas de revalorizar a soberania brasileira sobre este espaço, de forma a realçar sua iminência enquanto tema securitizável. Esta assertiva encontra amparo, inclusive, nos principais instrumentos normativos tais como a Política e a Estratégia Nacional de Defesa - PND/END (em apreciação no Congresso Nacional) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2020).

Em um cenário pós-Covid-19, no qual uma redução no nível de evolução da atividade econômica se impôs, e cujas proporções e efeitos ainda não podem ser dimensionados, crescerá de importância o cabedal de soluções que a Amazônia pode oferecer se adequadamente gerenciado todo seu potencial. Assim, torna-se ainda mais relevante para o Estado brasileiro um cuidadoso planejamento estratégico estatal e a adoção de políticas públicas contextualizadas com o grave momento de transformação do cenário internacional, permitindo se atribuir prioridade adequada ao essencial.

O caráter social das políticas públicas é a dimensão primeira a não ser descurada. Tal dimensão que está em sintonia com o contrato social e que valorize a cultura em prol do desenvolvimento regional, se projetando também em uma perspectiva de melhor compreensão entre o indivíduo e a comunidade em que se encontra inserido, reconhecendo a sociedade como fonte de legitimação emancipatória, capaz de "efetivar práticas que salientem a autonomia, a descentralização, a tolerância, o localismo, a participação e a diversidade" (ALBUQUERQUE; SANTOS; RIBAS, 2020, p. 16).

As amplitudes e complexidades das políticas públicas para a Amazônia materializam a necessidade de uma agenda política construída a partir da priorização dos interesses da sociedade. Tal diretriz está presente e norteia a transferência do CNAL para a vice-

presidência da república, que foi um passo significativo com o condão de permitir uma visão mais holística sobre a região. A necessidade de conciliar no bojo das políticas públicas soluções que dissuadam as pressões externas e atendam os anseios internos têm também amparo positivo na criação do Conselho da Amazônia.

O Conselho proporciona maior espaço para realização de ações conjuntas e interagências, valorizando a cooperação entre os entes políticos, e gerando possível incremento na melhoria de gestão dos recursos. Assim pode ocorrer utilização racional e adequada dos recursos naturais, otimizando a conservação e preservação, possibilitando ganhos significativos de sustentabilidade, e favorecendo o alcance de resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A geopolítica utiliza fatores diversos para análise do poder e das potencialidades de desenvolvimento político-militar, econômico e tecnológico de um Estado. Sua lente permite equacionar políticas públicas que protejam os interesses nacionais, valorizando a integração nacional, a soberania e a cooperação multilateral.

O tema preservação ambiental entrou definitivamente na agenda internacional. A transversalidade do tema preservação ambiental é inconteste. Dessa forma o Estado brasileiro deve ter a política ambiental agregada às demais políticas públicas, garantindo de modo endógeno sua proteção de ingerências ecológicas indevidas, e exercendo papel no cenário internacional compatível com sua estatura político estratégica.

Numa visão prospectiva de médio e longo prazos a Amazônia ocupará destaque cada vez mais relevante no cenário internacional, em razão de sua dimensão geográfica, das riquezas naturais ali

existentes e pelo peso que sua preservação tem para a dinâmica ambiental, em especial nas mudanças climáticas.

A Amazônia exige a exploração sustentável dos recursos naturais, inserida em um modelo que favoreça a transição para uma economia de baixo carbono, com uso intensivo de tecnologias ambientalmente adequadas. Essa tarefa hercúlea tem como imperativo o papel do Estado como indutor desse ciclo virtuoso, devendo também alicerçar a redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais.

A recente Estratégia Federal de Desenvolvimento tem função catalisadora e agregadora na esfera pública e privada, promovendo a integração das cadeias produtivas por meio do uso intensivo de tecnologia na região amazônica. Assim, deve perseguir o aperfeiçoamento da mão de obra, a geração de emprego e renda, e a sustentabilidade dos arranjos produtivos locais, exercendo papel singular na proteção ambiental e no fortalecimento do mercado regional amazonida, reduzindo deficiências estruturais, além de proporcionar segurança e desenvolvimento.

A visão e desenho sistêmico do planejamento estratégico devem nortear os diversos subsistemas, interagindo para a efetivação dos objetivos, cujo desafio é efetivar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e responsivo. Desse modo é efetivada uma governança que apreenda os complexos processos sociais em favor de uma economia mais inclusiva e regenerativa, que inclua maior cooperação entre os entes federados.

O Brasil deve aperfeiçoar suas políticas públicas de modo a conciliar as necessidades internas de desenvolvimento com os compromissos internacionais de preservação do meio ambiente, assumidos pelo Estado brasileiro. O desafio amazônico exige cooperação multilateral com os vizinhos e firmeza de posições na defesa da soberania brasileira na região. O uso da lente geopolítica

no planejamento estratégico nacional é vertente essencial no cenário internacional hodierno convulsionado por uma pandemia que acelerou o reordenamento de poder mundial.

A geopolítica estuda as relações de poder no âmbito internacional. Para esses estudos a referida ciência trabalha de forma holística, considerando os óbices e antagonismos que se posicionam no curso do atingimento dos objetivos estratégicos estatais e os fatores e circunstâncias de poder. Assim se materializa a geopolítica como lente relevante e instrumento de análise e decisão estatal essencial.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, G. G. O.; DOS SANTOS, A.; RIBAS, L. M. "Pluralismo Jurídico: judiciário e mediação como instrumentos de democratização do direito". **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, vol. 6, n. 1, 2020.

ANTIQUERA, D. C. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira**: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional (1978-2002) (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Campinas: IFCH, 2006.

BANDEIRA, L. A. M. **Geopolítica e Política Exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2010.

BECKER, B. K. "Geopolítica na Amazônia". **Estudos Avançados**, vol. 19, n. 53, 2005.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

BEZERRA, J. C. "O papel do meio ambiente na política externa brasileira". **Ideias**, vol. 4, n. 1, 2013.

BRASIL. **Como se monitora o desmatamento da Amazônia?** Brasília: INPE, 2020. Disponível em: <www.inpe.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.531, de 26 de outubro de 2020**. Brasília: Planalto, 2020. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Gestão e Governo Digital**. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional Brasil 2020 (LBDN)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Monitoramento de desmatamento e queimadas**. Brasília: Planalto, 2021. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Operação Verde Brasil 2 encerra com queda no desmatamento**. Brasília: Ministério da Defesa, 2021. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 08/09/2022.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica**: Discursos sobre território e o poder. São Paulo: Editora da USP, 2016.

DOS SANTOS, A.; RIBAS, L. M. "Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa". **Revista Argumentum**, vol. 21, n. 2, 2020.

ESG - Escola Superior de Guerra. **Metodologia do Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: ESG, 2020.

FERRAJOLI, L. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado Nacional. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Amazônia**: você precisa saber. São Paulo: FIESP, 2020. Disponível em: <www.fiesp.com.br>. Acesso em: 04/03/2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Mourão rebate críticas de Macron sobre soja". **Folha de São Paulo** [14/01/2021]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 04/03/2022.

HUGON, P. Geopolítica da África. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil 2035**: cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 04/03/2022.

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil. “Carta de Diretrizes em Direito Ambiental”. **OAB** [2021]. Disponível em: <www.oab.org.br>. Acesso em: 26/06/2022.

OLIVEIRA, R. F. “Orçamento de resultado ou de desempenho”. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 5, 2014.

RIBAS, L. M.; DOS SANTOS, A. “Preservação Ambiental no Brasil uma Trajetória Responsável: Política Nacional do Meio Ambiente e o Bioma Amazônia”. OAB - Ordem dos Advogados do Brasil. (org.). **Coletânea de artigos sobre os 40 anos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n° 6.938/81)**. Brasília: Editora OAB, 2021.

SILVA, R. I. “A política externa brasileira para o meio ambiente: antecedentes e evolução da agenda até a RIO+20”. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, vol. 1, n. 2, 2012.

CAPÍTULO 10

Identidad Regional de la Patagonia y Políticas Públicas: Claves Socioculturales Para la Región de Aysén

IDENTIDAD REGIONAL DE LA PATAGONIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: CLAVES SOCIOCULTURALES PARA LA REGIÓN DE AYSÉN[1]

Iván Ojeda-Pereira

Fernando Campos-Medina

Estas notas, surgen luego de un trabajo profesional realizado durante el 2019 en la zona de Cochrane (Sur de la Región de Aysén), donde, mediante metodologías cualitativas se recopiló información sobre un proyecto de desarrollo ovino realizado en la zona, que ya había sido finalizado. Esto con la finalidad de evaluar la implementación de aquella política. En ese contexto es que producto de la peculiar relación con los y las pobladoras, surgen una serie de reflexiones teórico-metodológicas sobre política pública, que traspasaban con creces los objetivos de aquella evaluación. Así, es que considerando la necesidad de tematizar la complejidad de la Región de Aysén desde las Ciencias Sociales y la escasa información existente, es que se consideró necesario sistematizar aquellas reflexiones a modo de "notas" o "consideraciones" que puedan ser un aporte para futuros planificadores, gestores territoriales y evaluadores de política.

A continuación, en este breve texto, se problematiza la negación social o relego de los elementos socioculturales en la territorialización de políticas. Argumentamos que los aspectos socioculturales son fundamentales a la hora de que pobladores y

[1] Una versión previa del presente capítulo fue publicada en: OJEDA-PEREIRA, I; CAMPOS-MEDINA, F; GUZMÁN, J. "Descentralización e identidades regionales. Haciendo sociología en el fin del mundo: reflexiones socioculturales para la política pública en el sur, Región de Aysén". *Revista Encrucijada Americana*, vol. 13, n. 2, 2021.

ejecutores de política pública puedan interactuar y relacionarse, a tal nivel, que parecieran un espacio de interfaz entre diferentes mundos y realidades. Por ejemplo, un comentario, saludo, miradas y tantos otros, pueden significar un deterioro total de la confianza y, por ende, incluso el fracaso de proyectos. O a contrapelo, el éxito absoluto y extensión temporal de diferentes programas. Algunos autores podrían considerar estos elementos como "competencias blandas", entendiéndolo como una gama de contenidos que pueden ser adquiridos en la Universidad o en programas de Post-grado, algo así como un manual de habilidades blandas (MILLALÉN, 2017). Sin embargo, aquí proponemos que no es necesario aprender de memoria un manual, sino que desarrollar la capacidad personal e institucional de situarse porosa y resonantemente en un contexto social y cultural, es decir, desde una perspectiva comprensiva (OJEDA-PEREIRA; JOUSTRA, 2020A; OJEDA-PEREIRA; CAMPOS-MEDINA, 2020). En este sentido, no existe un "texto mágico de habilidades blandas" que sea aplicable universalmente, sino que hay que apuntar a un proceso de innovación, en donde los y las profesionales sean capaces de identificar los signos y significaciones específicas de cada territorio, de manera, que sus acciones cotidianas vayan potenciando la territorialización y conexión de las políticas y no se jueguen un rol contrario.

Nos proponemos formular consideraciones socioculturales para la relación poblador/ejecutor de política pública en la Región de Aysén y específicamente en la zona de Cochrane. Aquello, con la finalidad de plantear claves interpretativas –no absolutos- que potencien la reflexividad práctica de ejecutores de política pública (OLIVARES, 2017). Este texto es relevante principalmente por dos elementos. Primero, porque metodológicamente recupera la dimensión interactiva o relacional en la territorialización de políticas públicas, lo cual, es fundamental a la hora de pensar un horizonte común entre pobladores y ejecutores, es decir, lograr construir un "sentido". Y segundo, porque problematiza la necesidad de

desarrollar teoría social situada desde el sur patagónico (ABRAMOVAY, 2006).

LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO, POLÍTICA PÚBLICA Y LA DEFINICIÓN A LO "SOCIOCULTURAL"

Como punto de partida, es pertinente realizar presiones teóricas. Respecto a la relación sociedad y territorio, se han desarrollado dos corrientes analíticas que progresiva y paulatinamente fueron dialogando. La primera, sostenía que el territorio entendido como espacio físico, es lo que delimita o estructura las dinámicas sociales; mientras que la segunda argumenta que son los elementos simbólicos y culturales lo que dotan den sentido a un espacio físico, que en sí mismo es inerte (SEPÚLVEDA *et al*., 1992). El dialogo contemporáneo, rescata ambas nociones y estudia la relación entre ambos elementos para poder comprender las especificidades de la producción social del territorio, es decir, ni el territorio delimita unidireccionalmente a la sociedad, ni la sociedad explica la totalidad del territorio. Tanto sociedad como territorio existen en la medida que se co-construyen (OJEDA-PEREIRA *et al*., 2020; WERLEN, 2021). En esta línea, nos aproximaremos al territorio de Aysén desde la imbricación de elementos físicos y simbólicos, en tanto, espacios geográficos, actores sociales (como el estado y los pobladores), signos y significaciones, entre otros.

Siguiendo esta línea, cuando hablamos del estado resulta simplista entenderlo como un solucionador de problemas (SOLANO, 1995). El estado mediante sus instituciones o por proyectos desarrollados por privados participa como un actor en la construcción social del territorio, de la realidad social y de la subjetividad (SOCARRAS, 2007; SUREL; SEGURA, 2008 ; OJEDA-PEREIRA; CAMPOS-MEDINA, 2020; OJEDA-

PEREIRA; JOUSTRA, 2020a). En específico en una región aislada como Aysén, llega a ser uno de los actores preponderantes en el proceso (HAMAMÉ, 2015). Considerando estos elementos, es que la política pública, se proyecta como un mecanismo de participación del estado en las dinámicas sociales, en donde, los elementos socioculturales resultan fundamentales para facilitar o entorpecer el diálogo situado entre ejecutores y pobladores.

Ahora bien, aquello que entendemos como sociocultural, refiere a una conjunción de elementos que surgen desde la relación entre sujeto y estructura. Los elementos que consideramos centrales son: i) la dimensión socio-normativa, que refiere a la construcción de los límites de aquello "socialmente aceptable", lo cual también posee una carga prospectiva respecto al futuro, es decir, "lo que debería ser" (MAUSS; LÉVI-STRAUSS, 1991); ii) La dimensión práctica cultural, que refiere a los ritos y códigos que se derivan de aquella normatividad, lo cual, generalmente posee un correlato práctico mediante tradiciones. Las cuales fomentar la cohesión y construcción colectiva de grupos (LORES, 2002); Y iii) la dimensión conflictiva o distintiva, allí, se entiende que normas y prácticas generan modos de vida, los cuáles, en caso de contraponerse a otro generará conflicto o aspereza (BAUMAN, 2002).

En síntesis, se comprende que el territorio y la sociedad son dos elementos en constante co-construcción, en donde el estado opera como un actor mediante la ejecución de políticas sociales y, por tanto, construye realidad. Allí, los elementos socioculturales, en su dimensión socio-normativa, práctico cultural y conflictivo-distintiva son fundamentales en su rol de interfaz de diálogo entre pobladores y ejecutores. Comprender estos elementos es relevante, debido a que son el sustrato de la validación de actores y orientaciones a acciones conjuntas.

LA VIDA COTIDIANA COMO MÉTODO REFLEXIVO

Para realizar estas notas, rescatamos la idea de reflexibilidad en las Ciencias Sociales, es decir, la capacidad de los y las investigadoras de extraer claves interpretativas desde la vida cotidiana. Para Wrigth Mills (1961) es imposible disociar al sociólogo de su participación en la sociedad. Es decir, analizamos un objeto del cuál somos parte. El autor define al sociólogo como un artesano que debe utilizar su propia experiencia para desarrollar el trabajo intelectual, de manera que examina e interpretar la propia realidad para "ofrecer incitaciones para la construcción teórica" (p. 216). En la misma línea, es que Bourdieu, Chamboredon y Passeron (1973) recuperan aquella noción de artesano y la abstraen bajo la categoría de oficio. De esta forma, es que el oficio del sociólogo implica dos relaciones significativas para el debate epistemológico, conocimiento cotidiano/conocimiento científico y sociología espontánea/ sociología científica. Lo anteriormente mencionado complementa a Wrigth Mills (1961), al considerar que también se valida aquella relación entre sociología y vida cotidiana, mediada por procesos cognitivos de reflexibilidad, los cuales posteriormente van dando paso a trabajos sistemáticos. En esta línea, la reflexibilidad es parte de la ciencia moderna y de cualquier proceso de aprendizaje/conocimiento (ANDRADE, 2010).

CONSIDERACIONES SOCIOCULTURALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA REGIÓN DE AYSÉN

Tal como se mencionó anteriormente, este apartado expondrá una serie de consideraciones socioculturales de la Región de Aysén. Las cuáles se espera que sean un aporte para planificadores y

ejecutores de política pública, incentivando la práctica individual e institucional de porosidad y comprensión de realidades singulares (OJEDA-PEREIRA; CAMPOS-MEDINA, 2020). La única forma de generar relaciones sociales fructíferas entre ejecutores y pobladores depende de que los primeros -en su rol de visita- mediten sobre las características contextuales de los espacios en los que ejercen su labor e imperiosamente, intenten identificar la normatividad de signos y significaciones, generando estrategias de gestión a la confrontación en los modos de vida.

Construcción social del tiempo: Vivir a otro ritmo

La primera consideración que plantamos, refiere a cómo lo grupos sociales considerando sus diferentes espacios geográficos establecen ritmos de vida diferenciados, así, las prácticas cotidianas y formas de vida en un espacio principalmente rural, en medio de la Patagonia chilena tienden a no entender la vorágine y velocidad de la ciudad o del norte. La popular frase "el que se apura en la Patagonia pierde el tiempo" plasma totalmente nuestro argumento. Rosa (2016) problematiza las estructuras temporales predominantes en el capitalismo, mencionando que la vida de metrópolis posee un ritmo acelerado, lo cuál lleva a una alienación por el tiempo y por el espacio, en donde, las vivencias no alcanzan a ser experiencias. Aquello, se ha cimentado en las ciudades, en la lógica del estado y en las diferentes instituciones sociales de la modernidad que deben ir al ritmo de las crecientes transformaciones tecnológicas.

Ahora bien, ¿qué pasa con aquellos espacios que se han desacoplado del proceso de aceleración social y tecnológica? o más bien ¿cómo entendemos los modos de aceleración y desaceleración selectiva? Esta primera clave o consideración, recupera aquella discusión y plantea la necesidad de comprender que en lugar como

Aysén, asistimos a un proceso de aceleración y desaceleración selectiva, en donde, los pobladores mantienen resistencia a las transformaciones en su modo de vida. Esto implica, que inclusive espacios como el mercado operan bajo normas tradicionales, vinculadas a la palabra empeñada, la conversación y la confianza. Así, observamos un parámetro de moralidad bastante desdibujado en la economía financiera, en donde "todo vale" para maximizar la utilidad (IBARRA-COLORADO, 2010). Por otro lado, es necesario comprender que en los poblados de la Región de Aysén no existe un mercado heterogéneo constituido, ni un sector comercial potente que logre diversificar y aumentar significativamente las ventas de productos, por lo que, la vida no necesariamente ocurre con el nivel de velocidad comercial como en grandes ciudades chilenas. Es decir, no existe un mall que cambie todos los días de productos, ni tampoco

La contradicción para la política pública ocurre cuando este fenómeno opone a los pobladores con el estado (cristalizado en ejecutores de PP). Considerando que el estado, en una sociedad con rasgos modernos, se transforma hacia formas de dominación burocrática, en donde no necesariamente se opera buscando grandes transformaciones, ni actividades dotadas de sentido para la comunidad. Sino que se comienzan a realizar actividades cuya temporalidad se define por el cumplimiento de la mayor cantidad de objetivos institucionales y/o procedimientos burocráticos (objetivos de proyectos, tiempos de rendiciones, documentos obligatorios y otros). O también por el cumplimiento de metas que se traducen en bonificaciones para los propios funcionarios, es decir, el estado busca acelerar espacio/temporalmente ciertos territorios y encuentra constante oposición. Así, la consideración sociocultural de construcción temporal se convierte rápidamente en una barrera para la interacción, debido a que es un elemento que distancia las experiencias de pobladores y ejecutores y dificulta la posibilidad de entendimiento y coordinación práctica. Los pobladores consideran que su vida cotidiana se ve acelerada por las necesidades

individuales (metas y bonos) e institucionales (proyectos) presentes en el estado y no por sus propios requerimientos, siendo incluso instrumentalizados por la burocracia. Esto es problemático porque mina procesos de construcción de confianza y relaciones interpersonales. En esta línea, los servicios públicos y sobre todo los ejecutores -aquel personal que va a terreno e interactúa con pobladores- no pueden obviar y sobreponer las temporalidades estatales por sobre la vida cotidiana de cada localidad.

En este sentido, es que se vislumbran tres alternativas de adecuación que contribuyen al desarrollo de iniciativas en base a la confianza y no a la instrumentalización. La primera es la imbricación de instituciones públicas y locatarios en disputas políticas sobre las condiciones estructurales de financiamiento de iniciativas y profesionales. Debido a que mientras se mantengan términos de referencia y protocolos de funcionamiento estandarizados en el servicio público que establezcan metas y temporalidades absolutas, no existe posibilidad de que los ejecutores en terreno sean flexibles y porosos. Esto implica, por ejemplo, solicitar participación ciudadana en la construcción de términos de referencia para fondos concursables o repensar la forma de evaluar las actividades, en donde existan nuevos indicadores de orden cualitativo que permitan comprender el sentido de las actividades. Es decir, cuestionar o a lo menos tensionar, la forma en que estructuralmente los servicios públicos deben cumplir a políticas, temporalidades y obligaciones burocráticas, totalmente descontextualizadas a las temporalidades de la Región de Aysén. La segunda refiere a la elaboración conjunta de las planificaciones de proyectos, donde no solo se "avise" cuales actividades se realizarán y en qué momento, sino que ocurra una sinapsis dialogada entre pobladores y ejecutores, que no se centre sola y estrictamente en el cumplimiento de objetivos jerárquicamente establecidos. Esto hace que las actividades se doten de sentido compartido y se transformen en acciones sociales. Finalmente, la tercera opción, se relaciona al trabajo de seguimiento

constante a los trabajo y avances en los proyectos, de manera que de verdad se logren construir confianzas y relaciones, no sólo que lleguen los ejecutores cuando presentan el proyecto y cuando es momento de finalizarlo. Es necesario que se generen espacios de interacción para que se desarrollen relaciones sociales, que a su vez, constituyen la base o sustrato de la coordinación de acciones. Si no ocurre este proceso, si los programas no consideran los suficientes recursos para terrenos a lo menos una vez al mes, es imposible que se logren construir interacciones donde las experiencias confluyan y se generen parámetros temporales conjuntos.

La importancia del cara a cara y de la primera impresión

Algunas corrientes sociológicas, ponen bastante acento en comprender las estructuras de interacción en la vida cotidiana (GOFFMAN, 1959; OJEDA-PEREIRA; JOUSTRA, 2020b). Si bien, la vida cotidiana como objeto de investigación posiciona el reto de analizar un objeto en constante variación, han existido corrientes como el interaccionismo simbólico que desde la variante sociocultural, se aproximan a los procesos relacionales. En este caso, lo que sucede cuando llega un ejecutor de política pública que nunca ha vivido en el sector, ni tiene familia en la zona, es justamente un proceso de relación entre culturas que son completamente diferentes y por lo tanto, el ejecutor debe ser validado como persona grata para realizar cualquier actividad futura. Es por esto, que ante la ausencia de una historia familiar o biográfica que avale las cualidades personales del individuo, se da especial relevancia a la primera impresión y a las relaciones cara a cara, que implican no solo lo que se dice, sino también las caras, los gestos y los tonos de voz. Esto parece una realidad social poco reconocida por los ejecutores y planificadores. Debido a la sobre-intervención de servicios e

institucione estatales, además de privadas en el sector rural de la Región de Aysén, cada vez, existen menos posibilidades de una buena entrada, basta que existe un problema en la interacción y esa será la impresión que quedará. Lo que muchas veces facilita el proceso es el respeto mutuo sobre saberes, ritos y real motivación por un trabajo conjunto. Y aquello no representa un elemento teóricamente tan complejo, basta con realizar el ejercicio ¿cómo nos gustaría a nosotros que fuera una persona que no conocemos y está en nuestra casa?

La principal alternativa, para lograr captar cuáles son las diferenciales de gratitud de cada zona es justamente, mantener una escucha activa más que una necesidad imperiosa por hablar. Mantener una actitud de observación ante la información que los pobladores entregan entre chiste y chistes, en una historia local, una mirada o un posicionamiento corporal hacia tal o cual temática. En caso de existir una fricción o conflicto, es relevante que los profesionales comprendan la lógica de solución de conflicto, más que dejarlo pasar.

Formas de validación profesional/personal

A raíz de lo anteriormente mencionado, surge una tercera consideración o clave sociocultural, relacionada al choque entre culturas, esta refiere al conflicto que surge en las formas de validación personal y sobre todo, profesional. Para esto es fundamental conocer elementos contextuales educativos de la zona, donde no necesariamente se valida el conocimiento mediante certificados o nivel educacional alcanzado, Aquí, muchas veces la validación de conocimiento se relaciona a la práctica y/o a la reproducción familística de saberes campesinos. De esta forma, es que el conflicto en torno a como validar a alguien como experto

respecto a tal o cual área es complejo, en tanto, en ocasiones los postulados son totalmente contradictorios e implica que se sobreponga alguna forma de conocer el espacio y el territorio, tensionando la historia familiar campesina. La forma de criar las ovejas, de esquilar, o de tener la pampa, no ha nacido de la nada, sino que responde a fenómenos de reproducción de conocimiento del lugar.

Esto en ningún momento significa idealizar a aquel conocimiento, o que sea más certero al científico, nosotros argumentamos que no es posible sobreponer el conocimiento "científico" por sobre él poblador, netamente por ser "científico". Y se debe tener presente que no solo se tensiona el contenido específico, sino que al cuestionarlo se tensionan elementos socioculturales identitarios y evidentemente, significará una resistencia por parte de los pobladores. Por ejemplo, no seguirán las indicaciones de los profesionales o de lo contrario desvalidarán al profesional solo por no ser de la zona (SKEWES, 2004).

Lo fundamental de este elemento, es comprender que no existe posibilidad de que los pobladores reconozcan de por sí al conocimiento científico como más importante. En este sentido, es que la posibilidad de construir conocimiento en conjunto, que considere ambas visiones y se traduzca en elementos significativos pasa por la construcción de espacios colectivos de diálogo y sobre todo de trabajo constante que testeen ambas vías de acción ante un problema. De esta forma, vale la pena relevar que antes de la validación profesional, existen procesos de validación a nivel personal, para esto es importante que se demuestre respeto por lo que ha realizado el campesino y se pongan los conocimientos a disposición de la gente y no como imposición a la transformación en el espacio. Esto quiere decir que los estándares profesionales como el título o el postgrado, no operan en esas áreas y la validación refiere

en muchas ocasiones a la relación cotidiana de flujo de información que se construye con el profesional.

Significaciones, ritos y confianza

La última consideración sociocultural que se expone refiere a la importancia de las prácticas culturales en la construcción de confianza. Para esto remitimos a dos elementos: el espacio de interacción y las formas de expresar gratitud.

Cuando las personas permiten que un ejecutor de política pública ingrese a un terreno o a un campo, está permitiendo que ingrese a su hogar, a espacios que se han traspasado de generaciones y poseen un valor simbólico elevado. Por esto, es importante que se tome el peso a aquel acto de confianza, en donde, las familias abren espacios privados y exponen lo que interpretan como un logro. Mantenerse en aquel territorio y hacer cualquier transformación, generalmente se interpreta como un avance y victoria familiar, por lo que hay que mantener la proporción de esa significación, más allá del resultado técnico de lo que se haya realizado.

El saludo, la recepción del mate y el agradecimiento son fundamentales, debido a que en este rito de "tomar mate" se contiene toda la gratitud de la familia y el respeto a abrir las puertas de su casa. Despreciarlo implica no corresponder su gratitud y muchas veces esto ocurre sin que exista una voluntad del visitante de "despreciar", sin embargo, es interpretado de esta forma. Por ejemplo, a veces los pobladores ven pasar las camionetas con logo estatal por fuera de sus viviendas, sin embargo, los profesionales solo bajan a saludar cuando las familias se encuentren dentro del programa en específico que motiva aquel viaje. Desde la perspectiva procedimental y burocrática aquello es perfectamente comprensible,

pero desde el enfoque de los pobladores no, debido a que pasan a 10 metros de sus casas y no perderían gran cantidad de tiempo en un salid, en corresponder la confianza que ellos han depositado permitiéndoles ingresar a sus terrenos. Lo que se releva, es que la relación social no sólo da cuenta de conversaciones con medios-fines profesionales, sino que también a elementos de relación interpersonal, cómo tomarse el tiempo de pasar a saludar, con el único interés de consultar cómo va la familia o compartir un momento de gratitud (mate).

REFLEXIONES FINALES

Las notas de investigación anteriormente expuestas se propusieron formular consideraciones socioculturales para la relación poblador/ejecutor de política pública en la Región de Aysén, en base a un proceso de reflexibilidad investigativa. En este cometido se postularon cuatro consideraciones que contribuyen en la discusión sobre política pública situada: i) la construcción social del tiempo: vivir a otro ritmo; ii) la importancia del cara a cara y de la primera impresión, iii) la validación personal/profesional; y iv) significaciones ritos y confianzas.

La importancia de estas notas recae fundamentalmente en incentivar la reflexibilidad de ejecutores y planificadores de política pública, mediante la elaboración de estas consideraciones o notas. Por otro lado, en este texto, sostenemos que entender las habilidades blandas como conocimiento de contenido no es suficiente para dotar a las acciones estatales de sentido colectivo, por lo que es necesario que los profesionales logren leer elementos socioculturales específicos de cada zona y en base a aquello, orienten sus acciones sociales. Lo que subyace a este argumento, son sobre todo dos elementos, el primero es comprender al estado como constructor de

realidad y el segundo, posicionar a la ejecución de la política pública como un espacio de interacción social, donde sin duda existen consideraciones socioculturales que pueden operar positivas o negativamente en él fenómeno. En este sentido, es que el estado como constructor de realidad, va perdiendo su principal herramienta cuando permite que la política pública se transforme netamente a la realización de actividades para cumplir requerimientos burocráticos, en este punto surge un nuevo inconveniente ¿Cómo revertir una situación así?

Al respecto es imposible plantear una respuesta mágica, pero sí es posible discutir aproximaciones para tratar la temática. Una de estas, recae en el lenguaje y la comunicación como aspecto fundamental y transversal a ambos elementos. Tanto la interacción como la construcción espacial se basan en la capacidad de diferentes grupos de coordinarse, ejecutar acciones conjuntas y dialogar sobre temáticas que les conciernen a todos, por lo que se hace imposible ejecutar política pública si no se elaboran espacios y conductos de flujo de información en la que los diferentes grupos se encuentren en simetría de poder. Es por esto, que nace una nueva necesidad para los servicios públicos e instituciones estatales, que es el de construir nuevas formas de comunicación y extensión de información, así como de repensar las formas de participación ciudadana, hacia una mayor participación efectiva y vinculante. Para esto es fundamental la confianza y la validación del otro como actor relevante en el proceso, en este sentido, tanto planificadores como ejecutores, deben poseer las capacidades sociales necesarias para entablar relaciones humanas genuinas, donde se subentienda que en aquella interacción social (poblador-ejecutor) ocurren procesos de intercambio cultural.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. “Para una teoría de los estudios territoriales”. *En*: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (eds.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: CICCUS, 2006.

ANDRADE, L. “Revisitando el oficio de sociólogo: notas sobre el habitus de investigador social”. **Cinta de Moebio**, n. 39, 2010.

BAUMAN, Z. **La cultura como praxis**. Barcelona: Paidos, 2002.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.; PASSERON, J. **El oficio de sociólogo**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1973.

GOFFMAN. E. **La presentación de la persona en la vida cotidiana**. Buenos Aires: Amorretu, 1959.

HAMAMÉ, A. **Poder, desarrollo y producción social del espacio desde el estado nación**: la dialéctica centro-periferia en la neocolonización de los territorios aislados. El caso de la Región de Aysén (Tesis de Doctorado en Comunicación Social). Madríd: Universidad Complutense de Madrid, 2017.

IBARRA-COLADO, E. “La Modernidad y Sus Dilemas en la Era Del Mercado: ¿Hay Algún Futuro Posible?”. **Psicoperspectivas, vol. 9, n. 2, 2010.**

LORES, A. “Durkheim y la cultura. Una lectura contemporánea”. **Sociológica**, vol. 17, n. 50, 2002.

MAUSS, M.; LÉVI-STRAUSS, C. **Sociología y antropología**. Madrid: Tecnos, 1991.

MILLALÉN, F. “Infusión de habilidades blandas en el currículo de la educación superior: clave para el desarrollo de capital humano avanzado”. **Revista Akadèmeia**, vol. 15, n. 1, 2017.

OJEDA-PEREIRA, I.; ALFARO, R.; CAMPOS-MEDINA, F “La heterogeneidad de la resistencia: Respuestas diferenciales de la población frente al proyecto termoeléctrico Los Rulos en Chile”. **La Colmena**, vol. 13, n. 13, 2020.

OJEDA-PEREIRA, I.; CAMPOS-MEDINA, F. “Estallido Social y COVID-19 en Chile: Reconstruir la política pública y la institucionalidad desde la porosidad y la resonancia”. **Espacio Abierto**, vol. 29, n. 4, 2020.

OJEDA-PEREIRA, I.; JOUSTRA, C. “Golpes de Knock Out y Crisis sin Retorno: Política Social y Modelo de Intervención Obsoleto”. **Revista Intervención**, vol. 10, n. 1, 2020a.

OJEDA-PEREIRA, I.; JOUSTRA, C. “Propuesta de integración teórica de Pierre Bourdieu y Erving Goffman Una posibilidad de análisis para el neoliberalismo”. **Revista Latinoamericana de Ensayo**, n. 23, 2020.

OLIVARES, S. (2017). “Ideas sobre reflexividad en las Ciencias Sociales Latinoamericanas”. **Estudios Avanzados**, n. 27, 2017.

ROSA, H. **Alienación y aceleración**: Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía. Ciudad de Mexico: UAM, 2016.

SEPÚLVEDA, R. *et al*. **Progresividad residencial**: Un estudio sociofísico del programa de mejoramiento de barrios. Santiago: Universidad de Chile, 1992.

SOLANO, C. (1995). “La política Social desde una perspectiva sociológica”. **Espiral**, vol. 2, n. 4, 1995.

SUREL, Y.; SEGURA, J. “Las políticas públicas como paradigmas”. **Estudios Políticos**, n. 33, 2008.

WERLEN, B. “La construcción de realidades geográficas. Una geografía de la acción”. Santiago: Universitaria, 2022.

WRIGTH MILLS, C. **La imaginación sociológica**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Antonio dos Santos é analista de Geopolítica, Segurança e Defesa do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG). Mestre em Segurança Internacional e Defesa. E-mail para contato: czosantos@yahoo.com.br

Cristina Ennes Silva é professora da Universidade Feevale. Graduada, mestre e doutora em História Ibero-Americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail para contato: crisennes@feevale.br

Diorginis Luis Fontoura da Rosa é graduado em Psicologia pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Área de interesse de pesquisa: Psicologia Clínica. E-mail para contato: di_fontoura@hotmail.com

Douglas Marques é professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestre e doutor em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade Feevale. E-mail para contato: douglas.sersocial@gmail.com

Eduardo Dias Leite é graduado em Administração. Mestre em Ciências da Educação. Doutor em Desenvolvimento Local e Cooperação Internacional pela Universitat Jaume I (UJI). E-mail para contato: eduardo.leite@ifb.edu.br

SOBRE OS AUTORES

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. *Post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador do *think tank* IOLEs. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Everton Rodrigo Santos é professor e pesquisador da Universidade Feevale. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail para contato: evertons@feevale.br

Felipe Ribeiro de Sousa é graduado em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Brasília (IESB). Áreas de interesse de pesquisa: Gestão de Projetos; e, Segurança e Defesa Nacional. E-mail para contato: felipers3790@gmail.com

Fernando Campos-Medina é professor da Universidade do Chile. Mestre em Habitação e Urbanismo pela Universidade Politécnica da Catalunha. Doutor (Phd.D) em Sociologia e Doutor (Ph.D) em Urbanismo. E-mail para contato: fernandocampos@uchile.cl

Francinildo Carneiro Benício é professor e coordenador do Centro Universitário Maurício de Nassau. Doutorando em Ciências Contábeis e Administração pela Fucape Business School. E-mail para contato: francinildo_benicio@hotmail.com

SOBRE OS AUTORES

Julia da Silva Gutierrez Ruiz é graduada em Ciências Econômicas. Mestranda em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Área de interesse de pesquisa: Economia Solidária. E-mail para contato: julia.ruiz@unesp.br

Gustavo Focesi Pinheiro é graduado em Engenharia Civil. Especialista em Gestão de Negócios Empresariais. Mestre e doutor em Engenharia Civil pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail para contato: gfp11573@gmail.com

Iasmin Libalde Nascimento é graduada, mestre e doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Área de interesse de pesquisa: Psicologia Clínica. E-mail para contato: iasmin.libaldenascimento@gmail.com

Ivan Ojeda-Pereira é pesquisador da Universidade Católica do Norte. Mestre em Ciência Política pela Universidade do Chile. Doutorando (Ph.D) em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica de Chile. E-mail para contato: ivan.ojeda@ug.uchile.cl

Leandro Pereira Morais é professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Mestre e doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail para contato: leandro.morais@unesp.br

SOBRE OS AUTORES

Lídia Maria Ribas é professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestre e doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail para contato: limaribas@uol.com.br

Liliane Aparecida Carrillo da Silva é servidora na Ouvidoria Geral do Município de São Paulo. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail para contato: lilianecarrillo@hotmail.com

Renato de Sousa Oliveira é graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Maurício de Nassau. Especialista em Gestão das Organizações Públicas e Privadas pela Faculdade Faveni. E-mail para contato: rso_renato@hotmail.com.br

Silvia Virginia Coutinho Areosa é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail para contato: sareosa@unisc.br

Tácio José Natal Raposo é professoro efetivo da Secretaria de Estado de Educação e Desporto (SEED). Geógrafo. Mestre em Educação e em Geografia. Doutor em Geografia. E-mail para contato: tacior1@yahoo.com.br

SOBRE OS AUTORES

Thiago Drumond Moraes é docente da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail para contato: tdrumond@gmail.com

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com



Copyright © Editora IOLE
2023