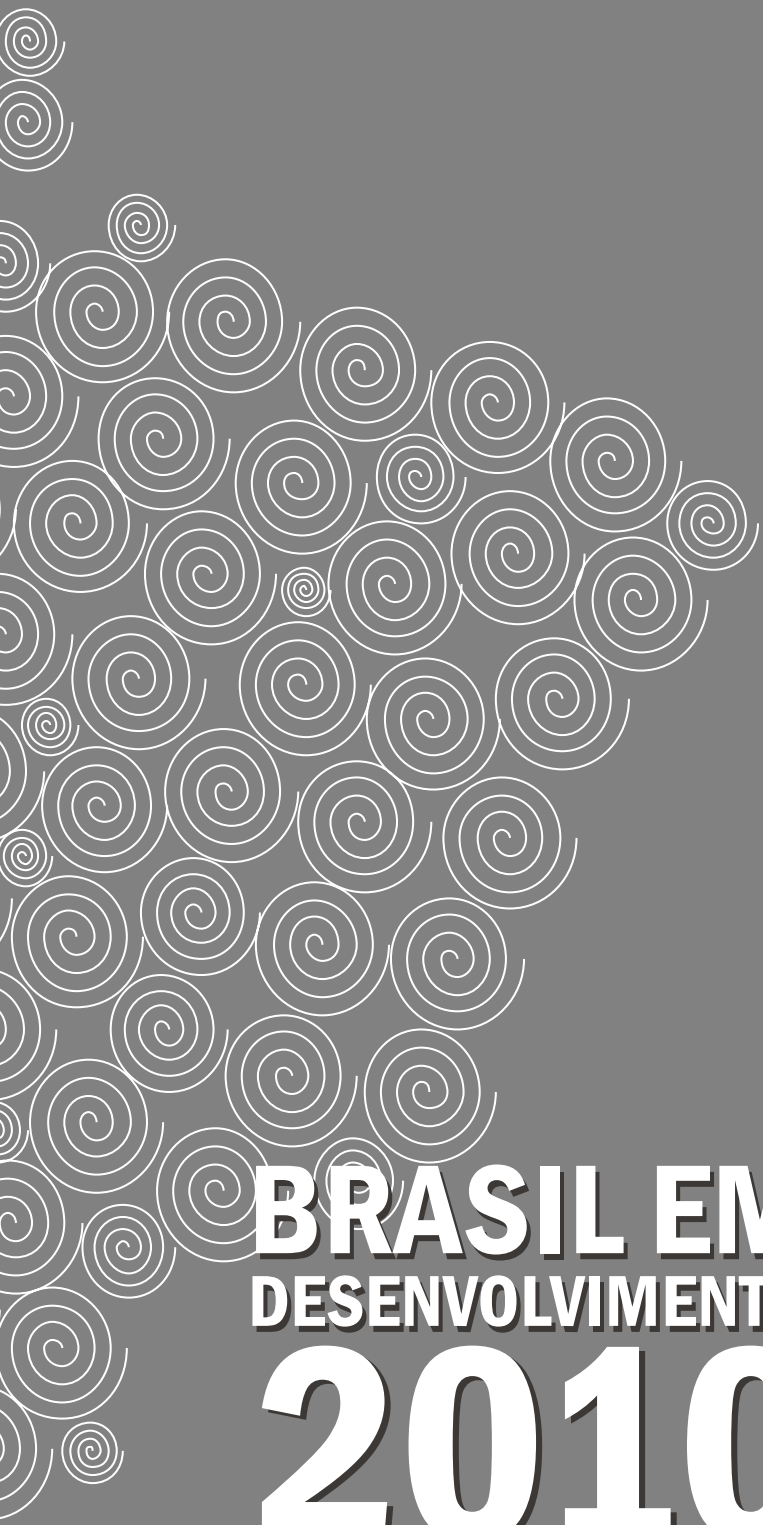




# **BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010**

**ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**



**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2010**

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**VOLUME III**

**Governo Federal**  
**Secretaria de Assuntos Estratégicos da**  
**Presidência da República**  
**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Marcio Pochmann

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**

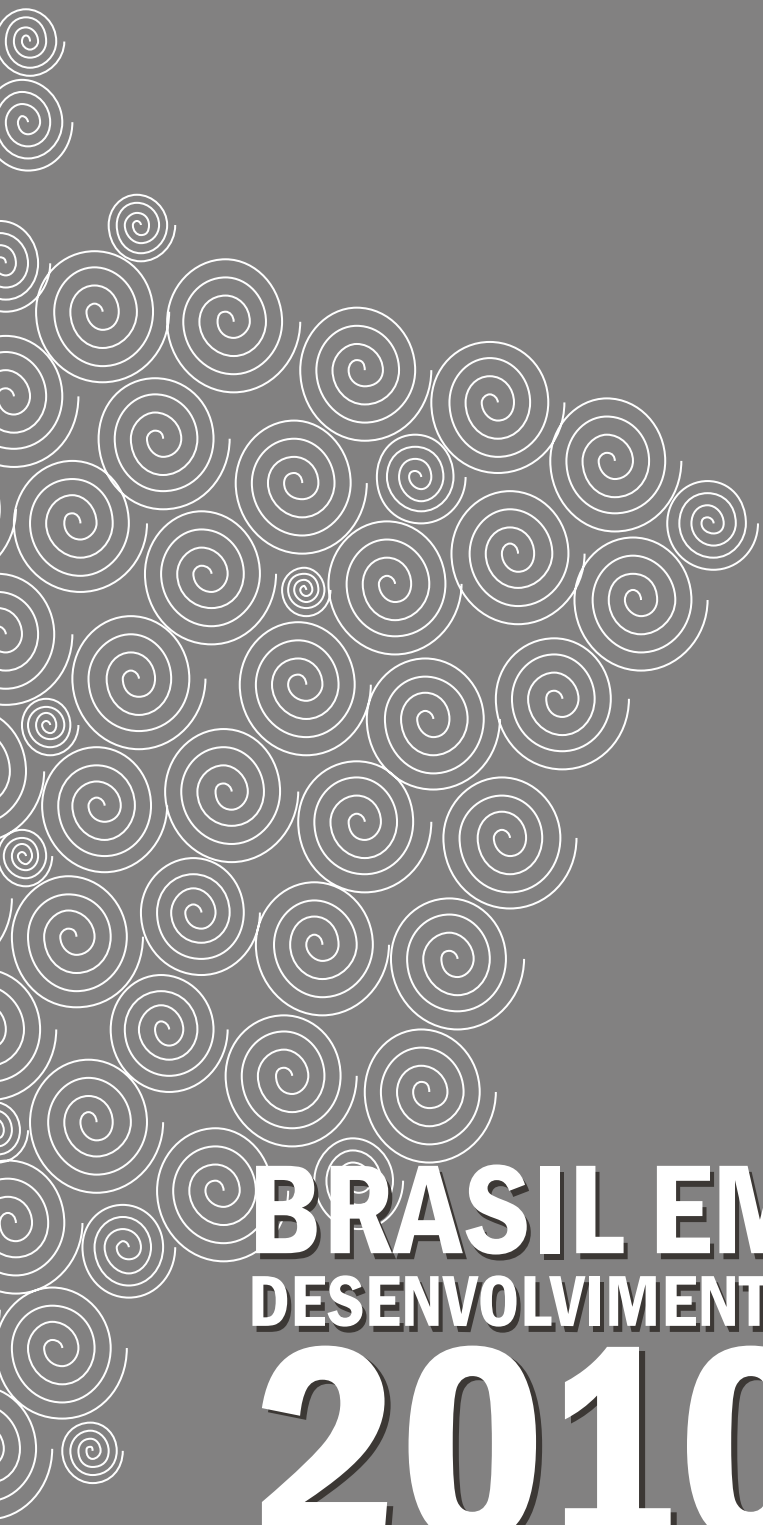
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2010**

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**VOLUME III**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

**Série**

Brasil: o estado de uma nação

**Comitê Editorial**

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)

Aristides Monteiro Neto (Editor)

André Bojikian Calixtre

André Rego Viana

Eduardo Costa Pinto

João Paulo Viana

Júnia Cristina Conceição

Luciana Mendes Servo

Martha Cassiolato

Mauro Oddo Nogueira

Murilo José de Souza Pires

Paulo de Tarso Linhares

Rogério Boueri Miranda

Thiago Sevilhano Martinez

Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010.  
270 p. 3 v. : gráfs., mapas, tabs. (Brasil: o Estado de uma Nação)

Inclui bibliografia.

Título anterior: Brasil: o estado de uma nação, editados em 2005, 2006 e 2008.

ISBN 978-85-7811-070-3

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Estado. 3. Planejamento Econômico. 4. Políticas Públicas. 5. Brasil I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	IX
AGRADECIMENTOS.....	XI
COLABORADORES VOLUME 3 .....	XVII
INTRODUÇÃO.....	XXI

### VOLUME I

#### PARTE I

#### ALICERCES PARA A PROSPERIDADE ECONÔMICA

#### SUMÁRIO ANALÍTICO

#### SEÇÃO I

#### PARA ALÉM DA CRISE: UM NOVO PADRÃO DE CRESCIMENTO?

##### CAPÍTULO 1

POLÍTICAS ECONÔMICAS PARA SUPERAÇÃO DA CRISE NO BRASIL:  
A AÇÃO ANTICÍCLICA EM DEBATE

##### CAPÍTULO 2

O REGIME DE CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO:  
UMA APRECIACÃO SOBRE O PERÍODO 1995-2009

#### SEÇÃO II

#### FUNDAMENTOS MACROECONÔMICOS: GASTO PÚBLICO, CÂMBIO E INFLAÇÃO

##### CAPÍTULO 3

GOVERNO GASTADOR OU TRANSFERIDOR? UM MACRODIAGNÓSTICO  
DAS DESPESAS FEDERAIS NO PERÍODO 2002 A 2010

##### CAPÍTULO 4

RETOMADA DO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL E A POLÍTICA FISCAL:  
EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA

##### CAPÍTULO 5

GASTO SOCIAL FEDERAL: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2009

##### CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES SOBRE EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO NO BRASIL NO  
PERÍODO 1995-2009: O DESALINHAMENTO CAMBIAL

##### CAPÍTULO 7

DECOMPOSIÇÃO E DETERMINANTES DA INFLAÇÃO NO BRASIL NO  
PERÍODO 2007-2009

## **VOLUME II**

### **PARTE II**

#### **REDEFININDO ESTRATÉGIAS SETORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO**

##### **SUMÁRIO ANALÍTICO**

### **SEÇÃO III**

#### **IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS RECENTES DE POLÍTICAS SETORIAIS**

##### **CAPÍTULO 8**

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE OS IMPACTOS DE ALGUMAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO E À EXPORTAÇÃO

##### **CAPÍTULO 9**

POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE COM BASE NOS INDICADORES AGREGADOS

##### **CAPÍTULO 10**

POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA NO BRASIL

##### **CAPÍTULO 11**

A OCUPAÇÃO NO SETOR TURISMO E SUA EVOLUÇÃO: UM PANORAMA DO BRASIL E REGIÕES

### **SEÇÃO IV**

#### **INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO**

##### **CAPÍTULO 12**

QUALIDADE REGULATÓRIA E FORTALECIMENTO DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES: O PAPEL DA ANÁLISE DE IMPACTO

##### **CAPÍTULO 13**

UMA ANÁLISE DO TRANSPORTE TERRESTRE DE CARGAS BRASILEIRO

##### **CAPÍTULO 14**

TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO: ANÁLISE DE OPORTUNIDADE DO PROJETO

##### **CAPÍTULO 15**

ACESSIBILIDADE NO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS: UM PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL

### **PARTE III**

#### **O BRASIL NO MUNDO: ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

##### **SUMÁRIO ANALÍTICO**

### **SEÇÃO V**

#### **COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO: O MULTILATERALISMO EM AÇÃO**

**CAPÍTULO 16**

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA, ALÉM DA CIRCUNSTÂNCIA:  
DO MERCOSUL À UNASUL

**CAPÍTULO 17**

AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS:  
AVANÇOS RECENTES E O PAPEL BRASILEIRO

**CAPÍTULO 18**

ASPECTOS DA PRESENÇA BRASILEIRA NO HAITI APÓS A MINUSTAH:  
A PAZ POR MEIO DO DESENVOLVIMENTO

**CAPÍTULO 19**

DESEMPENHO DAS EXPORTAÇÕES E POLÍTICA COMERCIAL

**VOLUME III****PARTE IV**

**REPUBLICANIZANDO O ESTADO BRASILEIRO ..... 537**

**SUMÁRIO ANALÍTICO ..... 541**

**SEÇÃO VI****PARTICIPAÇÃO, COOPERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO:**

**NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO ..... 549**

**CAPÍTULO 20**

COOPERAÇÃO FEDERATIVA: A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL ..... 551

**CAPÍTULO 21**

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS  
E EVOLUÇÃO NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS ..... 565

**CAPÍTULO 22**

A MINIRREFORMA POLÍTICA DE 2009 E AS POLÍTICAS DE COTAS DE GÊNERO PARA A  
CÂMARA DOS DEPUTADOS ..... 589

**SEÇÃO VII**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: NOVAS ABORDAGENS ..... 601**

**CAPÍTULO 23**

DESENHO, CONTEXTO E QUALIDADE DELIBERATIVA EM CONFERÊNCIAS NACIONAIS:  
UMA ANÁLISE DOS DEBATES E PROPOSIÇÕES SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO  
NA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (I CONSEG) ..... 603

**CAPÍTULO 24**

AS POLÍCIAS ESTADUAIS BRASILEIRAS: O DESAFIO DA REFORMA ..... 629



<b>PARTE V</b>	
<b>REFLEXÕES PARA A AÇÃO ESTATAL.....</b>	<b>647</b>
<b>SUMÁRIO ANALÍTICO.....</b>	<b>651</b>
<b>SEÇÃO VIII</b>	
<b>POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>659</b>
<b>CAPÍTULO 25</b>	
MÉTODOS QUALITATIVOS DE AVALIAÇÃO E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	661
<b>CAPÍTULO 26</b>	
SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS DO PROGRAMA FEDERAL DE APOIO À GESTÃO URBANA MUNICIPAL .....	689
<b>CAPÍTULO 27</b>	
INTERVENÇÃO SOCIOURBANÍSTICA NO COMPLEXO DO ALEMÃO: REFERÊNCIAS PARA FUTURA AVALIAÇÃO.....	713
<b>SEÇÃO IX</b>	
<b>NA ORDEM DO DIA: NOVOS PROBLEMAS PARA VELHOS DESAFIOS.....</b>	<b>735</b>
<b>CAPÍTULO 28</b>	
A VOLATILIDADE DA RENDA E A COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	737
<b>CAPÍTULO 29</b>	
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL.....	751

## APRESENTAÇÃO

Em 2010, o Brasil realizou sua sexta eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1980 a 2010), o país conformou uma das maiores e mais pujantes democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar uma nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar uma nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder tanto no executivo e legislativo em âmbito federal como nos executivos e legislativos subnacionais, em um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo – constitui-se na mais importante característica deste que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes relatados nesta publicação, que busca produzir reflexão sistemática e crítica da experiência brasileira atual no campo das suas mais importantes políticas públicas, com o exercício – *mais uma vez* – contínuo, coletivo e cumulativo da vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente das instituições como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

Para enfrentá-los, é missão do Ipea perseguir princípios e ideais do Estado nacional republicano, do planejamento governamental democrático e das próprias políticas públicas como veículos a partir dos quais o desenvolvimento é buscado. Não é outra, portanto, a razão de ser desta publicação que ora se apresenta, dando sequência, em edições anuais, a este esforço institucional de pensar criticamente o Brasil.

Em particular, interessa ao Ipea, nesta atual quadra histórica de desenvolvimento que se abre ao país, reafirmar a ideia de que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente – ainda que se reconheça ser isto nada trivial e em si mesmo meritório; a ele cabe – como ficou demonstrado em outros momentos históricos – a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças – em várias de suas dimensões – que ainda marcam a nação brasileira.

Boa leitura e reflexão a todos e todas!

Marcio Pochmann  
Presidente do Ipea

## AGRADECIMENTOS

Com este documento do projeto *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* em sua versão 2010, mais uma vez o Ipea contribui com análises, investigações e proposições atualizadas e sofisticadas sobre aspectos da realidade social, econômica, política e institucional do Brasil. O trabalho que ora se apresenta ao país é fruto de intensa dedicação de seus dirigentes, de seu corpo técnico e de colaboradores ao longo do ano.

O aspecto mais singular do processo de sua elaboração está no seu caráter cooperativo. Foi realizado um sem-número de reuniões para discussão dos temas, leitura dos artigos por parte dos pareceristas, sistematização dos pareceres e validação dos trabalhos. Os colegas deste Comitê Editorial disponibilizaram seu tempo, em meio a outras tarefas de pesquisa, para a construção de um projeto tão caro aos técnicos desta instituição como é o *Brasil em Desenvolvimento* (BD).

Ano a ano, já desde 2005, o Ipea tem apresentado um documento à nação singularizado pelo olhar ao mesmo tempo largo, posto que são muitos os temas abordados, e sintético, posto que seu interesse é revelar em cada tema padrões e trajetórias essenciais da realidade. Com esta perspectiva é que os técnicos e colaboradores organizam seus métodos e rotinas de trabalho para oferecerem ao país um trabalho que busca unir, à qualidade das investigações, a revelação do movimento às vezes sutil e insurgente, outras vezes essencial e duradouro dos acontecimentos econômicos, sociais e institucionais mais relevantes.

Não é tarefa fácil desvelar desafios novos para a política pública nacional a cada edição deste projeto. A tarefa mais importante dos técnicos é analisar as questões problematizadas a todo momento da realização de suas pesquisas para perscrutar temas novos para as agendas seguintes. As edições do BD a cada ano que passa se abastecem deste combustível gerado no ano anterior. O resultado tem sido o constante enriquecimento analítico das pesquisas internas à instituição e a contribuição propositiva e instigadora ao amadurecimento da política pública em nossa sociedade.

Os esforços institucionais para a realização deste projeto se desenvolvem pela conjugação de diversos apoios: da sempre presente Presidência da instituição e sua Diretoria Colegiada com atuação mobilizadora, dos técnicos e colaboradores internos, os quais desenvolvem e dão concretude às investigações na forma dos textos e, por fim, deste Comitê Editorial, constituído para coordenar e organizar os trabalhos.

Os agradecimentos a todos os envolvidos em mais esta edição do *Projeto Brasil em Desenvolvimento* é tanto mais necessário quanto mais quisermos que o projeto contribua, a cada ano, para o fortalecimento desta instituição. Daí a importância de nominar aqueles a quem devemos a gratidão e a solidariedade pelo caminho percorrido.

Pelo apoio incondicional, destacamos o presidente Marcio Pochmann e a Diretoria Colegiada, composta por diretores e seus adjuntos: Jorge Abrahão e Helder Ferreira, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), José Celso Cardoso Jr., da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), João Sicsú e Renault Michel, da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac), Liana Carleial e Bruno Cruz, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), Mario Lisboa Theodoro e Marcos Cintra, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint), Marcio Wohlers de Almeida e Fernanda de Negri, da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset), e Fernando Ferreira, da Diretoria de Desenvolvimento Institucional.

Contamos nesta versão do documento com vinte e nove capítulos organizados, por sua vez, em cinco partes temáticas afins e representativas de grandes questões da política pública nacional, as quais trazem luzes, em traços gerais, sobre:

- a) padrões recentes do gasto público federal e para instrumentos de política econômica utilizados para resistir aos impactos da crise internacional;
- b) avaliação de políticas setoriais específicas implementadas com vistas à competitividade do país, bem como avaliação dos ganhos possíveis em inovação tecnológica;
- c) dimensão e opções do engajamento recente do país no cenário das relações políticas internacionais;
- d) democratização e consolidação de valores republicanos dentro do Estado a partir da abertura crescente de espaços institucionais à participação da sociedade civil; e
- e) investigações críticas e propositivas sobre o uso de métodos de avaliação de políticas públicas.

A Parte I deste documento institucional, nomeada de *Alicerces para a prosperidade econômica*, está composta de sete capítulos distribuídos, por sua vez, em duas seções temáticas. Agradecemos a todos os colegas que, com suas contribuições, ajudaram a dar concretude a esta parte da publicação. Na primeira seção (*Para além da crise: um novo padrão de crescimento?*) traz-se à baila uma discussão da recente atuação que o governo federal vem imprimindo ao gasto público como elemento de ativação da demanda agregada e como indutor do desenvolvimento. Todos os autores dos capítulos que se seguem são técnicos de planejamento e pesquisa da instituição. Victor Leonardo de Araújo e Murilo Pires são os autores do primeiro artigo, chamado *Políticas econômicas para superação da crise no Brasil: a ação anticíclica em debate*. Responsável pela elaboração do capítulo segundo, Claudio Amitrano presenteou o documento com *O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009*.

Na seção 2, *Fundamentos Macroeconômicos: gasto público, câmbio e inflação*, agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti pela realização dos dois capítulos. O primeiro versa sobre a atuação do governo federal no gasto direto na economia brasileira e revela uma faceta nova desta forma de atuação, a qual tem sido bem robusta, e que se refere ao seu papel ativo como transferidor de capacidade de gasto para governos subnacionais: *Governo gastador*

*ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período 2002 a 2010.* O outro capítulo, com uma avaliação inovadora quanto à metodologia empregada, tanto quanto reveladora da insurgência de um novo perfil para o gasto em investimento público federal no Brasil, se encontra descrito em *Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma.* Renovamos nossos agradecimentos pelo capítulo do *Gasto social federal: uma análise da execução orçamentária de 2009*, assinado por José Valente Chaves e José Aparecido Ribeiro, bem como a Raphael Gouveia e Vinicius Cerqueira, autores do capítulo *Considerações sobre a evolução da taxa de câmbio no Brasil no período 1995-2009: o desalinhamento cambial*, e a Vinicius Cerqueira e Thiago Martinez, pela autoria de *Decomposição e determinantes da inflação no Brasil no período 2007-2009.*

Colaboraram com sugestões, comentários e recomendações para os textos desta Parte I os seguintes técnicos do Ipea, membros deste Comitê editorial: Eduardo Pinto, André Calixtre, Martha Cassiolato, Luciana Mendes, André Viana, Aristides Monteiro, José Celso Cardoso Jr., João Paulo Viana e Rogério Boueri.

A Parte II da publicação (*Redefinindo estratégias setoriais para o desenvolvimento*) conta com a participação de oito capítulos em duas seções: *Implementação e resultados recentes de políticas setoriais e infraestrutura para o desenvolvimento.* Na primeira seção, nossos agradecimentos vão para: Daniel Grimaldi, Flávio Lírio Carneiro, Mauro Oddo Nogueira e Graziela Zucoloto, que escreveram o texto de *Políticas de desenvolvimento econômico no Brasil: impactos de políticas selecionadas de incentivo à inovação e à exportação*; Luiz Ricardo Cavalcante, autor de *Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise com base nos indicadores agregados*; Júnia Cristina Conceição, autora de *Política de comercialização agrícola no Brasil*; e para Margarida Hatem Coelho, que escreveu *A ocupação no setor turismo e sua evolução: um panorama do Brasil e regiões.*

Na segunda seção, ainda na Parte II, agradecemos a Lucia Helena Salgado, Michelle Holperin e Eduardo Borges pelo capítulo *Qualidade regulatória e fortalecimento do Estado e das instituições: o papel da análise de impacto*; agradecemos também a Carlos Campos Neto, Iansã Melo Ferreira, Fabiano Mezadre Pompermayer, Ricardo Pereira Soares, Alfredo Eric Romminger e Leonardo Fernandes Soares Vasconcelos por terem escrito o capítulo *Uma análise do transporte terrestre de cargas brasileiro*; somos gratos a Cesar Nunes de Castro, autor do capítulo *Transposição do rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto*; e, finalmente, agradecemos a Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho, Maria da Piedade Moraes e Vicente Correia Lima Neto, autores do capítulo *A acessibilidade no transporte de passageiros: um panorama da política pública federal.*

Contribuíram para a revisão, comentários e sugestões aos textos os seguintes membros do Comitê Editorial: Paulo de Tarso, Mauro Oddo Nogueira, Thiago Martinez, Aristides Monteiro, Rogério Boueri e André Calixtre.

A Parte III (*O Brasil no mundo: economia e relações internacionais*) resultou da colaboração dos colegas a seguir nomeados: André Calixtre e Pedro Barros, autores do capítulo

*A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul*; Gustavo Luedemann, Jorge Hargrave, Maria Bernadete Gutierrez e Ronaldo Seroa da Mota, autores do capítulo *As negociações internacionais sobre as mudanças climáticas: avanços recentes e o papel brasileiro*; Fernanda Goes e Almir de Oliveira Jr, autores de *Aspectos da presença brasileira no Haiti após a Minustah: a paz por meio do desenvolvimento*; e Honório Kume e Guida Piani, autores de *Desempenho das exportações e política comercial*.

Agradecemos ainda aos colegas do Comitê Editorial João Paulo Viana, Aristides Monteiro, Júnia Conceição, Eduardo Pinto, Murilo Pires, Thiago Martinez, Rogério Boueri e André Viana pelas contribuições de pareceres e comentários aos textos supracitados.

A Parte IV do documento (*Republicanizando o Estado brasileiro*) contou com contribuições inestimáveis, para os quais dirigimos nossos agradecimentos, de Paulo de Tarso Linhares e Alexandre Cunha, responsáveis pela elaboração do capítulo *Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil*; Felix Lopez e Roberto Rocha Pires, autores do capítulo *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas*; Maria Aparecida Abreu, autora de *A minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara de Deputados*; Fábio de Sá e Silva, autor de *Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG)*; e Almir de Oliveira Jr e Edison Benedito da Silva, responsáveis pelo capítulo *As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma*.

As colegas Martha Cassiolato e Luciana Mendes e os colegas João Paulo Viana, André Viana, Mauro Nogueira, Rogério Boueri e Eduardo Pinto, do Comitê Editorial, tiveram atuação como pareceristas dos textos nesta Parte IV do BD 2010.

Por fim, na Parte V, chamada de *Reflexões para ação estatal*, nossos agradecimentos vão para: Roberto Pires, Felix Lopez e Fábio Sá e Silva, pelo capítulo *Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas*; Rafael Pereira, Marco Aurélio Costa, Ernesto Galindo e Renato Balbim, responsáveis pelo capítulo *Situação atual e perspectivas do Programa Federal de Apoio à Gestão Urbana Municipal*; Alexandre Manoel da Silva, Anna Rita Scott Kilson, Carla Coelho de Andrade, Cleandro Henrique Krause, Débora Correa Faria Lopes, Emmanuel Carlos de Araujo Braz, João Carlos Ramos Magalhaes, Maria da Piedade Morais, Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato, Meg Coelho Netto Galiza, Renato Balbim, Roberta da Silva Vieira, Rute Imanishi Rodrigues e Vanessa Gapriotti Nadalin, autores do capítulo *Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação*; agradecemos a Sergei Soares, autor do capítulo *A volatilidade da renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*; e, por fim, agradecemos a Alexandre Arbex, Brancolina Ferreira, Fábio Alves e Antonio Teixeira, responsáveis por *Regularização fundiária na Amazônia Legal*.

Nossos agradecimentos também aos pareceristas dos capítulos desta Parte V: João Paulo Viana, Júnia Cristina Conceição, Alexandre Cunha, Murilo Pires, Thiago Martinez, André Viana, José Celso Cardoso Jr., Luciana Mendes e Paulo de Tarso.

Para cada uma das cinco partes que compõem esta publicação foram escritos Sumários Analíticos apresentadores dos conteúdos de cada seção e orientadores da leitura. A confecção de cada sumário ficou sob encargo de membros do Comitê Editorial e de colegas do Ipea convidados, aos quais agradecemos pelo apoio à realização desta tarefa, ao mesmo tempo que registramos a participação de cada colaborador: André Viana, Thiago Martinez e Murilo Pires (Parte I); Divonzir Gusso e Mauro Oddo (Parte II); Eduardo Pinto e André Calixtre (Parte III); Aristides Monteiro e Paulo de Tarso Linhares (Parte IV); e Luciana Mendes e João Paulo Viana (Parte V).

Contribuiu imensamente para a realização desta publicação, por meio da elaboração técnica, revisão final e editoração dos textos, o pessoal da Assessoria de Comunicação (Ascom) da instituição. Agradecemos em particular o empenho de Daniel Castro, assessor-chefe de comunicação, e de Cláudio Passos de Oliveira, coordenador editorial, e a toda a equipe do Editorial – Marco Aurélio Dias Pires, supervisor de revisão, Everson da Silva Moura, supervisor de editoração eletrônica, Laeticia Jensen Eble, Luciana Dias Jabbour, Maria Irene Lima Mariano, Reginaldo da Silva Domingos, Sabine Alexandra Holler, Sheila Mazzolenis, Leonardo Moreira de Souza (estagiário), Andressa Vieira Bueno (estagiária), da revisão, e Bernar José Vieira, Cláudia Mattosinhos Cordeiro, Jeovah Herculano Szervinsk Júnior, Luís Cláudio Cardoso da Silva, Renato Rodrigues Bueno, Eudes Nascimento Lins (estagiário), da editoração eletrônica – pela presteza e espírito colaborativo em meio ao vai e vem de textos em revisão e de provas e contraprovas de textos e capas até que todo o material estivesse finalizado.

Comitê Editorial

## COLABORADORES

Alexandre Arbex Valadares

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Alexandre dos Santos Cunha

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Alexandre Manoel Angelo da Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Almir de Oliveira Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

André Rego Viana

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)

Anna Rita Scott Kilson

Especialista em Desenvolvimento Sustentável - CAIXA

Antonio Teixeira Lima Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Aristides Monteiro Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Bolívar Pego

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Brancolina Ferreira

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Carla Coelho de Andrade

Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Cleandro Henrique Krause

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)



Debora Correa Faria Lopes  
Técnica Social - CAIXA

Edison Benedito da Silva  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Eduardo Costa Pinto  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Emmanuel Carlos de Araujo Braz  
Gerente Nacional de Planejamento e Avaliação - CAIXA

Ernesto Pereira Galindo  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas (Dimac)

Fábio Alves  
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental cedido ao Ipea, na Diretoria de  
Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Fábio de Sá e Silva  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Felix Garcia Lopez  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

João Carlos Ramos Magalhaes  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (Dirur)

João Paulo Viana  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (Dirur)

José Celso Cardoso Jr.  
Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (Diest)

Júnia Cristina P.R. da Conceição  
Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Ligier Modesto Braga  
Pesquisador Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD),  
na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

## Colaboradores

Luciana Mendes Santos Servo

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Marco Aurélio Costa

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Maria Aparecida Abreu

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Maria da Piedade Moraes

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Mariana Sena Lara

Pesquisadora Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Martha Cassiolato

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset)

Meg Coelho Netto Galiza

Gerente Executiva de Trabalho Social - CAIXA

Murilo José de Souza Pires

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Natalia Alves Silveira

Pesquisadora Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Paulo de Tarso Linhares

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Rafael Henrique Moraes Pereira

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Renato Balbim

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Roberta da Silva Vieira

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Roberto Rocha Coelho Pires

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Rogério Boueri Miranda

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Rute Imanishi Rodrigues

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

Sergei Suarez Dillon Soares

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)

Thiago Sevilhano Martinez

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

Vanessa Gapriotti Nadalin

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

## INTRODUÇÃO

Ao findar esta década, sob muitos aspectos o retrato que se tem do Brasil apresenta traços distintos dos prevalecentes dez ou vinte anos antes. Seus cidadãos e suas instituições estão visivelmente mais vibrantes, mobilizadores e participativos nas questões que lhes afetam, e também mais questionadores de seus destinos, fazendo ruir, paulatinamente, aqueles modelos mentais que propugnam para a sociedade nacional um conservadorismo atávico e a aversão a mudanças.

Sem dúvida, o fortalecimento dos valores e das práticas democráticas no cotidiano dos cidadãos tem concorrido para isso. Eleições têm sido realizadas cada vez mais frequentemente desde fins da década de 1980, com a Constituição de 1988 tendo um papel relevante para assegurar e promover os rituais da democracia. A cada dois anos, a rotina eleitoral tem expressado ora desejos de mudança ora de consolidação de processos. No plano das escolhas sobre os governos federais, a manutenção da estabilidade econômica e o aprofundamento da distribuição de renda são fatos incontestáveis e base para a obtenção de melhorias sociais e econômicas. Nos planos estaduais e municipais, por sua vez, tem sido reivindicado pela população um alinhamento mais estreito destes governos subnacionais com os rumos dos avanços federais; cobra-se também o fornecimento de benefícios públicos substantivos e mensuráveis por parte dos governantes subnacionais.

Não é por outra razão que as políticas sociais seguem gerando resultados positivos, a despeito de longo caminho até a universalização de bens e serviços públicos fundamentais, sendo os casos da saúde e da educação os mais representativos. A política de transferências de renda às famílias para o combate à pobreza e à miséria (Benefício de Prestação Continuada, Previdência Rural e o Programa Bolsa Família), que teve início ainda em meados dos anos 1990, ganhou enorme impulso na década atual, partindo de 6,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2002 para o montante de 9,3% em 2009. Em particular, o Programa Bolsa Família (PBF), com cobertura nacional de 1,15 milhão de famílias em outubro de 2003, atingiu 12,37 milhões em dezembro de 2009.

Os impactos da ação desse programa têm sido muito significativos para as regiões brasileiras nas quais o número de pobres e miseráveis é, historicamente, mais expressivo. Na região Nordeste, para dar um exemplo, o PBF, que atingia apenas 2,13 milhões de famílias em 2003, aumentou expressivamente sua cobertura, chegando a 6,2 milhões em 2009. Além das melhorias na distribuição de renda nacional e regional, os efeitos de estímulo sobre a demanda agregada regional são dignos de nota. O montante de transferências do PBF aos estados do Nordeste correspondia a 0,16% do PIB regional em 2003; em 2009, esta proporção elevou-se para 1,38%.

Os avanços sociais, como um reflexo das crescentes demandas políticas, têm tido respostas crescentemente positivas por causa das melhorias que se verificam também na esfera econômica. A manutenção da estabilidade macroeconômica em conjunção com uma

economia internacional favorável ao Brasil e o proativismo fiscal do governo federal e dos governos estaduais têm propiciado taxas de crescimento do PIB mais altas que as da década anterior. Como resultado, os índices de desemprego estão declinando em todas as regiões do país desde pelo menos o ano de 2004.

As reflexões presentes neste documento que o Ipea traz a público não apontam apenas para os aspectos favoráveis reinantes no país nos últimos anos. São feitas também – e o Ipea não poderia se furtar a cumprir este papel – reflexões e advertências acerca das trajetórias em curso quanto a questões preocupantes para o destino da nação, bem como limites e obstáculos ao êxito das políticas públicas.

Contudo, esta edição 2010 de *Brasil em Desenvolvimento – Estado, Planejamento e Políticas Públicas* busca ressaltar alguns processos que se cristalizaram de modo mais nítido ao fim desta década e foram devidamente captados pelos estudos empreendidos por especialistas e colaboradores nas várias diretorias do Ipea. Tais processos têm a ver com a relação entre a sociedade e o Estado brasileiro, a qual passou por alterações significativas, indo de um padrão de Estado mínimo muito em voga no mundo em desenvolvimento nos anos 1990 para outro mais conducente à criação de trajetórias de expansão do emprego e da renda e maior participação social nos destinos das políticas públicas.

As evidências apresentadas pelos diversos estudos que compõem esta publicação sugerem que o Estado brasileiro assumiu nos anos recentes um comportamento bastante peculiar, quando visto sob perspectiva histórica, no que tange ao seu modo de promover orientação e sentido aos destinos da nação. De forma quase simultânea – muito embora não se possa afirmar que se perseguiu deliberadamente o resultado obtido – a orientação governamental produziu:

- um importante arsenal de instrumentos para ampliação da atividade econômica por intermédio do resgate do gasto em investimento do governo federal e, em particular, de suas empresas estatais, cujo resultado foi o *crescimento* do nível de atividade com *estabilidade macroeconômica*;
- uma orientação, na esfera social, que *privilegiou os mais vulneráveis entre aqueles a serem protegidos*, mediante a ampliação dos gastos sociais em meio às dificuldades fiscais que se apresentaram nos momentos mais agudos da crise; e
- na esfera política, a busca, pelo governo, da *abertura e expansão de espaços institucionais participativos* e o esforço para manter e acelerar os já existentes, quer por meio de maior cooperação federativa, quer mediante a elaboração e implementação de políticas públicas nas quais a participação social adquiriu maior protagonismo.

## **POLÍTICA ECONÔMICA PARA EXPANSÃO DO EMPREGO E DA RENDA**

O Brasil buscou ao longo desta década retomar seu padrão histórico de crescimento econômico. Tendo apresentado uma taxa anual de 1,9% entre 1995 e 2002, consolidou-se um novo cenário para a atividade produtiva, que passou a se expandir à taxa média anual de 4,6% entre 2003 e 2008. Certamente contribuiu para tal o cenário externo benigno, mas é certo também que, no plano interno, houve a determinação da política pública para garantir que o país voltasse a apresentar uma trajetória de expansão do emprego e da renda.

A atuação governamental na retomada do investimento público, cuja ampliação ano a ano desde 2005 tornou-se notória, somou o montante de R\$ 300 bilhões entre 2005 e 2009, com destaque para a infraestrutura de petróleo e gás, energia hidrelétrica e construção civil. A expansão do investimento vem ocorrendo ao mesmo tempo que o gasto em custeio permanece constante como proporção do PIB; em particular, a rubrica politicamente sensível do gasto de pessoal do governo federal manteve-se devidamente controlada no período, como mostram os estudos realizados.

Adicionalmente, a política de crédito público teve um papel estratégico entre os instrumentos postos em ação. O governo federal passou a utilizar seus bancos públicos, notadamente o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para viabilizarem uma ampliação do crédito, estimulando um ciclo de investimentos – no início da década os bancos públicos ofertavam pouco mais de 25% do crédito total da economia, e em fevereiro de 2010 chegaram a ofertar 41% – e, dessa forma, mantendo o nível de atividade e do emprego em patamar elevado. Somente o BNDES realizou desembolsos ao setor produtivo, com vistas à expansão da formação bruta de capital fixo, entre 2003 e 2009, no montante acumulado de R\$ 510,3 bilhões (a preços de 2008).

Pairam dúvidas, entretanto, no que concerne à continuidade desse ciclo de crescimento. De um lado, não está claro como o governo federal continuará a conduzir as bases de financiamento para o investimento doméstico, tendo em vista que a capacidade do próprio governo em expandir o investimento público está se esgotando, sendo seu limite dado pela política de juros reais elevados conduzida pelo Banco Central (BCB). De outro lado, a expansão das reservas em dólares em poder do BCB, muito acentuada nos últimos dois anos, permitiu que o país atravessasse a crise internacional de 2008/2009 em condições muito confortáveis, mas vem pressionando de forma incontornável o nível de endividamento público do país e, portanto, criando obstáculos à continuidade do ciclo expansivo em curso.

## **PRIORIDADE AO COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL**

O governo atual perseverou em levar adiante o compromisso de que a política social não deveria ser atingida pelos reveses da economia e, em meio à crise, apostou na expansão do gasto social. Esta postura adotada para o tratamento da questão social, em certa medida, se distanciou do padrão vigente nos anos anteriores da década, quando a trajetória observada

do gasto social manteve estreita correspondência com a *performance* predominante na economia – isto é, quando esta esteve em ascensão, os gastos também tenderam à expansão, o contrário ocorrendo quando a economia arrefeceu seu ímpeto de crescimento.

Em particular, o destaque da política social foi o fato de que o governo federal optou por priorizar as camadas mais vulneráveis entre aquelas a serem protegidas. Isto ficou evidente pela orientação de manter, ao longo do ano de 2009, a trajetória de crescimento do gasto social, na forma de transferências de rendas às famílias, ampliação do seguro-desemprego e gastos em educação.

Para assegurar que uma trajetória firme e segura de redução das desigualdades se instalasse no país, o governo federal, em parte por força de preceitos constitucionais e em parte por escolhas de políticas, passou a desempenhar um papel preponderante de transferidor, para os governos subnacionais, de recursos fiscais destinados a saúde, educação e assistência social. Esta nova faceta de relações federativas, mais cooperativa, foi identificada por vários estudos presentes neste documento.

### **FORTALECIMENTO DA FEDERAÇÃO E DA DEMOCRACIA**

Em linha com os avanços na condução recente das políticas social e econômica, a tônica do ambiente político-institucional foi dada ora pelo fortalecimento do tecido institucional federativo ora pelo adensamento das relações do Estado com a sociedade civil, no sentido de ampliação dos canais de participação.

O governo federal não somente tem se tornado mais permeável aos espaços participativos de decisão nas políticas públicas, como tem, de fato, levado esta agenda de efetiva participação cidadã para os entes federativos subnacionais. A realização de conferências nacionais – em muitos casos precedidas de suas respectivas congêneres estaduais e municipais –, bem como a ativação e/ou criação de conselhos nacionais e subnacionais, tiveram expressivo desenvolvimento nos dois últimos governos, mas, em especial, tomaram vulto e ampla relevância no último, conforme apontado nos textos desta obra. Estes conselhos e conferências tornam-se, então, espaços privilegiados para a discussão e incorporação de novos temas e novos sujeitos sociais e políticos à agenda prevaiente, os quais encontram ali um outro espaço para expressão de seus interesses, enquanto canais tradicionais de representação obstaculizavam suas legítimas demandas.

As relações entre entes federados tomaram um impulso renovador a partir de 2005, com a aprovação da Lei de Consórcios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). Desde então, com a definição de um marco regulatório para a expressão dos interesses e vontades dos governos federal, estaduais e municipais, o consorciamento com vistas a impulsionar soluções compartilhadas para provimento de bens e serviços públicos ganhou robustez e ampla adesão por todo o país.

Entretanto, o mais importante é reter, a partir da discussão acerca de consorciamento entre entes federativos, que a significativa adesão aos consórcios harmoniza-se com uma particularidade relevante do governo federal: induzir nacionalmente a coordenação de políticas públicas por meio, mas não unicamente, deste instrumento.

### **DESAFIOS E POSSIBILIDADES: NOVOS HORIZONTES PARA O PAÍS**

A nova quadra por que passa a vida nacional, caracterizada pelo retorno a um papel diferenciado do Estado na geração de trajetórias de desenvolvimento – grandemente possibilitada pelo advento, em plano internacional, da crise financeira de 2008/2009 e pelo enfraquecimento da ideologia do Estado mínimo –, permitiu a construção de espaços de fortalecimento de elementos propriamente nacionais do desenvolvimento. Neste sentido, citem-se a defesa do mercado interno, a implementação de políticas industriais/setoriais ativas e a afirmação, desta vez sem constrangimentos, de políticas de transferências de renda a setores vulneráveis da sociedade.

A discussão a respeito de políticas (e seus instrumentos) setoriais com ênfase em apoio à inovação e à competitividade de setores exportadores tem sido crescente, o que também ocorre quanto à atuação do governo federal e os recursos por este investidos. Setores como turismo e agroindústria, que têm tido desempenho excepcional nos últimos anos, apresentaram também fortes rebatimentos no território brasileiro, exigindo, por sua vez, atenção particular da política pública para fortalecer determinadas posições regionais.

Vários estudos têm apontado para o tema crucial da infraestrutura necessária ao desenvolvimento nacional. Ora são indicadas dificuldades ainda não superadas, como é o caso do transporte terrestre (ferroviário e rodoviário), que contou com investimentos totais (públicos e privados) de R\$ 72 bilhões entre 2002 e 2009, vultosos porém insuficientes para suprir as deficiências em quadro de economia aquecida; ora são trazidos à tona alguns resultados dos investimentos em curso no projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco, o qual, quando concluído, beneficiará cerca de 8,8 milhões de cidadãos brasileiros.

Momento auspicioso para a agenda internacional do país é o que tem caracterizado a última metade desta década. A nação, ao passo que vem resolvendo suas grandes questões internas de miséria e desigualdade, pode também estabelecer uma agenda de cooperação no plano das relações internacionais muito mais ampla e solidária com países pobres e/ou em desenvolvimento. Registrem-se, a este respeito, o protagonismo com a ajuda humanitária e de desenvolvimento para o Haiti, a firme disposição brasileira em busca do fortalecimento e estreitamento de relações com os países sul-americanos (criação da União de Nações Sul-Americanas – Unasul), e até mesmo a criação de uma agenda internacional propositiva para as questões do desenvolvimento sustentável e da mudança climática.

Seguem certos consensos em relação a duas trajetórias a serem consolidadas: a manutenção do crescimento econômico em patamares necessários à eliminação do desemprego e subemprego e a redução da pobreza e da elevada desigualdade de oportunidades ainda dominantes em nossa sociedade. Acerca destas questões, a política pública está sendo, permanentemente, convocada a refletir, bem como a dedicar-lhes grande energia.



Em vários aspectos da vida nacional recente, a direção e o sentido dados pelo Estado ao desenvolvimento são notórios. A diversidade e a pluralidade de atores com suas demandas também se expandem em “energia democrática”. Estes dois movimentos convergem para, e configuram, processos de amadurecimento de escolhas sociais, econômicas, políticas e institucionais conducentes ao aprimoramento da cidadania. Nem sempre a vida nacional se mostrou tão rica de estímulos ao desenvolvimento quanto neste fim de década. O Ipea, por meio desta publicação, tem a honra de trazer, em boa hora para o debate público, elementos que descortinam estes novos caminhos do país.

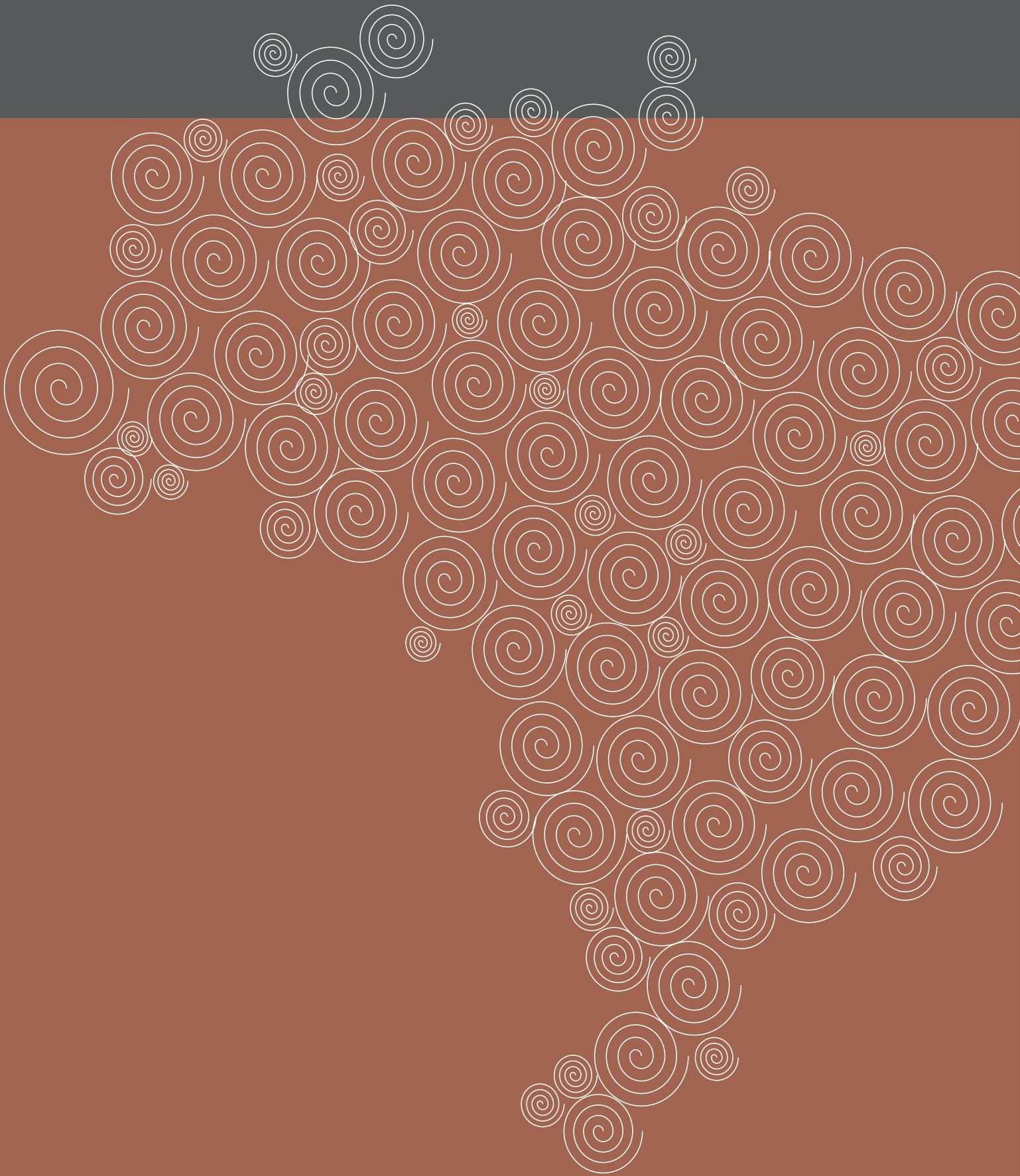
Marcio Pochmann  
*Presidente do Ipea*

*Diretoria Colegiada*

Fernando Ferreira  
João Sicsú  
Jorge Abrahão de Castro  
José Celso Cardoso Jr.  
Liana Maria da Frota Carleial  
Márcio Wohlers de Almeida  
Mário Lisboa Theodoro

*Comitê Editorial*

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)  
Aristides Monteiro Neto (Editor)  
André Bojikian Calixtre  
André Rego Viana  
Eduardo Costa Pinto  
João Paulo Viana  
Júnia Cristina Conceição  
Luciana Mendes Servo  
Martha Cassiolato  
Mauro Oddo Nogueira  
Murilo José de Souza Pires  
Paulo de Tarso Linhares  
Rogério Boueri Miranda  
Thiago Sevilhano Martinez





**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2010**  
ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Parte IV**

**REPUBLICANIZANDO O ESTADO BRASILEIRO**

## SUMÁRIO ANALÍTICO

Desde a última metade dos anos 1980, quando do início da fase recente de redemocratização do país, tem-se vivenciado uma trajetória marcada por avanços e recuos, mas, especialmente, por esforços, barganhas e negociações entre atores dos mais variados espectros políticos de nossa sociedade, numa síntese que tem produzido avanços substantivos para o fortalecimento de espaços e ritos republicanos, democráticos e cooperativos.

Do ponto de vista dos ritos formais da democracia, destacam-se as sucessivas eleições presidenciais em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e agora em 2010; além das inúmeras eleições para governadores, prefeitos, vereadores, senadores, deputados estaduais e federais. Nestes pleitos eleitorais, a democracia brasileira tem se mostrado vibrante, participativa e renovadora quanto à universalização e ao acesso irrestrito para os cidadãos em todos os lugares do país, mesmo os mais remotos. Em 1986, quando ocorreu a primeira eleição após o retorno à vida democrática, o eleitorado era composto de 69,4 milhões de brasileiros. Tem havido um crescimento contínuo e muito expressivo desde então. Em 2002, para exemplificar, o eleitorado era formado por 115,2 milhões de cidadãos; recebeu, pois, um acréscimo de 45 milhões em 16 anos. Em 2010, verifica-se nova expansão, e já são 135,6 milhões de brasileiros eleitores.

É claro que o processo democrático não se restringe apenas à participação por meio do voto. É necessário, adicionalmente, que os cidadãos participem efetivamente da elaboração, da execução e dos resultados das políticas públicas. Quanto mais canais de participação estiverem abertos e ativos para que o Poder Executivo se torne permeável às demandas diretas e/ou indiretas que vêm dos cidadãos, mais democráticas e transparentes tendem a se tornar as ações do governo. Os capítulos que compõem esta parte IV do *Brasil em Desenvolvimento* debruçam-se justamente sobre esta temática: a experiência da democracia brasileira em criar espaços para a vocalização de demandas dos cidadãos.

Um apanhado de grande significado para a atualização dessa percepção do movimento estrutural de nossa democracia é realizado pelos cinco capítulos que se seguem. Os textos espelham, ademais, o esforço inovador do Ipea na ampliação de áreas de investigação e assessoramento governamental, as quais estão agora também devotadas a analisar elementos de políticas públicas por meio de filtros das teorias da democracia e das instituições políticas do Estado e da sociedade.

Tentando superar o paradigma tradicional do desenvolvimento como atributo quase que exclusivo do crescimento econômico – por muito tempo assentado na literatura e nos

métodos de construção e proposição de políticas públicas –, o Ipea vem desenvolvendo esforços institucionais para reorientar o debate sobre o desenvolvimento brasileiro, no sentido da proposição de que a ampliação dos níveis de bem-estar da nossa população passa, de um lado, pela escolha democrática do modelo de sociedade que os cidadãos preferem construir – se mais individualista ou, pelo contrário, mais cooperativa –, e, de outro, pelo ritmo apropriado que se deseja estabelecer para garantir, simultaneamente, a geração de riqueza e sua correspondente apropriação mais igualitária.

Os resultados das análises empreendidas nos capítulos estão embebidos da percepção de que, durante muito tempo da história brasileira, a orientação de buscar o crescimento econômico como valor primordial da constituição da nossa sociedade deixou marcas muito fortes nas desigualdades regionais e sociais e, mais além, tornou-se um obstáculo para a incorporação de brasileiros ao processo de construção da cidadania real. No momento presente, advoga-se, contrariamente, que a construção e constituição de espaços de democracia são elementos endógenos do desenvolvimento: a democracia como elemento catalisador do desenvolvimento não pode mais ser encarada como processo a ser atingido depois que o desenvolvimento for construído, visto que é dele parte integrante e constituinte.

Para trazer à tona essa preocupação com o avanço da democracia brasileira, um conjunto de estudos sobre questões relacionadas ao funcionamento das instituições políticas e a elementos de fortalecimento do *ethos* democrático no país está sendo apresentado para discussão e debate público. No primeiro capítulo, *Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil*, a ideia de cooperação entre entes federados é o mote principal. Seu objetivo, em primeiro lugar, é realizar uma contextualização da dinâmica de interação cooperativa entre esses entes, visando à promoção de políticas e à provisão de serviços públicos. Posteriormente, buscou-se analisar a trajetória recente do mais importante instrumento legal de coordenação federativa cooperativa: o consórcio público.

A preocupação que perpassa a investigação em curso é pôr luz e evidência na Lei Federal de Consórcios (LC), Lei nº 11.107/2005 como uma novidade que concedeu, a partir de sua regulamentação, mais robustez aos arranjos de cooperação e coordenação na Federação brasileira. Até a aprovação desta lei, um vácuo jurídico tornava pouco sólidas as relações consorciais entre governos nacionais e subnacionais e, até mesmo, desestimulava o estabelecimento de arranjos institucionais cooperativos para a solução de problemas conjuntos.

Em dois momentos do texto, pelo menos, as vantagens da introdução da lei dos consórcios são ressaltadas: *i)* “a LC atribuiu aos consórcios o caráter de pessoas jurídicas de direito público e tornou bastante mais difícil para um dos partícipes a denúncia do acordo, a recusa em participar efetivamente ou [a recusa] em aportar recursos financeiros.”; principal inovação da LC é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados quando do estabelecimento de um consórcio público.”

Então, que efeitos a LC teria imprimido às relações de cooperação federativa no país? Que tipos de associações se fizeram mais presentes e onde se fizeram? Utilizando dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), os autores mostram que a LC provocou, de fato, um poderoso estímulo à criação de consórcios no país desde sua implementação em 2005. Houve, entre 2005 e 2009, uma expansão do total de consórcios em todas as áreas de atuação de políticas públicas, exceção feita apenas para a de transporte.

Outro importante resultado da investigação está no fato de que a prática de consorciamento exclusivamente entre municípios foi mais frequente na área de saúde do que nas demais áreas analisadas. Entretanto, deve-se registrar que relações consorciais, desta vez, entre estados e municípios, têm sido mais frequentes nos setores de educação e meio ambiente do que na saúde e habitação, por exemplo.

Do ponto de vista das diferenciações regionais observadas, foi em Unidades da Federação do Sul e Sudeste, regiões de maior nível de desenvolvimento socioeconômico, que houve maior incidência de consorciamento no Brasil, mais efetivamente, em saúde pública. Outra importante constatação foi a de que os municípios de menor população, em todas as regiões, tendem a se consorciar mais na área de saúde pública, comparativamente aos grandes municípios.

Os resultados observados permitem concluir que o governo federal tem um poder de indução e coordenação sobre os governos subnacionais muito expressivo na temática da saúde. Nesta área da política pública, os municípios têm se consorciado para oferecer mais benefícios aos cidadãos, por meio do uso, em maior escala, dos equipamentos de saúde existentes, ao mesmo tempo em que os custos do sistema são reduzidos.

Também é possível arrematar, visando concluir as principais proposições do primeiro capítulo, que, em regiões de maior nível de desenvolvimento, as experiências de consorciamentos ocorrem em maior intensidade e disseminam-se mais facilmente, visto que os governos municipais possuem estruturas gerenciais e de recursos humanos mais robustas e experientes.

No capítulo seguinte, *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas*, a abordagem se centra na característica da participação que a democracia precisa conter, para além de seu caráter representativo. O texto traz um importante esforço de sistematização de dados sobre o assunto, de modo a produzir um quadro atual das instituições participativas no Brasil, dando destaque ao que ocorre na esfera federal. Com este propósito, investigou-se a importância crescente que vêm assumindo as conferências e conselhos nacionais como mecanismos inovadores de participação política.

O investimento na análise e, portanto, no potencial das instituições participativas deve-se ao fato de que, em sociedades muito desiguais, como a brasileira, os canais de representação tradicionalmente constituídos tendem a gerar obstáculos para que novos grupos sociais e atores expressem suas demandas por políticas públicas. Nos termos empregados pelos autores, as instituições participativas são desejáveis, porque:

franqueiam a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa, qual seja processos deliberativos que transcendem o decisionismo dos momentos eleitorais, propiciam oportunidades alternativas de incorporação dos interesses dos grupos organizados da sociedade no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política desses grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.

Constatou-se, no decorrer da análise, que, entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências nacionais em diferentes áreas de políticas públicas (saúde; minorias; meio ambiente; Estado, economia e desenvolvimento; educação, cultura, assistência social e esporte; e direitos humanos). Ainda que se considere seu início em 1988, a maior parte da trajetória febril para a aparição das conferências foi, entretanto, realizada no período mais recente dos dois mandatos do governo Lula (2003-2009), com aproximadamente 68% do total. Do mesmo modo, avanços muito significativos foram obtidos também nas duas últimas administrações federais em termos da ampliação do leque temático da agenda. Praticamente todos os temas que haviam sido objeto de conferências nos anos anteriores foram contemplados e, além do mais, novos temas foram incorporados ao rol.

No tocante aos conselhos nacionais, foram analisados, de acordo com os critérios adotados, 31 deles, os quais mobilizaram um total de 1.350 conselheiros titulares. A maior parte dos conselhos existentes foi criada a partir de 1988, isto é, após a redemocratização brasileira. Dos 31 criados desde 1930, dez foram criados entre 1990 e 1999, e novos 16 entre 2000 e 2009.

A constatação mais geral é que elementos de uma democracia participativa ativa estão em pleno curso no país, seja pela criação de conferências, seja pela de conselhos. Em ambos os casos, mobilizações da sociedade em torno de novas vocalizações para demandas legítimas encontraram, mais fortemente, eco e abrigo nas últimas duas administrações federais de governo que nas pretéritas. Qual o significado deste processo, quais seus potenciais e limites ainda são perguntas em aberto para investigação. O que se pode afirmar, a princípio, é acerca do caráter renovador e pulsante de amplos espectros sociais do Brasil de hoje, contrariando, em parte, teses consagradas sobre certo conservadorismo histórico reativo a mudanças como elemento definidor de nossa sociedade.

Uma discussão inovadora foi levantada no capítulo *A minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara dos Deputados*, o qual busca analisar a experiência brasileira relativa à questão da implantação das cotas de gênero nos processos eleitorais, bem como na ocupação de assentos no Congresso Nacional. O texto trouxe importantes elementos para a composição do quadro comparativo em países latino-americanos, cotejando, em particular, os casos argentino e costa-riquenho com o do Brasil.

No relato apresentado, a preocupação é discorrer sobre os espaços de participação das mulheres na sociedade. Se, por sua vez, o chamado espaço do mercado de trabalho (ou da produção) está relativamente mapeado, pretende-se, aqui, enfatizar não apenas a importância deste, mas também dos espaços políticos a serem ocupados pelas mulheres. Utilizando a ideia de representação, duas perspectivas são investigadas: a da política das ideias e a da política

da presença. “Na primeira, importaria que os interesses das mulheres fossem representados, mas, na segunda, importa ‘quem’ são os representantes.” . O que se afirma no texto é que não é suficiente apenas que as demandas das mulheres sejam apresentadas e satisfeitas; em vez disso, torna-se necessário que as próprias mulheres atuem presentemente sobre suas próprias demandas políticas.

Quando se passa para a investigação dos avanços recentes na sociedade brasileira sobre o tema, e quando comparado com outros países latino-americanos, o Brasil aparece entre aqueles em que os efeitos da política de cotas menos deram resultados, ao menos, até o momento. Se a média mundial de participação das mulheres nos congressos nacionais é de cerca de 20%, no Brasil, ela é mais baixa, ficando em apenas 8,9%. Há um alerta para a urgência de alteração deste quadro de desigualdade, pois as mudanças que foram notadas no país representaram um significativo – mas pequeno – avanço, ora em relação à situação anterior, ora em relação a outros contextos nacionais.

Ainda no que se refere aos espaços de participação inovadores surgidos no quadro recente da política brasileira, o capítulo *Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública* mapeou e buscou salientar os pontos relevantes do processo de construção desta conferência no que se refere especificamente ao tema do sistema penitenciário. O objetivo aqui foi entender, entre outras preocupações, como a participação social neste empreendimento conferencial poderia contribuir efetivamente para a construção de políticas públicas neste espinhoso tema.

Alguns resultados devem ser destacados como importantes para o êxito da conferência. A pluralidade de atores participantes, visto que a representação se deu com a participação de 40% da sociedade civil, 30% de trabalhadores da segurança pública e 30% de gestores, sendo que os representantes da sociedade civil e dos trabalhadores foram escolhidos por eleição, e os representantes dos gestores por indicação.

A legitimidade das demandas foi um fato incontestado do processo de discussão. Várias das propostas consideradas de caráter estratégico pelos grupos de trabalho (GTs), numa primeira etapa de preparação regional da conferência, quando, a seguir, foram discutidas e votadas em sessões plenárias, não tiveram votos suficientes para serem consideradas “prioritárias”. Contudo, questões importantes – mas não “estratégicas” –, por refletirem demandas e interesses de grupos sociais específicos, tiveram grande receptividade na plenária geral e, portanto, votos suficientes para se tornarem prioritárias. Enfim, foi durante as reuniões e discussões ocorridas na conferência nacional que as prioridades se revelaram em profundidade para os vários grupos regionais.

Quanto à qualidade dos desafios programáticos reivindicados ao longo do processo conferencial, a investigação aponta para uma evidente maturidade da experiência. As razões apontadas foram: *i*) visão abrangente do problema penitenciário, principalmente no que diz respeito à discussão sobre os direitos dos apenados relacionados com educação, saúde,



trabalho e renda, acesso à justiça, à assistência social e ao voto; *ii*) preocupações estratégicas em temas estruturantes como fiscalização, controle e participação, gestão estadual, política nacional, e diversidade e direitos humanos; e *iii*) criatividade das propostas, principalmente no que se refere a iniciativas que envolvem articulações entre poder público e sociedade civil.

Por fim, para reforçar o quadro analítico da segurança pública no Brasil, o capítulo *As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma* traz uma abrangente investigação de modelos de policiamento, visando contribuir para o aprimoramento de políticas públicas nesta área. Duas contribuições mais significativas do capítulo podem ser explicitadas aqui. Uma diz respeito à disponibilização de informações recentes sobre o número de policiais militares e civis por Unidade da Federação, bem como o gasto na manutenção destes aparatos policiais. São, pois, estatísticas relevantes para a compreensão do objeto de análise e para a tomada de decisão acerca de eficiência e efetividade da ação policial.

A outra contribuição relevante está no contraste analiticamente operado entre o modelo tradicional de polícia – do tipo weberiano, com estrutura formal de controle hierárquico, de modo a filtrar pressões que vêm do seu exterior e geram desvios e corrupções – e o modelo de polícia comunitária que, diferentemente, tem uma relação muito aproximada com a comunidade em busca da solução de conflitos. Neste último caso, o contato e a proximidade com a população local são práticas e comportamentos a serem cultivados para a boa *performance* da força policial na obtenção de segurança pública.

A discussão acerca de uma relação mais aberta da força policial com a sociedade está centrada em apostas como maior *accountability*, mais transparência na tomada de decisão e ampliação de espaços democráticos internamente às instituições de segurança. No texto, afirma-se que um “novo modelo de policiamento pressupõe, portanto, uma mudança institucional profunda, no sentido de promover o incremento do desempenho das instituições policiais por meio da democratização de seus procedimentos e pela adoção de um modelo de gestão baseado em resultados.”

O capítulo, enfim, atualiza informações para o debate contemporâneo e o ilumina sobremaneira ao trazer para o centro da questão a mudança de abordagem da segurança pública, de um modelo mais fechado, pouco democrático e autocentrado em suas próprias regras de atuação, para as vantagens de outro modelo, desta vez, mais aberto, participativo e democrático.

Em síntese, para além das contribuições específicas que a análise empreendida em cada capítulo realiza, o conjunto dos trabalhos aponta para movimentos e buscas, com suas tensões e impasses, visando à concretização dos ideais democráticos que orientaram os trabalhos constituintes. Assim, se, por um lado, descentraliza-se a administração pública conferindo-se aos municípios maiores responsabilidades, por outro, passa-se a enfrentar o desafio de articular suas ações e produzir serviços e políticas públicas com maior coordenação entre os entes federados. Ocorre que municípios, estados e o próprio governo federal já não tomam suas decisões sob o arranjo no qual o Poder Executivo e, dentro dele, seus tecnocratas

possuem significativa autonomia. Por força da busca de aprofundamento democrático, cada uma destas instâncias do Estado apresenta-se condicionada por novas arenas decisórias, nas quais não apenas o setor público está representado, mas também setores da sociedade civil.

Longe de representar uma solução pronta, as novas institucionalidades políticas mostram a necessidade de aperfeiçoamentos na trajetória por maior democratização das ações do Estado brasileiro. Nesse aspecto, a análise da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública revela, de forma mais específica, as potencialidades, desafios e dificuldades desses inovadores espaços de participação. Dessa forma, o problema não é apenas articular entes federados autônomos, mas possibilitar a conexão de preferências que se manifestam de várias formas em diferentes instâncias decisórias.

Para concluir o mosaico de questionamentos que os capítulos levam o leitor a realizar e articular, a análise da (baixa) representação feminina no Legislativo federal mostra que o aprofundamento democrático exige, além da criação e aperfeiçoamento de novas formas de participação, a reflexão sobre os mecanismos e os espaços tradicionalmente consagrados da democracia representativa.

## **Seção VI**

# **PARTICIPAÇÃO, COOPERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO**

## **COOPERAÇÃO FEDERATIVA: A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL\***

### **1 APRESENTAÇÃO**

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, a articulação entre os entes da Federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública. A figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses – a partir dos quais algumas vezes se instaura competição, em outras, cooperação –, no relacionamento entre os entes federados. Este entrelaçamento das dinâmicas setoriais com os níveis de governo produz resultados nem sempre satisfatórios.

Ainda que os avanços, nos últimos cinco anos, sejam animadores, as tendências presentes apontam para novas e maiores exigências de articulação federativa, em pelo menos duas vertentes. Em primeiro lugar, a diversificação nas preferências dos cidadãos, do lado da demanda, e o constante desenvolvimento tecnológico, do lado da oferta, produzem uma crescente complexificação na prestação de serviços públicos, e requerem constantemente a adoção de novas institucionalidades destinadas à sua provisão, em detrimento dos arranjos anteriormente consolidados. Em segundo lugar, o crescimento no número de entes federados adiciona permanentemente novos atores ao processo de negociação, demandando uma atualização do pacto federativo sobre novas bases. Além da criação dos estados do Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, o período posterior à Constituição Federal de 1988 conheceu uma forte elevação no quantitativo de municípios – que, entretanto, se encontra momentaneamente contida, desde a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, a qual transferiu à União o poder de legislar sobre a formação de novas municipalidades.

Como consequência desse quadro, os gestores públicos terão que, cada vez mais, considerar a articulação entre as diferentes políticas públicas adotadas em distintos níveis de governo, de forma a se potencializarem os resultados. Os casos das medidas preventivas de saúde pública e das redes de atenção primária, secundária, terciária e quaternária constituem exemplos óbvios desta necessidade crescente. Além destes, certamente os serviços de planejamento territorial, saneamento, meio ambiente e transportes, entre outros, demandarão uma maior coordenação por parte de seus responsáveis. Esta necessidade de uma adequada composição federativa

---

\* Agradece-se a contribuição dos assistentes de pesquisa do PNPD no Diest Ligier Modesto Braga, Mariana Sena Lara e Natália Silveira para a elaboração deste capítulo.

impõe o desafio de avaliar os resultados alcançados pelos instrumentos atuais, com vistas ao seu aperfeiçoamento, complementação ou substituição.

Neste texto, busca-se contextualizar a dinâmica de interação cooperativa entre os entes federados na promoção de políticas e provisão de serviços públicos. Em seguida, observa-se a trajetória recente do mais importante instrumento legal de coordenação federativa cooperativa: o consórcio, em especial o consórcio público. Para tanto, utilizam-se os dados produzidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2005 e 2009. Este período de observação não é casual, pois reflete diretamente os efeitos da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que regulamentou os consórcios públicos.

## 2 TRAJETÓRIA BRASILEIRA NA FORMAÇÃO DE ARRANJOS FEDERATIVOS COOPERATIVOS

Cada uma das 28 federações existentes hoje no mundo<sup>1</sup> apresenta um arranjo institucional absolutamente único, combinando uma maior ou menor centralização de competências e de recursos financeiros. A concertação entre estas duas variáveis gera, ao menos, quatro modelos de organização federal.

O primeiro modelo é o da concentração de competências e recursos financeiros em um ente nacional. Esta solução é pouco representativa de modelos federais de organização do Estado, e mais comum aos estados unitários.

No segundo modelo, existe uma concentração de competências em um ente nacional, mas a implementação das políticas públicas e os recursos financeiros correspondentes são descentralizados para um ente subnacional. No Brasil, o Programa Bolsa Família constitui um bom exemplo deste tipo de arranjo.

No terceiro modelo, a competência é do ente subnacional, mas a implementação das políticas públicas é delegada a um ente estatal superior. São exemplos desta possibilidade os serviços de trânsito, desde a edição do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em 1996. Embora a política de trânsito seja de competência municipal, pode haver necessidade de que o governo estadual, por meio da polícia militar, atue em sua implementação.

Por fim, o quarto modelo caracteriza-se pela concentração de competências e recursos financeiros nos entes subnacionais, como era o caso no Brasil, durante a República Velha.<sup>2</sup>

Esquemáticamente tem-se o seguinte quadro:

	Responsabilidade por <i>implementar</i> a política pública		
	Forma	Centralizada	Descentralizada
Responsabilidade por <i>regulamentar</i> a política pública	Centralizada	1	2
	Descentralizada	3	4

1. ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. FGV, IDESP, 2009.

2. Nesse período, os governos estaduais possuíam grande autonomia para formular políticas e, especialmente, naquelas economias estaduais com maior capacidade exportadora, dispunham dos recursos para implementá-las.

Na trajetória brasileira, dos anos 1970 até hoje, observa-se em várias áreas de política pública deslocamentos do primeiro para o segundo e quarto quadrantes. Ou seja, muitas políticas públicas passaram a ser oferecidas de forma descentralizada, ainda que regulamentadas centralmente, ou regulamentadas e executadas localmente.

Todavia, dizer que a regulamentação ocorre de forma centralizada não significa necessariamente que esta seja de competência privativa do governo federal, pois a Constituição Federal de 1988 é pródiga na atribuição de competências comuns que implicam o envolvimento dos diversos níveis de governo. No regime de competência comum, compete à União estabelecer as normas gerais, que podem ser suplementadas por normas estaduais e municipais. É possível também que, nas hipóteses de competência privativa ou de competência comum, a União compartilhe o seu poder decisório com os estados e os municípios, mediante a participação em conselhos nacionais de políticas públicas, por exemplo.

Os serviços de saúde pública, a partir do modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), constituem um paradigma de política pública cuja execução está a cargo dos governos locais, mas que é regulamentada de modo centralizado. Por sua vez, a política de transporte urbano, que já foi uma esfera de decisão do governo federal, passou a ser regulamentada e implementada pelos municípios, após a Constituição Federal de 1988.

A criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentivam os entes federados a agirem em favor de interesses comuns, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o que cada ente fará. Entretanto, a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente para a produção de resultados satisfatórios. No mesmo sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado num ambiente democrático, no qual a política deve se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos.

Por seu turno, agentes políticos no exercício do mandato são constringidos por regras que limitam o campo das ações possíveis e os resultados por elas produzidos. Consequentemente, analisar a cooperação e a coordenação federativa no Brasil implica conhecer as regras dentro das quais estas ações ocorrem. Entre os principais instrumentos de articulação federativa para a produção de políticas e a provisão de serviços públicos encontra-se a Lei federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios (LC).

Para melhor entender a contribuição da LC à cooperação e coordenação entre entes federados é preciso entender o quadro institucional maior dentro do qual se organiza o federalismo brasileiro, especialmente a distribuição de competências e recursos financeiros.

A Constituição Federal de 1988 imprimiu forte impulso descentralizador à organização estatal brasileira, transferindo aos municípios responsabilidades inéditas quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. Todavia, no que pese o sentido cooperativo existente

na atribuição de competências concorrentes entre a União, os estados-membros e os municípios, não estavam previstos mecanismos para induzir a cooperação. Ou seja, faltavam os instrumentos formais necessários à coordenação federativa.

Apenas em 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, abriu-se o caminho à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos, com a introdução da seguinte regra:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Atualmente, vive-se um período em que há um expressivo crescimento no número de consorciamentos entre entes federados no país. Porém, a busca pela construção de arranjos cooperativos entre municípios é bastante anterior a este momento. Já na década de 1960, com a criação do Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (SP) e, na década seguinte, do Consórcio do Vale do Paraíba (SP), observa-se um esforço de articulação entre administrações públicas, mormente em nível local. Contudo, percebe-se que estas primeiras experiências possuíam um caráter menos orientado à prestação de serviços públicos específicos, buscando especialmente a integração e o desenvolvimento regionais. Em alguma medida, pode-se dizer que a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SP), de 1990, certamente o mais documentado, é um herdeiro do modelo adotado naquelas primeiras iniciativas associativas. Os elementos inovadores da experiência do ABC estão ligados, por um lado, à abrangência de sua atuação – que abarcou também políticas sociais, infraestrutura e desenvolvimento local e regional –, e, por outro lado, à incorporação de novos atores, como o governo estadual e setores organizados da sociedade civil.

Nos anos 1980 e 1990 inicia-se o processo de consorciamento para a prestação de serviços públicos, com destaque para a área de saúde, cujas iniciativas são até hoje as mais expressivas em quantidade. Entre os consórcios surgidos naquela época, destaca-se o Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis (SP), criado em 1986. Cabe observar que os consórcios de saúde representavam muito mais que o resultado da iniciativa pioneira de alguns prefeitos, expressando também o esforço dos governos estaduais e a experiência de articulação preexistente entre os gestores públicos desta modalidade de serviço, que desde o movimento da reforma sanitária dos anos 1970/1980 passaram a ver a coordenação federativa como um meio para serem contornados os problemas decorrentes da excessiva centralização, característica da ditadura militar. Esta conjunção de fatores tornou-se ainda mais favorável a partir da descentralização propiciada pela Constituição Federal de 1988, e da consequente criação do SUS (Lei federal nº 8.080/90). Portanto, não se deve desprezar a importância da ação concertada dos vários atores sociais envolvidos na construção de um contexto favorável ao crescimento dos consórcios de saúde no Brasil.

Apesar da forte expansão verificada a partir dos anos 1980, o instrumento jurídico sobre o qual essas iniciativas de cooperação encontravam-se fundadas era extraordinariamente frágil. Grande parte dos consórcios de saúde era instituída por meio de convênios e adotava a

forma da associação civil de direito privado. Como observou Cunha (2004), “esse procedimento tem levado a uma situação contraditória, uma vez que a soma de uma pessoa jurídica de direito público com outra pessoa jurídica de direito público resulta numa pessoa jurídica de direito privado.”

O convênio entre organizações públicas constitui uma modalidade de contrato administrativo que pode ser denunciado por qualquer uma das partes, a qualquer tempo, com poucas possibilidades concretas de obter-se o seu cumprimento compulsório (*enforcement*) por meio judicial. Logo, os consórcios de saúde fundados em convênio constituíam entes precários, totalmente dependentes da vontade política dos governantes e sujeitos a períodos de forte mobilização ou de total paralisia. Procurando superar estes problemas, a LC atribuiu aos consórcios públicos o caráter de pessoas jurídicas de direito público e tornou bastante mais difícil para um dos partícipes a denúncia do acordo, a recusa em participar efetivamente ou em aportar recursos financeiros.

Comumente, os consórcios são pensados como meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala dos investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente. Todavia, a experiência recente tem revelado que a estratégia de consorciamento tem servido também como um instrumento para a descentralização de serviços públicos estaduais. Este é o caso do Paraná, onde, por iniciativa do governo estadual, 325 dos 399 municípios associaram-se em 20 grandes consórcios de saúde, conforme mostrado no mapa 1.

MAPA 1  
Divisão de consórcios de saúde instituídos no Paraná



Fonte: Cezar e Andrade (2008).

No setor de saúde pública, desde a Emenda Constitucional nº 29/2000, que estabeleceu o patamar mínimo de investimento que cada nível de governo deve destinar ao setor, houve uma inversão entre os principais financiadores do serviço, com os estados e os municípios



assumindo uma maior participação, se comparados à União. Enquanto nos anos 1990 a participação da União no financiamento da saúde era de 70%, em 2003 encontrava-se reduzida a 50%. Apesar deste aumento na participação dos entes subnacionais, o governo federal ainda concentra a normalização do setor, definindo os parâmetros orientadores da política de saúde no Brasil.

Em 2006, dá-se um novo passo no arranjo institucional do setor de saúde pública, com a instituição dos colegiados de gestão regional (CGR, criados pela Norma Operacional Básica 1/06 do SUS). Trata-se de espaços destinados à articulação técnica e política entre os gestores do serviço, para a identificação de prioridades e a pactuação de soluções, visando à organização de redes regionais de atenção à saúde integradas e resolutivas.

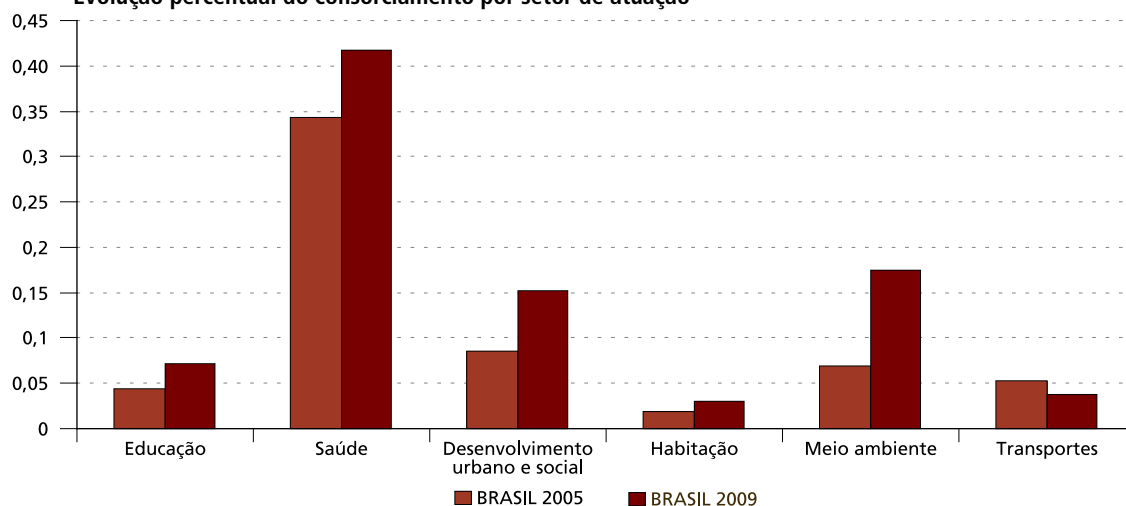
### **3 CARACTERÍSTICAS RECENTES DO CONSORCIAMENTO NO BRASIL**

A principal inovação da LC é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados quando do estabelecimento de um consórcio público. Dois elementos da nova legislação expressam este objetivo. Em primeiro lugar, a obrigatoriedade de que o protocolo de intenções firmado entre os entes federados receba a aprovação dos respectivos poderes legislativos, o que lhe confere maior publicidade e comprometimento político. Em segundo lugar, a substituição do convênio por uma nova modalidade de contrato administrativo, denominada contrato de consórcio público, cercada de maiores garantias legais quanto à possibilidade de denúncia unilateral ou incumprimento pelos contratantes.

A observação dos dados disponibilizados pela MUNIC no período compreendido entre 2005 e 2009 aponta fortes evidências da efetividade da nova lei, ao revelar um avanço expressivo na quantidade de consórcios públicos, no seu escopo de atuação e na sua distribuição espacial. Utilizando-se esta base de dados, com os gráficos e mapas a seguir procura-se delinear a incidência de consorciamentos em relação ao total de municípios brasileiros.

Iniciando-se a observação pelos totais gerais nacionais, por tema e região, constata-se que o setor de saúde pública continua sendo a principal área na qual os municípios se consorciam, embora o setor de meio ambiente tenha apresentado o maior crescimento relativo, saltando de 7% do total de municípios, em 2005, para mais de 18% em 2009. Em sentido contrário, o setor de transporte exibiu redução no quantitativo de consorciamentos, de 5% para 4% do total de municípios brasileiros.

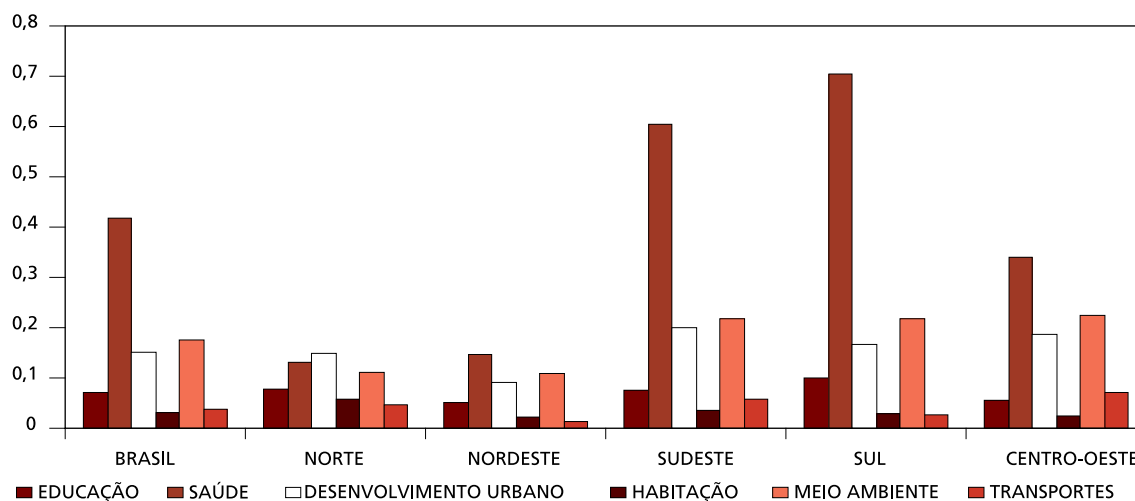
**GRÁFICO 1**  
**Evolução percentual do consorciamento por setor de atuação**



Fonte: IBGE (2009).

Cruzando-se as áreas de atuação com a distribuição espacial, tem-se que as regiões Sul e Sudeste apresentam alta incidência de consórcios na área de saúde pública, comparativamente às demais, nas quais outros setores ganham importância. Assim, o Centro-Sul apresenta a maior incidência de consorciamento, mas este se concentra no setor de saúde pública. Por sua vez, as demais regiões brasileiras, em que pese a menor incidência de consórcios, ostentam uma distribuição setorial mais homogênea.

**GRÁFICO 2**  
**Modalidade de consorciamento – porcentagem, por região, do total de municípios participando de consórcios (2009)**

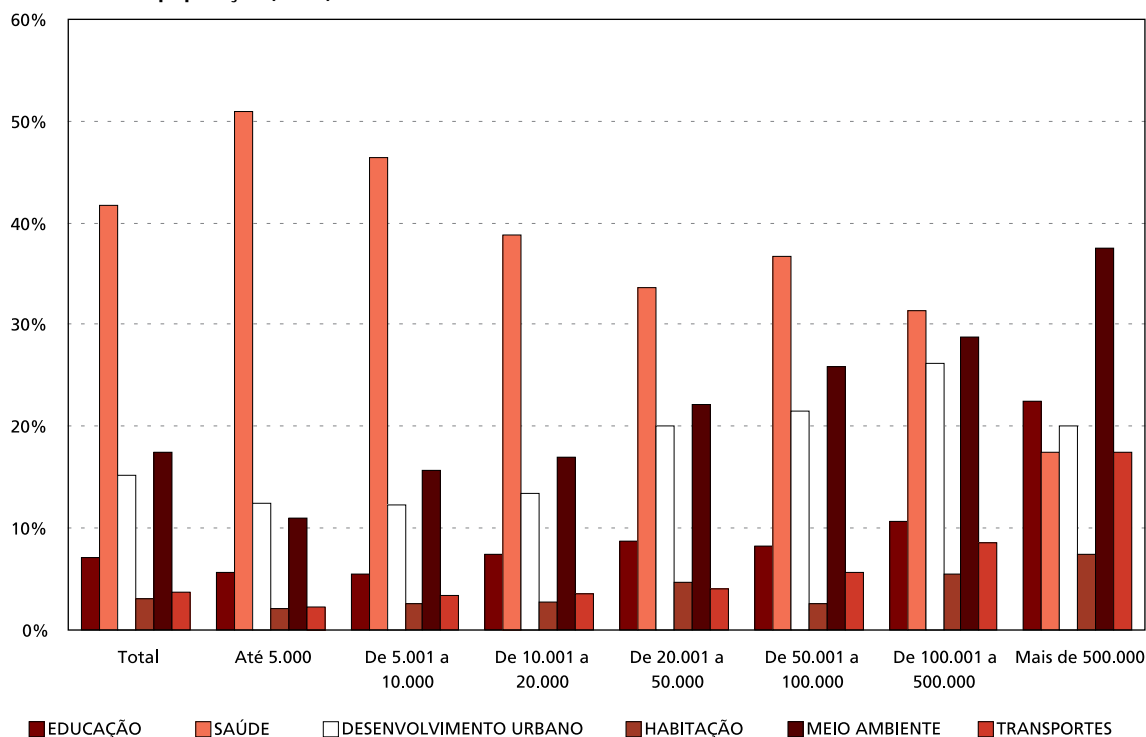


Fonte: IBGE (2009).

Quando os dados são desagregados por faixas de população dos municípios participantes, observa-se que a saúde pública apresenta um padrão bastante diferenciado dos demais setores. Ainda que exista uma tendência de maior participação em consórcios públicos à medida que a população do município cresce, na saúde pública constata-se exatamente o oposto. Em outras palavras, municípios de menor população tendem a consorciar-se mais na área da saúde pública, comparativamente aos grandes municípios. Uma hipótese plausível para se explicar este fato, coerente com boa parte da literatura especializada, é que a produção dos serviços de saúde caracteriza-se por retornos crescentes de escala, incentivando a associação dos pequenos municípios. Os grandes municípios, por sua vez, têm condições de montar sozinhos a sua rede de serviços, com custos médios relativamente mais baixos.

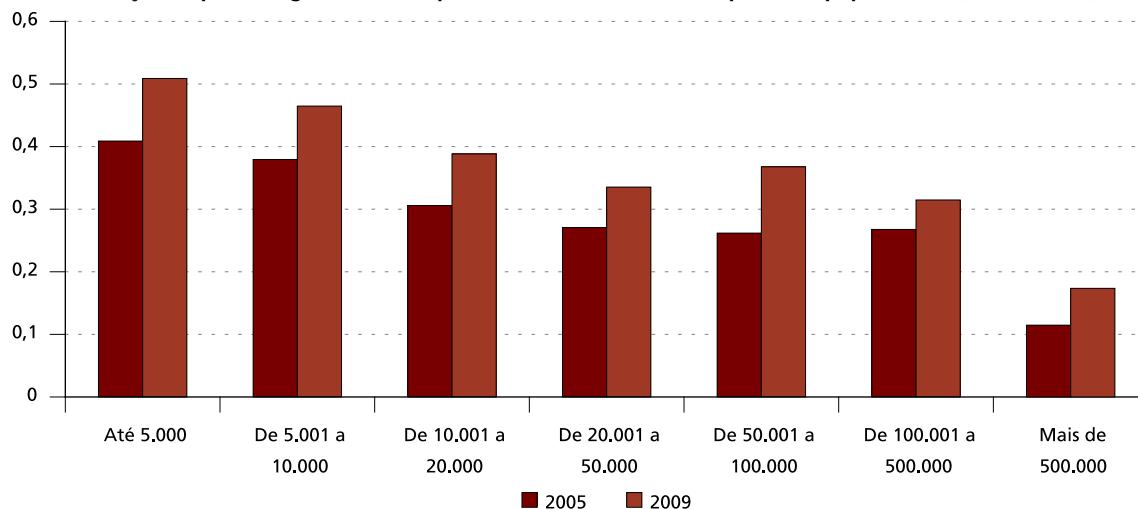
GRÁFICO 3

Modalidade de consorciamento – porcentagem do total de municípios participando de consórcios, por faixa de população (2009)



É interessante observar que o consorciamento ocorre em municípios pertencentes a todas as faixas populacionais, inclusive nos grandes, o que demonstra a possibilidade de existirem ganhos de escala para municípios de qualquer dimensão populacional, ou novas oportunidades oferecidas pela LC.

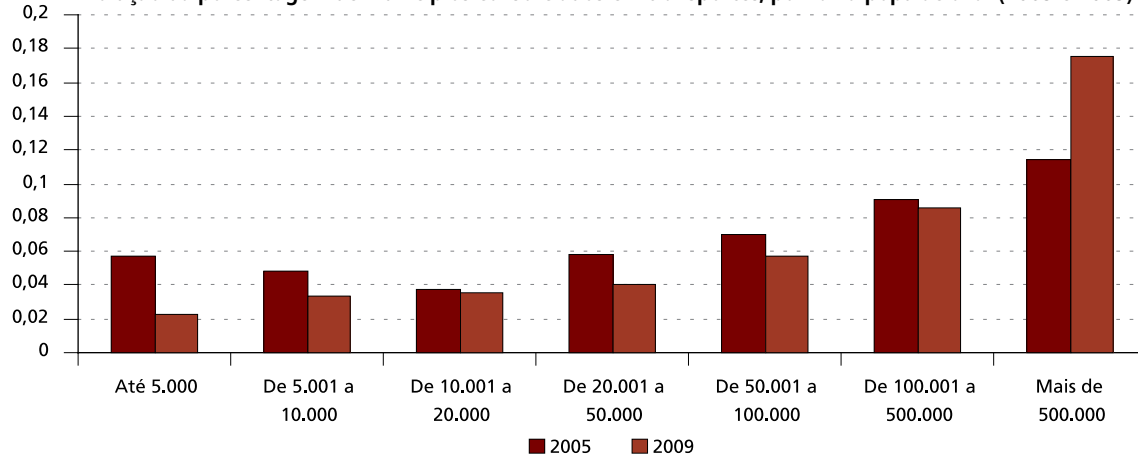
**GRÁFICO 4**  
Evolução da porcentagem de municípios consorciados em saúde, por faixa populacional (2005 e 2009)



Fonte: IBGE (2009).

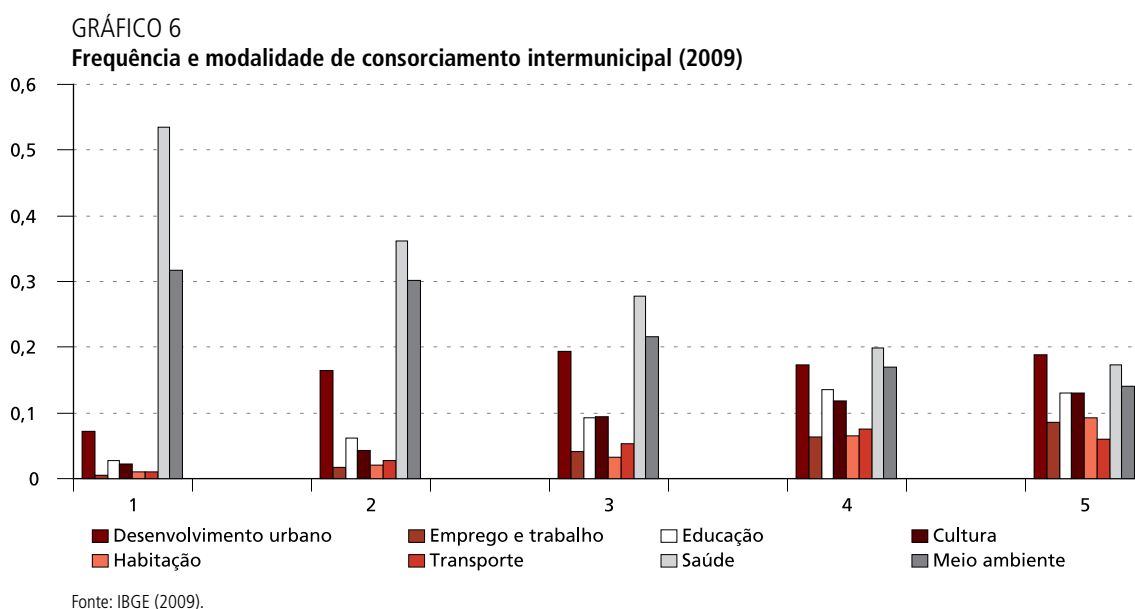
O mesmo não se dá com a única área na qual se observou redução no volume de consórcios: a de transporte. Nesta, verifica-se uma redução na proporção do total de municípios consorciados em todas as cidades com menos de 500 mil habitantes, ocorrendo crescimento apenas entre aqueles acima deste patamar. A realidade revelada pela MUNIC indica, neste caso, uma tendência duplamente preocupante. De fato, por um lado, o serviço de transporte será potencialmente melhor quanto mais integradas forem as soluções oferecidas pelos gestores dos entes municipais cujas competências estão territorialmente circunscritas, uma vez que a finalidade deste serviço é articular pessoas e atividades geograficamente distribuídas. Por outro lado, a fragmentação da ação destes mesmos entes representa uma perda de oportunidade de soluções de maior envergadura, pois uma das fontes de financiamento deste setor, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)-combustíveis, é extremamente pulverizada.

**GRÁFICO 5**  
Evolução da porcentagem de municípios consorciados em transportes, por faixa populacional (2005 e 2009)



Fonte: IBGE (2009).

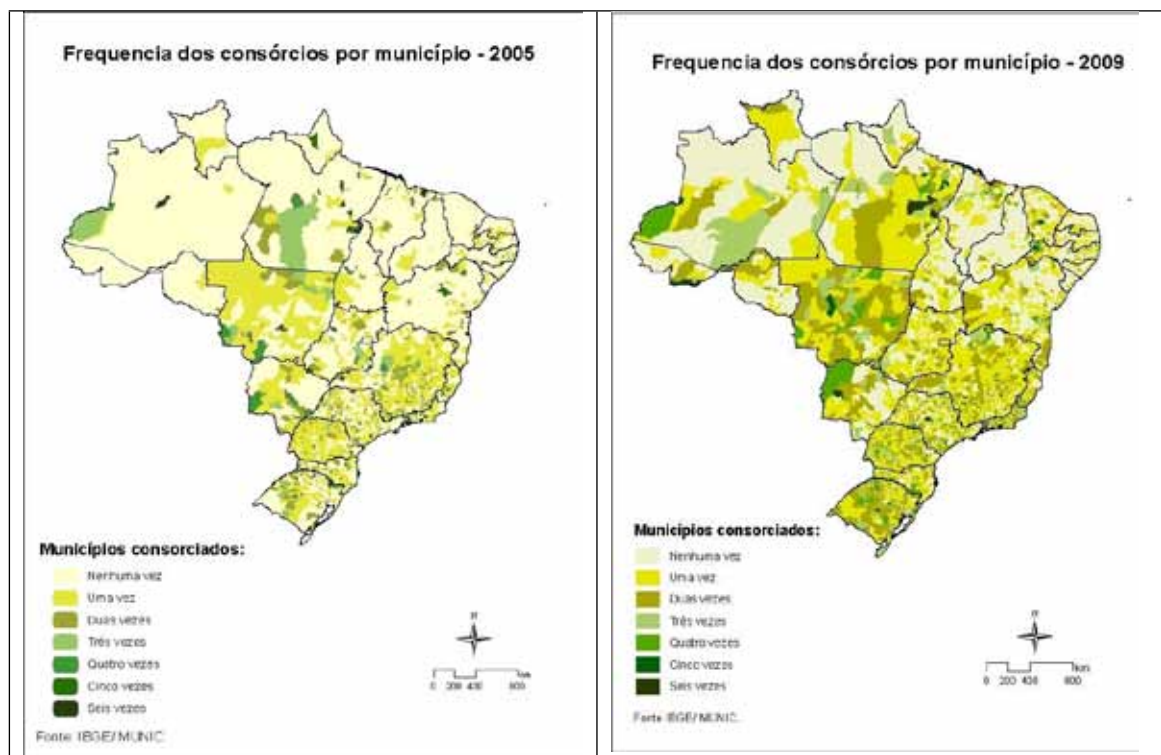
Além da dimensão espacial, os dados disponíveis na MUNIC permitem observar a frequência e as áreas nas quais os municípios se consorciam. Assim, existem municípios consorciados com diferentes municípios em apenas um tema, enquanto outros consorciam-se duas, três ou mais vezes, entre si ou com outros municípios. Quando se combinam estas duas informações, por um lado constata-se que, entre os municípios que participam de mais de um consórcio, cerca de 50% o fazem em saúde, e pouco mais de 30% em meio ambiente. Por outro lado, vê-se que poucos municípios o fazem nas demais áreas. Logicamente, a incidência de consórcios tende a se tornar mais equitativa, à medida que o município vai participando de mais iniciativas desta natureza, embora a saúde e o meio ambiente permaneçam as mais frequentes, mesmo quando se atingem faixas mais altas de consorciamento.



O mapas 2 e 3 apresentam a combinação entre a frequência do consorciamento e a sua localização no território brasileiro nos dois momentos de observação, 2005 e 2009. A comparação demonstra a notável expansão do processo de consorciamento entre municípios nas regiões Norte e Nordeste.

Mesmo assim, ainda havia em 2009 uma forte heterogeneidade entre as regiões e os estados brasileiros. Percebem-se, ainda, heterogeneidades intrarregionais e interestaduais. Como exemplos do primeiro caso, destaca-se a baixa incidência de consórcios nos estados do Piauí e do Maranhão, relativamente ao padrão nordestino, bem como a alta ocorrência de consórcios em Minas Gerais e no Paraná. É de se destacar também a diferença entre os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul: mesmo com uma origem comum, os municípios do primeiro se consorciam com uma frequência visivelmente maior que os seus vizinhos do sul. No segundo caso, há os estados da Federação que apresentam um padrão heterogêneo dentro do seu próprio território, ou seja, onde existem áreas em que alguns municípios participam de muitos consórcios e outras nas quais os municípios não se consorciam nem uma única vez. É o que ocorre no Acre e no Pará.

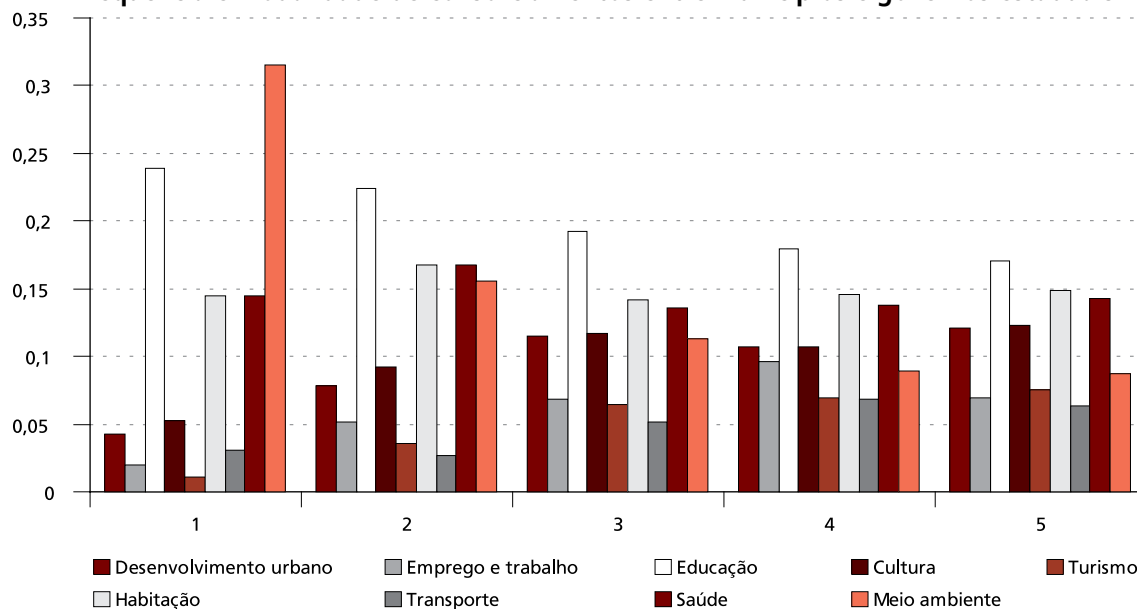
MAPAS 2 E 3  
Frequência de consorciamentos por município (2005 e 2009)



Fonte: IBGE (2009).

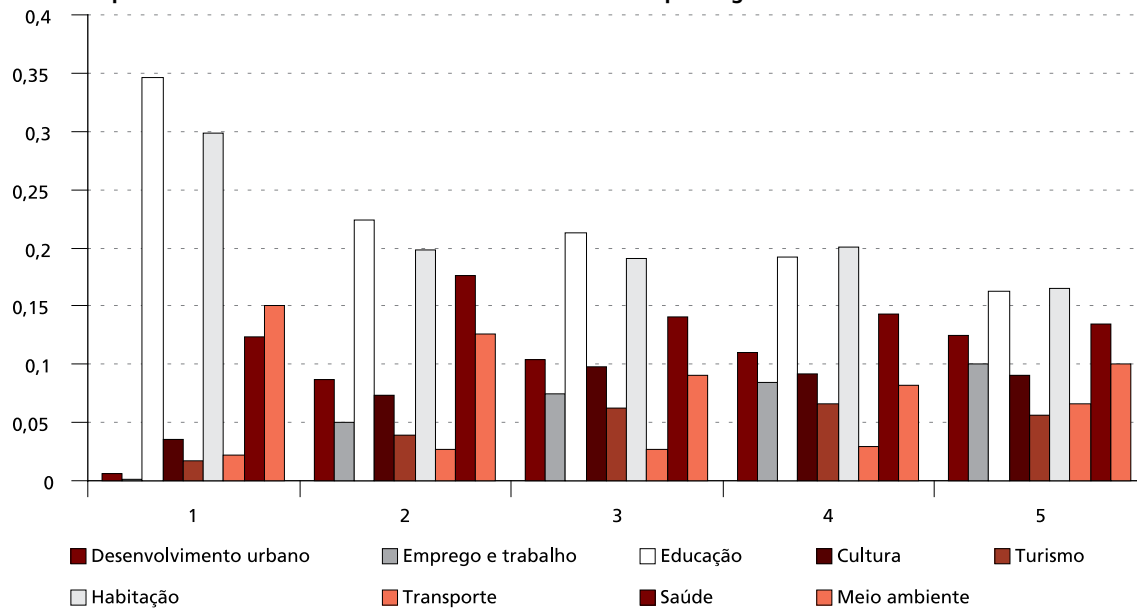
O quadro de consorciamento modifica-se consideravelmente quando se observam a frequência e a modalidade dos consórcios que os municípios estabelecem com a participação dos governos estaduais. Entre os municípios que apenas participam de um consórcio, o grupo mais frequente é o do meio ambiente, o que não chega a ser tão distinto do padrão observado entre os consórcios puramente intermunicipais. Contudo, nesta categoria de consorciamento o segundo tipo prevalente é o da educação, tema absolutamente inexpressivo se observados os parâmetros anteriores, e a saúde pública aparece apenas em quarto lugar, junto com a habitação. Quando se avança para faixas de maior incidência de consórcios envolvendo municípios e estados membros, observam-se diferenças ainda maiores se comparadas à situação dos consórcios exclusivamente municipais. Em todas as demais faixas o tema da educação é o de maior incidência. Os dados parecem revelar necessidades distintas de consorciamento envolvendo os governos municipais e estaduais em relação àquelas que envolvem apenas as prefeituras. Por fim, quando se observam os consórcios nos quais o governo federal está envolvido, o padrão de consorciamento tende a se aproximar daquele de que os governos estaduais participam.

**GRÁFICO 7**  
**Frequência e modalidade de consorciamentos entre municípios e governos estaduais**



Fonte: IBGE (2009).

**GRÁFICO 8**  
**Frequência e modalidade de consorciamentos entre municípios e governo federal**



Fonte: IBGE (2009).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do federalismo brasileiro é marcado por processos de centralização e descentralização de recursos e competências. Desde 1988, observa-se vigoroso impulso descentralizador, que tende a se fortalecer em função do crescimento populacional e da existência de municípios territorialmente muito extensos.

O protagonismo assumido pelas administrações públicas locais, sobretudo municipais, associado à complexificação da sociedade brasileira e ao avanço tecnológico no campo dos serviços públicos, vem tornando a articulação federativa uma exigência na busca de resultados eficientes.

Todavia, em que pese o histórico de experiências cooperativas entre entes federados, o arranjo institucional disponível até 2005 tornava frágil qualquer ação, pela precariedade dos mecanismos de *enforcement* do compromisso assumido pelas partes. Nesse ano, o país passou a ser dotado de uma nova norma legal, que instituiu a figura do consórcio público, para o qual instrumentos mais poderosos de comprometimento dos entes consorciados foram estabelecidos.

A observação dos dados da pesquisa de informações básicas municipais, entre os anos de 2005 e 2009, revela indícios sugestivos do impacto da nova legislação.

Por um lado, há redução das desigualdades inter-regionais quanto ao processo de consorciamento, embora as regiões Norte e Nordeste ainda apresentem defasagem em relação às regiões Sul e Sudeste.

Por outro lado, nota-se uma forte concentração do consorciamento intermunicipal na área de saúde pública, relativamente às demais. Observando-se especificamente este setor, chama especial atenção a tendência de municípios pequenos e médios consorciarem-se mais que os grandes, enquanto nas demais verifica-se a tendência oposta.

Por fim, observa-se que há uma expansão do total de consórcios em todas as áreas de atuação, exceto na de transporte.

Em resumo, a figura dos consórcios, especialmente os públicos, parece possibilitar a constituição de uma instância de articulação federativa capaz de se contrapor à excessiva fragmentação da administração pública brasileira no exercício de suas competências constitucionais. Contudo, como qualquer instituto, deve ser acompanhado, analisado e observado em suas primeiras iniciativas, de modo a julgarem-se suas potencialidades e limites.

#### REFERÊNCIAS

- CEZAR, E. S.; ANDRADE, C. C. Consórcio intermunicipal de saúde: uma opção dentro do Sistema Único de Saúde. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, Escola de Governo do Paraná, 5a Ed., 2008.
- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid, España, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2009**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2009.



## **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS\***

### **1 APRESENTAÇÃO**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma acentuada, mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre tais mudanças, merece destaque o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas – formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009). Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.<sup>1</sup>

Essas formas de participação política são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política (POWELL e DIMAGGIO, 1991; HELMKE e LEVITSKI, 2006), tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas etc.). Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade.

As instituições participativas no Brasil têm hoje inegável importância na realidade dos governos, na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988, e têm sido integradas de forma gradual e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, seja por meio da estruturação de sistemas nacionais de políticas

---

\* Os autores agradecem aos pareceristas e pesquisadores da Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea pelos comentários e sugestões de revisão, e à equipe da Secretaria-Geral da Presidência da República pelo franqueamento do acesso aos dados sobre instituições participativas no governo federal, e pelos diálogos fecundos, sugestões de aprimoramento e revisões a este capítulo.

1. De acordo com Avritzer (2009), instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três formas por meio das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política: *i)* desenho participativo de baixo para cima (por exemplo: orçamentos participativos); *ii)* desenho de partilha do poder (tais como conselhos); e *iii)* desenho de ratificação pública (por exemplo, participação na elaboração de alguns planos diretores).

públicas, seja por meio da vinculação de instituições participativas a instrumentos regulares e estáveis de financiamento. Tendo em vista o desenvolvimento do processo de participação no Brasil e a sua institucionalização (ao menos do ponto de vista formal), observados nas últimas duas décadas, pode-se falar na existência de um original *sistema participativo*, dotado de formas normativas e organizacionais desenhadas para promoverem a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010).

A emergência e a consolidação de instituições participativas no Brasil têm suscitado ampla produção acadêmica sobre suas origens e implicações teóricas, bem como sobre seu potencial de aprofundar a democracia brasileira (AVRITZER, 2002 e 2009; AVRITZER e NAVARRO, 2003; DAGNINO, 2002; GURZA LAVALLE e VERA, 2010; entre outros). O objetivo deste capítulo, entretanto, é diferente. Trata-se de um esforço de sistematização e apresentação de dados capazes de retratar o atual panorama das instituições participativas no Brasil, com destaque para a esfera federal, instância sobre a qual são escassos estudos mais abrangentes. Assim, neste capítulo, apresentam-se a evolução e as características das instituições participativas que ganharam corpo junto à estrutura formal do governo federal nos últimos anos, para que, a partir de um retrato mais preciso de seu conjunto, possa-se avaliar as condições de seu aprimoramento.

O governo federal brasileiro vem vivenciando, nas últimas décadas, forte expansão de formas de participação social, que incluem conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas. Em particular, nos oito anos do governo Lula, houve um movimento de reformulação<sup>2</sup> de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação, realização de um expressivo conjunto de conferências – que têm sido peça fundamental para ordenar políticas prioritárias para os ministérios e informar a agenda decisória do Congresso Nacional –, além da expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo (SCHMIDT, 2006). A esfera municipal, por sua vez, tem sido palco de inovações e experimentalismos relativos à institucionalização da participação social, que, em muitos casos, precedem os desenvolvimentos observados no plano federal, os quais também têm sido objeto de acompanhamento e análise (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2007 e 2010a).

A percepção do avanço desses experimentos de participação institucionalizada tem requerido, em paralelo, um conjunto de análises para compreender a verdadeira natureza das práticas que ocorrem no interior destas instâncias, assim como as condições associadas à sua efetividade. Não obstante a disseminação de instituições participativas no Brasil abra caminhos para o remodelamento das formas tradicionais de participação e para a influência dos cidadãos nos rumos de seu governo, ainda se carece de avaliações rigorosas sobre o quanto as decisões sobre políticas públicas são (ou podem ser) influenciadas por canais de cunho participativo, e sobre quais formas e lógicas regem os processos de representação no interior

2. O termo reformulação concerne a mudanças de diferentes naturezas, entre as quais se incluem: *i*) alteração do número de conselheiros ou redefinição de sua distribuição entre governo e sociedade civil; *ii*) diversificação de sua representatividade; e *iii*) reestruturação de suas competências e atribuições.

destas instituições. Faltam, também, conhecimentos sobre as condições sob as quais estes processos ocorrem.<sup>3</sup> Se, por um lado, não se deve pressupor que a existência de instituições participativas engendrará, naturalmente, práticas participativas – assim como a existência de procedimentos democráticos, como eleições regulares, não produzem de forma natural atitudes favoráveis à democracia ou valores predominantemente democráticos –, por outro lado, a existência destas instituições é uma condição indispensável para “democratizar-se a democracia” brasileira, por assim dizer.

Nesse contexto, com vistas a oferecer subsídios para o debate sobre o tema, o texto será estruturado da seguinte forma. A próxima seção, após esta apresentação, oferece dados sobre o processo conferencial no nível nacional, o qual tem suas origens na década de 1940, mas cuja utilização foi intensificada nas últimas décadas. Em seguida, são apresentados dados originais sobre o conjunto dos conselhos nacionais de políticas públicas atualmente vigentes, destacando-se seus períodos e formas de criação, aspectos do seu funcionamento e dados sobre sua composição. A quarta seção complementa o quadro descrito para a esfera federal com informações sobre a disseminação de diferentes instituições participativas nos municípios brasileiros. Por fim, traçam-se algumas conclusões sobre a arquitetura institucional conformada a partir da evolução recente das instituições participativas, destacando-se limites e perspectivas para o aprimoramento das políticas públicas e o aprofundamento da democracia no Brasil.

## 2 CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais são instâncias que objetivam debater temas relevantes da política pública e social e, a partir das discussões, extrair deliberações e proposições normativas que informem as instâncias decisórias – ministérios, secretarias de governo e o Poder Legislativo – sobre preferências consensualizadas entre os diversos setores integrantes da instância participativa. As conferências desempenham um papel importante ao permitir que, dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas na área em questão. Servem, por isso, como um importante canal para estreitar a comunicação entre setores sociais e o Estado brasileiro. Ademais, indicam um avanço em relação à realização periódica de eleições para cargos parlamentares e executivos – procedimento canônico da democracia representativa – para informar os representantes sobre preferências da população (SCHMIDT, 2006; SILVA, 2009).

Um efeito potencialmente positivo, já aludido, refere-se à dimensão subjetiva que a participação dos milhões de indivíduos produz para consolidar novos valores na cultura política e para estimular um processo político-pedagógico de formação de agentes e lideranças sociais. A realização periódica de conferências em diferentes níveis, englobando diversos grupos polí-

3. Esforços nessa direção vêm sendo realizados por diversos estudiosos do tema (Avritzer, 2010a e 2007; Avritzer e Pires, 2008; Faria e Coelho, 2010; Cunha, 2010; Pires e Vaz, 2010; Marquetti, Campos e Pires, 2008).

ticos e culturais, é um estímulo, entre vários outros, a *práticas* conducentes a um maior apreço por *valores* participativos na esfera pública.<sup>4</sup> Além disso, a própria participação teria um efeito legitimador do sistema político brasileiro, com impactos positivos na adesão à democracia. Este não é um efeito de somenos importância, ao considerar-se que um desafio importante da democracia brasileira é ampliar sua legitimidade entre seus cidadãos. A despeito de ter havido aumento da adesão ao regime, se comparado a outros países latino-americanos o grau brasileiro de adesão ao sistema é ainda baixo (MENEGUELLO, 2010).

Entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências nacionais,<sup>5</sup> em diferentes áreas de políticas públicas (quadro 1). Estudo de Pogrebinschi e Santos (2010), que se propôs analisar o impacto das decisões e diretrizes que resultaram destas conferências nacionais, indica que as conferências tiveram papel relevante para impulsionar a atividade legislativa do Congresso Nacional, fluindo de forma importante na agenda legislativa. O estudo retrata uma desejável e original integração entre o Legislativo e aquela instância participativa. Vale ressaltar que a integração entre as instâncias participativas e a representação formal nas casas legislativas é um dos desafios das principais democracias contemporâneas. O quadro 1 resume informações sobre as conferências realizadas, agrupando-as por tema. Este quadro e o gráfico 1 evidenciam que nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) se concentrou a maior parte das conferências (68%). Os três mandatos anteriores, dois do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e um dos presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, apresentaram médias, por mandato, bastante semelhantes, em torno de oito conferências nacionais. No governo Lula, a média, por mandato, foi de 27 conferências nacionais.

Além da realização de um quantitativo maior de conferências nacionais e da inclusão de novos temas, nos últimos dois mandatos presidenciais (2003-2010) foram contemplados e retomados praticamente todos os temas que já haviam sido objeto de conferências em governos passados (quadro 1). Conforme ressaltaram Pogrebinschi e Santos (2010, p. 43), “a partir do primeiro mandato do governo Lula, o processo conferencial passa a ser muito mais abrangente, pluralizando-se e abarcando uma quantidade muito mais expressiva e heterogênea de temas”. Segundo indicam os dados, é expressiva a incorporação de temáticas relativas aos direitos de minorias nas conferências nacionais, quase todas realizadas durante o governo Lula. Assim, as conferências têm sido um instrumento importante para fortalecer a representação política e vocalização de demandas de minorias políticas e culturais, cujos interesses

4. Dados divulgados pelo governo federal estimam em 5 milhões o número de brasileiros que participaram de alguma etapa de conferência realizada nos últimos anos (Dulci, 2010). Estudo realizado por Silva (2009) analisou os tipos de atores sociais – movimentos sociais, entidades sindicais, entidades empresariais, organizações não governamentais, entidades profissionais – e sua participação na composição das conferências realizadas entre 2003 e 2006.

5. Os dados oficiais do governo federal mencionam 92 conferências. Contudo, preferiu-se adotar os critérios de seleção de Pogrebinschi e Santos (2010), o que resulta na exclusão de 12 conferências. Três critérios qualificam as conferências, de acordo com aqueles autores: serem deliberativas, normativas e nacionais. Por deliberativa entende-se uma conferência que contou com “uma programação que prevesse um período de deliberação [...] e a realização de uma plenária final, na qual seus resultados fossem votados e aprovados pelos participantes”. O caráter normativo é definido pela aprovação de “um documento final, seja na forma de um relatório ou de um conjunto de resoluções em separado” e que tivesse relação com as votações em plenárias temáticas, plenária final ou equivalentes. Por fim, o caráter nacional é observado se a conferência orientou-se para a definição de políticas e insumos para políticas de escopo nacional, e se, neste processo, partiu-se de discussões no âmbito municipal, passando por encontros estaduais ou regionais, antes da realização da conferência nacional. No período anterior a 1988, haviam sido realizadas 12 conferências, todas relacionadas ao tema da saúde.

ou estavam dispersos ou não encontravam canal adequado de representação nas instituições políticas tradicionais. Além disso, as conferências nacionais têm tido importante papel na estruturação de áreas de política pública, catalisando a criação (ou reformulação) de conselhos setoriais, definindo diretrizes para o setor, e em alguns casos culminando até na constituição de sistemas nacionais (como no caso da assistência social).

QUADRO 1

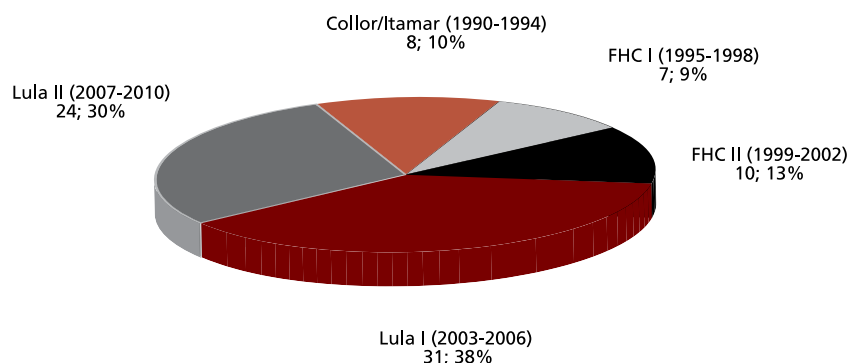
**Conferências nacionais: distribuição por grupos temáticos e anos de realização**

Grupos temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de conferências
Saúde (9)	Saúde	1992; 1996; 2000; 2003; e 2008.	20
	Saúde bucal	1993; e 2004.	
	Saúde do trabalhador	1994; e 2005.	
	Saúde indígena	1993; 2001; e 2005.	
	Saúde mental	1992; e 2001.	
	Saúde ambiental	2009.	
	Ciência, tecnologia e inovação em saúde	1994; e 2004.	
	Gestão do trabalho e da educação na saúde	1994; e 2006.	
	Medicamentos e assistência farmacêutica	2003.	
Minorias (9)	Gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais	2008.	20
	Povos indígenas	2006.	
	Políticas públicas para mulheres	2004; e 2007.	
	Diretos da criança e do adolescente	1997; 1999; 2002; 2003; 2005; 2007; e	
	Juventude	2009.	
	Promoção da igualdade racial	2008.	
	Comunidades brasileiras no exterior	2008; e 2009.	
	Direitos da pessoa com deficiência	2006; e 2008.	
	Direitos da pessoa idosa	2006; e 2009.	
Meio ambiente (1)	Meio ambiente	2003; 2005; e 2008.	3
Estado, economia e desenvolvimento (7)	Economia solidária	2006.	13
	Aquicultura e pesca	2003; 2006; e 2009.	
	Desenvolvimento rural sustentável e solidário	2008.	
	Segurança alimentar e nutricional	1994; 2004; e 2007.	
	Cidades	2003; 2005; e 2007.	
	Segurança pública	2009.	
Educação, cultura, assistência social e esporte (6)	Comunicação	2009.	13
	Educação básica	2008.	
	Educação profissional e tecnológica	2006.	
	Educação escolar indígena	2009.	
	Cultura	2005.	
Direitos humanos (1)	Assistência social	1995; 1997; 2001; 2003; 2005; 2007; e 2009.	11
	Direitos humanos	1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2006; e 2008.	
TOTAL			80

Fonte: Pogrebinski e Santos (2010).

Adaptação dos autores.

GRÁFICO 1  
Conferências nacionais: distribuição por mandato presidencial (1990-2010)



Fonte: Pogrebinski e Santos (2010).  
Adaptação dos autores.

A par da distribuição das conferências no tempo, chamam atenção a ampla variedade de temas abordados e as semelhanças e diferenças entre as conferências das várias áreas de política pública. Um primeiro eixo de comparação diz respeito à realização de etapas subnacionais durante a preparação de conferências nacionais. Em alguns casos, processos conferenciais foram precedidos de etapas municipais e estaduais, com a definição de diretrizes e eleição de delegados e representantes para a etapa nacional, como nos casos das conferências das Cidades, Saúde e Assistência Social. Alguns processos conferenciais, como o da Segurança Pública e da Juventude, foram além e incorporaram a realização de conferências livres, as quais poderiam ser convocadas por grupos organizados para a discussão de temas relacionados e a produção de recomendações para a etapa nacional. Em outros casos, não se realizaram etapas subnacionais, limitando-se o processo conferencial ao debate e formulação de propostas diretamente em nível nacional, como nas conferências de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Ciência, Tecnologia e Inovação (quadro 2). A realização de etapas subnacionais permite a mobilização de atores locais, os quais em muitos casos têm dificuldades de acesso à etapa nacional, e a agregação gradual de posições e proposições que são recebidas no nível federal, permitindo o debate e deliberações que expressem o resultado de todo este processo.

Na mesma linha de análise, Avritzer (2010b) ressalta os elementos de homogeneidade e heterogeneidade que marcaram a realização de conferências nos últimos oito anos. Segundo o autor, as homogeneidades se concentram na forma de convocação e na periodicidade das conferências. Quase todas as conferências foram convocadas por iniciativa do Poder Executivo, à exceção da I Conferência de Direitos Humanos. A periodicidade pode variar de anual – caso das conferências dos APLs – para quadrienal ou indefinido – caso da Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação

(quadro 2).<sup>6</sup> No entanto, o padrão predominante é de periodicidade bienal, própria dos sistemas nacionais de gestão da saúde e da assistência social, adotado como padrão pela área de cidades.

Com relação às diferenças entre os processos conferenciais, Avritzer (2010b) argumenta que estas se devem em grande medida a variações na tradição de participação da sociedade civil em cada área específica de política pública

Quando analisamos três critérios – a preparação das conferências em Unidades da Federação; o caráter deliberativo ou consultivo da conferência; e a existência e o número de resoluções – se observam profundas variações. Nas áreas de saúde, assistência social e cidades essas conferências envolveram preparação em todos os estados da Federação e no Distrito Federal, produziram resoluções e foram deliberativas, nos casos da saúde e da assistência social, e consultivas, no caso das cidades, ainda que o ministério tenha assumido o compromisso político de implementar as resoluções das conferências. No caso da conferência dos APLs e da Ciência e Tecnologia não houve preparação nos 26 estados e também não houve recomendações. Quando examinamos a estrutura de participação da sociedade civil encontramos um bom elemento explicativo para esse contraste. No caso da ciência e tecnologia e dos APLs há uma tradição de participação da sociedade civil que é diferente da saúde, da política urbana e da assistência social, ainda que exista uma fortíssima organização social em ambas as áreas, formada por associações científicas e de economia solidária (AVRITZER, 2010b, p. 180).

O quadro 2 sintetiza a participação em algumas conferências realizadas no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006).

Outro aspecto que chama a atenção para as heterogeneidades entre as diversas conferências é o seu grau de institucionalização e organicidade interna. Enquanto algumas possuem regimento interno e são convocadas a partir da elaboração de textos-base – como as conferências das Cidades e da Assistência social –, em outras, como as de Ciência e Tecnologia e APLs (quadro 2), isto não ocorreu. Com relação aos tipos de encaminhamento dos resultados e decisões produzidas nas conferências, também se observa variação em relação à produção de resoluções e relatório finais. Conforme apontou Silva (2009), enquanto as resoluções de algumas conferências foram encaminhadas por meio de reuniões interministeriais ou de designação de responsáveis ministeriais em conselhos nacionais, as deliberações de outras conferências não tiveram nenhum encaminhamento, ou seus responsáveis não puderam apontar nenhum procedimento específico adotado para tal.

---

6. As conferências de APLs e de Ciência, Tecnologia e Inovação foram excluídas do levantamento realizado por Pogrebinski e Santos (2010), sintetizado no quadro 1, por não atenderem aos três critérios definidos pelos autores como qualificadores de conferências nacionais. Segundo os autores, conferências têm que ser simultaneamente deliberativas, normativas e nacionais (ver a quarta nota de rodapé). No entanto, para a análise das variações entre processos conferenciais, tal como realizado no quadro 2, recuperam-se informações sobre estas conferências, com o objetivo de contrastá-las com as informações sobre processos conferenciais mais típicos, como os das áreas de política urbana, saúde e assistência social.

## QUADRO 2

## Síntese dos elementos participativos de conferências nacionais selecionadas

Conferência	Unidades da Federação	Periodicidade	Número de participantes	Convocação	Caráter decisório	Resolução ou relatório	Texto-base	Regimento
Conferência das Cidades	27	Bienal (2003; 2005; e 2007).	I Conferência (2003): 2.066; II Conferência (2005): 2.230.	Ministério e Conselho das Cidades	Consultivo	Sim	Sim	Sim
Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação	Não houve realização de etapas subnacionais.	Aproximadamente quinzenal (1985; 2001; 2005; e 2010).	III Conferência (2005): 2.500 participantes presentes, 12.000 participantes via internet.	Ministério da Ciência e Tecnologia	Consultivo	Não <sup>1</sup>	Não <sup>1</sup>	Não
Conferência dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)	Não houve realização de etapas subnacionais.	Anual.	I Conferência (2004): 1.000; II Conferência (2005): 450.	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Propositivo	Não	Não	Não
Conferência da Assistência Social	27	Bienal (1995; 1997; 2001; 2003; 2005; 2007; e 2009).	IV Conferência (2003): 1.035; V Conferência (2005): 2.000.	Lei nº 8.742/1993 Ministério e Conselho da Assistência Social	Deliberativo	Sim	Sim	Sim

Fonte: Secretaria Nacional de Articulação Social; Avritzer (2010b).

Nota: <sup>1</sup> Em 2005, iniciou-se a preparação de texto-base e resoluções para as conferências de 2005 e 2010.

### 3 CONSELHOS NACIONAIS

Os conselhos, vinculados ao Poder Executivo e distribuídos pelos três níveis de governo, também são instâncias de participação que auxiliam o poder público a planejar, formular e controlar a execução de políticas. No nível federal, existem 61 conselhos (DULCI, 2010), com os mais diversos formatos, funções e atribuições. Este número pode chegar a 109 (SCHMIDT, 2006), dependendo dos critérios de classificação.

A fim de se compreenderem as relações entre Estado e sociedade mediadas por conselhos nacionais, adotaram-se três critérios de seleção, os quais vêm sendo utilizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República em suas sistematizações e acompanhamento. A aplicação destes critérios gera uma amostra de instituições que inclui apenas:

- conselhos centrais em sua área de política pública – excluem-se conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores ou conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos;
- conselhos compostos significativamente pela sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação – excluem-se conselhos em que o próprio governo define os representantes da sociedade civil, ou em que a representação desta seja muito reduzida; e



- conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla, isto é, por decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso – excluem-se conselhos criados por portarias ministeriais e demais atos de abrangência limitada.

A adoção desses critérios resulta em 31 conselhos nacionais,<sup>7</sup> os quais mobilizam um total de 1.350 conselheiros titulares (ou mais de 2.700 conselheiros, se forem computados os suplentes),<sup>8</sup> incluindo-se os representantes do governo e da sociedade civil, em áreas de políticas públicas tão diversas quanto saúde, educação, assistência social, recursos hídricos, aquicultura e pesca, turismo, entre outros. A amostra inclui importantes variações em relação a atribuições, natureza e funções desempenhadas pelos conselhos, incluindo: conselhos consultivos e deliberativos, além daqueles com função normativa; e conselhos que respondem por programas, segmentos sociais ou setores específicos. Os conselhos de programas auxiliam no acompanhamento de ações governamentais específicas, como as ações de combate às drogas e à discriminação, às vezes perpassando distintas áreas de políticas públicas. Os conselhos de segmentos acompanham políticas para segmentos específicos da população, como políticas para mulheres, negros e juventude. Por seu turno, os conselhos setoriais destinam-se a acompanhar as políticas públicas setoriais de caráter universalista, entre as quais se incluem saúde, educação e previdência social. A listagem completa dos conselhos nacionais que compõem a amostra analisada neste capítulo encontra-se no anexo (quadro A.1).

Um primeiro conjunto de dados que emerge da observação dos conselhos diz respeito ao momento de criação destas instituições (tabela 1 e gráfico 2). Percebe-se que a maior parte dos conselhos nacionais foi criada posteriormente à promulgação da Constituição de 1988. Apenas cinco dos conselhos analisados foram criados anteriormente, o que não surpreende, pois foi a Constituição que estabeleceu as bases normativas para a expansão dos conselhos. Além disso, é possível observar a contínua expansão do número de conselhos nacionais nas duas últimas décadas, com destaque para os anos 2000, quando foram criados 16 conselhos.

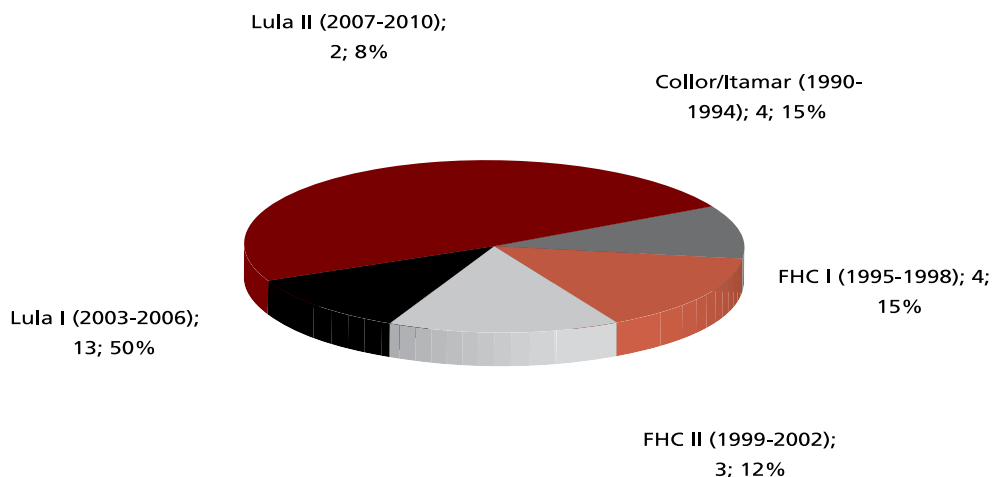
TABELA 1  
Conselhos nacionais criados por período (1930-2010)

Décadas	Quantidade	Mandatos presidenciais	Quantidade
1930-1939	1	Até 1989	5
1940-1959	0	1990-1994	4
1960-1969	2	1995-1998	4
1970-1979	0	1999-2002	3
1980-1989	2	2003-2006	13
1990-1999	10	2007-2010	2
2000-2009	16		
Total	31	Total	31

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.

7. Entre os 31 conselhos da amostra, dois têm a nomenclatura de comissões nacionais, mas foram incluídos em função de satisfazerem os critérios definidos.  
8. Alguns conselhos podem ter mais de um suplente para cada vaga de conselheiro titular. Apesar de não haver levantamento completo sobre as atribuições de conselheiros suplentes em conselhos nacionais, sabe-se que, em alguns casos, os suplentes desempenham tarefas importantes no funcionamento do conselho e possuem poder de voz nas discussões, embora não de voto, enquanto em outros casos sua participação é bastante restrita.

GRÁFICO 2

**Conselhos nacionais instituídos: distribuição por mandato presidencial**

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Elaboração dos autores.

Quando se organizam os períodos de acordo com os últimos cinco mandatos presidenciais (gráfico 2), pode-se verificar que, na gestão de Collor e Itamar (1990-1994) e nos dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), houve um crescimento estável e tímido do número absoluto de conselhos – em média 3,6 por mandato. Os dois últimos mandatos presidenciais registram um padrão bem diverso: no primeiro governo Lula (2003-2006), atingiu-se um pico com a criação de 13 conselhos, isto é, metade de todos os conselhos atualmente existentes. Criaram-se mais dois no segundo mandato (2007-2010), conformando-se, assim, média de 7,5 conselhos por mandato.<sup>9</sup>

Existem também variações em relação ao tipo de ato normativo utilizado para a criação dos diversos conselhos nacionais. Dois terços dos conselhos estudados foram criados por meio de lei e um terço por decreto presidencial (tabela 2). Esta informação é relevante, pois é de se esperar que a continuidade e a estabilidade de conselhos criados por lei sejam maiores que a dos conselhos criados por decretos, uma vez que a extinção dos últimos depende apenas da vontade do presidente. Quanto à distribuição das formas de criação em relação aos períodos de tempo correspondentes aos mandatos presidenciais, percebe-se que a criação de conselhos por meio de decreto foi um recurso que predominou no segundo mandato de FHC (1999-2002) e no segundo mandato de Lula (2007-2010). Na primeira gestão de Lula (2003-2006), período de maior expansão recente do número de conselhos nacionais, 70% destes foram criados por meio de lei.

9. Ressalte-se que os dados apresentados não computam as reformulações realizadas em conselhos já existentes, criados em períodos anteriores. É possível que tais reformulações tenham dotado estes conselhos de novas capacidades, atribuições e processos de funcionamento. No momento, dados sobre estes processos não estão disponíveis ou sistematizados.

**TABELA 2**  
**Instrumentos e períodos de criação de conselhos (1930-2010)**

Instrumento de criação	Quantidade	Período de criação					
		Até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Lei	21	4	4	4	0	9	0
Decreto	10	1	0	0	3	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Brasil/Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.

Conselhos de políticas públicas podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Ainda que em ambos os casos se trate da importante tarefa de incorporar atores sociais nas decisões sobre políticas públicas, os conselhos de caráter deliberativo, em geral, se diferenciam em relação à sua capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas. Do total de conselhos analisados, 58% (18) têm caráter deliberativo<sup>10</sup> e 42% (13) têm caráter consultivo (tabela 3). Quando distribuídos por período de criação, percebe-se que, em todos os períodos, exceto no momento de maior expansão (2003-2006), predominou a criação de conselhos deliberativos sobre conselhos apenas consultivos. Assim, embora os conselhos criados no segundo governo Lula (2003-2006) tenham sido instituídos por meio de lei, em sua maioria, constituíram espaços de participação com caráter consultivo, sem poder de decisão vinculante sobre as políticas da sua área. É interessante observar que esta confluência entre a instituição de conselhos por meio de lei e a criação de conselhos consultivos, observada no período 2003-2010, representou, conforme indica a tabela 4, uma inversão de padrão em relação aos períodos anteriores (1990-2002), nos quais era maior a incidência de criação de conselhos com caráter deliberativo por meio de lei.

**TABELA 3**  
**Caráter dos conselhos criados e períodos de criação (1930-2010)**

Caráter	Quantidade	Período de criação					
		Até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Consultivo	13	2	0	1	1	9	0
Deliberativo	18	3	4	3	2	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.

**TABELA 4**  
**Tipo de instrumento de criação e caráter dos conselhos em dois períodos**

	1990-2002		2003-2010	
	Lei	Decreto	Lei	Decreto
Deliberativo	87,5%	67%	22%	67%
Consultivo	12,5%	33%	78%	33%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.

10. Alguns conselhos nacionais possuem o caráter duplo de conselhos deliberativos e consultivos. Foram considerados conselhos com caráter deliberativo todos os conselhos que tenham poder de decisão vinculante pelo menos em relação a matérias específicas, quando não em relação a todos os assuntos de sua competência. Assim, os conselhos de caráter duplo são considerados "deliberativos".

Se, por um lado, a expansão recente do número de conselhos consultivos sinaliza aparentemente um menor grau de influência destes instrumentos sobre as políticas e programas aos quais estão vinculados, por outro lado, é importante perceber que esta situação é resultado de uma série de fatores associados à criação de instituições participativas no governo federal. Boa parte dos conselhos criados no período entre 2003 e 2006 referem-se a áreas de políticas públicas recém-inauguradas pelo governo e, portanto, ainda pouco estruturadas do ponto de vista legal e organizacional, como igualdade racial, segurança alimentar, economia solidária, povos e comunidades tradicionais, juventude, discriminação, combate à corrupção. Além disso, uma vez que estes conselhos foram criados em sua maioria por meio de lei, e não decreto, a sua instauração foi alvo de debates no Congresso, deflagrando jogos políticos em torno da ampliação da participação social em diversas políticas do governo federal – cada qual com suas características, atores, bases legais, organização e financiamento – e acerca das condições sob as quais ela poderia ocorrer.

Outro elemento importante para a análise dos conselhos nacionais diz respeito à sua composição, que varia em número de conselheiros e em relação às fatias de espaço distribuído aos representantes do governo e da sociedade civil. Quanto ao número de conselheiros, o conjunto dos 31 conselhos analisados possui uma média de 44 membros titulares, entre representantes do governo e da sociedade civil (tabela 5). Entretanto, as demais medidas estatísticas apresentadas nesta tabela indicam se tratar de um conjunto bastante heterogêneo de conselhos no que tange ao número de conselheiros. Por exemplo, existem conselhos com mais de 100 membros titulares, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Em outros órgãos, há um total de menos de 20 membros titulares, como é o caso do Conselho Nacional de Assistência Social ou do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Porém, apesar da larga amplitude no número de membros, que varia de 13 a 106 membros, 75% dos conselhos estudados têm até 57 membros. Apenas oito conselhos encontram-se na faixa que vai de 58 a 106 membros. Ao observarem-se as mesmas medidas para conselhos deliberativos e consultivos, em separado (tabela 5), notam-se padrões bastante semelhantes aos descritos, a não ser pelo fato de os conselhos consultivos possuírem, em média, número total de membros maior que os conselhos deliberativos. Dos conselhos consultivos, 50% possuem de 13 a 44 membros, e os 50% restantes, de 45 a 102 membros.

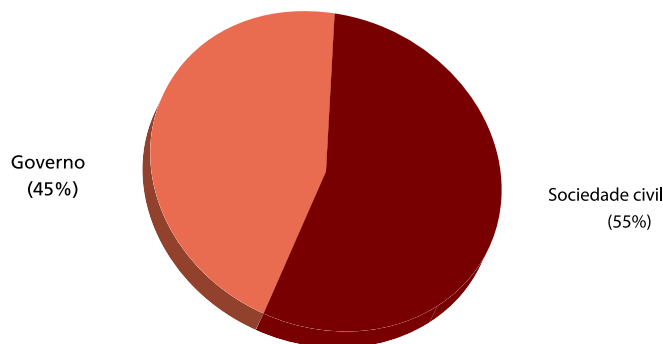
TABELA 5  
Estatísticas descritivas sobre a composição dos conselhos nacionais

	Número de conselhos	Membros							
		Número	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo	Primeiro quartil	Segundo quartil	Terceiro quartil
Conselhos da amostra	31	1.350	43,5	23,9	106	13	24	38	56,5
Deliberativos	18	752	41,7	24,2	106	15	24	34	51
Consultivos	13	598	46	24,1	102	13	27	44	57

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.

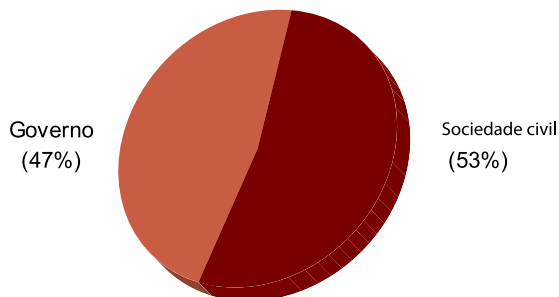
Quanto à composição dos conselhos, o gráfico 3 indica que, levando-se em consideração a média das proporções<sup>11</sup> para o conjunto dos conselhos analisados, a representação da sociedade civil<sup>12</sup> se sobrepõe à representação do governo.

**GRÁFICO 3**  
**Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais**



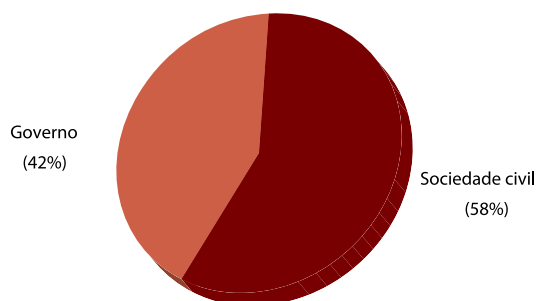
Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Consideraram-se 1.350 conselheiros, atuantes em 31 conselhos.

**GRÁFICO 4**  
**Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais deliberativos**



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Consideraram-se 752 conselheiros, atuantes em 18 conselhos.

**GRÁFICO 5**  
**Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais consultivos**



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Consideraram-se 598 conselheiros, atuantes em 13 conselhos.

11. De forma a evitarem-se distorções causadas pela ampla variação no número de membros dos conselhos estudados, calcularam-se as médias das porcentagens de composição em cada conselho (sociedade civil e governo) levando-se em consideração o conjunto dos conselhos analisados, assim como os subgrupos "deliberativos" e "consultivos".

12. Em levantamento realizado em 2007, Silva (2009) identificou a participação de aproximadamente 440 entidades não governamentais, que incluíam desde organizações sindicais e patronais até movimentos urbanos, rurais, ambientalistas e de defesa de direitos. Aproximadamente metade destas entidades mantinha participação simultânea em mais de um conselho nacional. A autora analisou a diversidade de organizações não governamentais que participaram das conferências nacionais, no período de 2003 a 2006, classificando-as em dez categorias e indicando a predominância de organizações de defesa de direitos e de organizações patronais ou empresariais nestes espaços.

É de se ressaltar a diferença entre a composição de conselhos que detêm atribuições apenas consultivas e aqueles que também têm atribuições deliberativas. Nos primeiros, a representação de membros da sociedade civil é, levando-se em consideração a média de proporções, um tanto superior à parcela destinada aos representantes do governo, respectivamente 58% e 42% (gráfico 5). Mais da metade dos conselhos consultivos estudados possuem representação da sociedade civil superior a 60% e, conseqüentemente, representação governamental inferior a 40%, destacando-se entre eles o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Economia Solidária e o Conselho Nacional da Juventude, todos com praticamente duas vezes mais representantes da sociedade civil que do governo. Esta tendência fica ainda mais exacerbada no caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que, conforme registrado no gráfico 6 (no anexo), possui 90 representantes da sociedade civil e 12 representantes governamentais entre seus 102 conselheiros. Há também alguns poucos conselhos nos quais a representação governamental supera a da sociedade civil, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, com 68% de representantes do governo e 32% da sociedade civil.

A situação dos conselhos deliberativos é diferente. Nestes a distribuição média de membros é mais próximo da paridade (gráfico 4), indicando crescimento da representação governamental na composição dos espaços institucionais com maior poder de decisão. Do total dos 18 conselhos nacionais com caráter deliberativo, a maior parte (61%) tem composição paritária (39%) ou quase paritária (22%), conforme o gráfico 11. No entanto, há neste conjunto tanto conselhos como o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, com representação majoritária da sociedade civil, quanto o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com composição preponderantemente governamental (envolvendo os três níveis de governo).<sup>13</sup>

Considerar esses dados é importante, pois um dos aspectos ainda pouco estudados, mas indispensável à compreensão mais refinada do funcionamento dos conselhos, diz respeito ao grau de influência que tanto representantes da sociedade civil quanto do governo têm sobre as decisões produzidas nos conselhos deliberativos. Uma possível interpretação dos dados é que, em conselhos com poder de tomada de decisão sobre políticas (deliberativos), o governo se faz mais presente no sentido de contrabalancear o poder da sociedade civil, o que aumenta a capacidade de expressar ou impor suas próprias preferências políticas sobre o assunto, enquanto nos conselhos consultivos esta preocupação não se verifica da mesma forma. É possível supor que, em quaisquer conselhos, o governo tenha, por conta de sua capacidade de reunir informações e frequentemente deter o monopólio da implementação das políticas públicas, maior probabilidade de influenciar as discussões com dados e subsídios técnicos para a tomada de decisões qualificadas e pertinentes à condução das políticas públicas. Se isto se traduz ou

13. A lista dos conselhos analisados, assim como um gráfico com a distribuição do número de conselheiros em cada um deles, encontra-se no anexo.

não em maior poder de agenda e de decisão, somente estudos mais detidos podem avaliar. É preciso considerar, contudo, que ao se falar de *governo e sociedade civil*, não se deve pressupor homogeneidade de posições. O conflito e a pluralidade de posições e interesses, naturalmente esperados dos representantes da sociedade civil, também acontecem rotineiramente entre os representantes do governo. Análises desta natureza que considerem a composição dos conselhos são potencialmente úteis. A literatura sugere que práticas de atração e cooptação política na relação do Estado com grupos organizados da sociedade civil (WERNECK VIANNA, 2007 e 2009; SCHWARTZMAN, 1982) podem se traduzir em definição unilateral de agendas e decisões. Entretanto, estudos empíricos mais sistemáticos e variados são necessários para se elucidar o peso e papel relativo de cada ator coletivo no cotidiano dos conselhos.<sup>14</sup>

#### 4 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO NÍVEL MUNICIPAL

A disseminação e o possível fortalecimento dos conselhos nacionais enquanto instâncias relevantes para a formulação de políticas públicas têm sido acompanhados, quando não precedidos, da disseminação de instituições participativas no nível municipal, entre as quais estão os conselhos municipais de políticas públicas e as experiências de orçamento participativo. Merece destaque a expansão numérica e temática dos conselhos municipais. No período pós-Constituição de 1988, os conselhos municipais se tornaram uma realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas locais. Conforme os dados a seguir indicam, o número de conselhos municipais no Brasil aumentou consideravelmente na última década.

Os dados da tabela 6 indicam que, em 2001, há quase uma década, mais de 90% dos municípios do país já possuíam conselhos nas áreas de saúde e assistência social, além de expressiva cobertura em áreas como criança e adolescente e educação.<sup>15</sup> Em anos mais recentes, se identifica também a expansão significativa de conselhos em outras áreas de políticas públicas que não necessariamente lidam com repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação, meio ambiente e cultura. Outra observação importante, com base nos dados para 2009, é o surgimento de conselhos municipais e novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e da juventude.

14. Para conselhos nacionais, ver Abreu (2010) e Cohn (2010). Para conselhos municipais, ver Cunha (2010) e Almeida (2010).

15. Há três conselhos gestores específicos de cuja existência depende o repasse de verbas do governo federal referentes à política pública à qual eles se ligam. São eles: Saúde; Assistência Social; e Direitos da Criança e Adolescente (Gohn, 2001). A área de educação abrange uma série de outros conselhos não contemplados na pesquisa da IBGE que lidam com repasses de fundos federais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb). Por este motivo, também, explica-se a redução observada no número de conselhos de educação (diversificação interna dos mecanismos de participação na área).

TABELA 6  
**Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação<sup>1</sup>**  
 (Em %)

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98	-	-	-	-	-	98
Assistência social	93	-	-	-	-	-	-
Criança e adolescente	77	82	-	93	83	-	91
Educação	73	-	-	-	68	-	71
Emprego e trabalho	34	-	-	-	-	-	-
Turismo	22	-	-	-	-	-	-
Cultura	13	-	-	21	17	-	25
Habitação	11	-	14	18	-	31	43
Meio ambiente	29	34	37	-	-	48	56
Transporte	5	-	-	-	-	6	6
Política urbana	6	-	-	13	-	18	-
Orçamento	5	-	-	-	-	-	-
Segurança pública	-	-	-	-	8	-	10
Defesa civil	-	-	-	-	26	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11
Direitos da mulher	-	-	-	-	-	-	11
Idoso	-	-	-	-	-	-	36
Juventude	-	-	-	-	-	-	5
Direito das pessoas com deficiência	-	-	-	-	-	-	9

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE).

Nota: <sup>1</sup>A MUNIC, fonte desta tabela, não coleta sistematicamente os mesmos dados nos diversos anos em que foi realizada. Por isso, há a dificuldade de se construir séries históricas minimamente completas sobre a implantação de conselhos nos municípios.

Obs.: - = dados não disponíveis.

Essa tendência à expansão da quantidade e variedade temática de conselhos municipais, na última década, fica ainda mais evidente ao observar-se o crescimento paulatino do número médio de conselhos, nas mais variadas áreas de atuação do poder público local, presentes em municípios com mais de 100 mil habitantes ao longo das últimas três gestões. Enquanto na gestão municipal 1997-2000 existiam em média dez conselhos, na gestão 2001-2004 este número passa para 14, até quase dobrar na gestão 2005-2008, atingindo uma média de 19 conselhos por município (PIRES e VAZ, 2010). Tal como apontou Cunha (2004), somando-se todos os conselhos existentes, é possível estimar que existam mais de 1,5 milhão de conselheiros atuando nestes espaços, número que supera em muito os 50 mil vereadores atualmente existentes nos legislativos locais.

Nas últimas duas décadas, observou-se também um processo de ampliação das experiências de orçamento participativo e de outros instrumentos de participação social na gestão pública (tabelas 7 e 8). No caso do orçamento participativo, a disseminação deste experimento desde o início dos anos 1990, originado em algumas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) no final dos anos 1980, notadamente em Porto Alegre (RS), alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte, diversificando-se em administrações municipais governadas por diferentes partidos. Em 2004, mais de 36 milhões



de pessoas viviam em cidades com algum tipo de orçamento participativo (MARQUETTI, CAMPOS e PIRES, 2008). Atualmente, pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo (PIRES e VAZ, 2010). O estudo apontou que pelo menos 34% dos municípios de grande porte possuem, além de conselhos ou mecanismos de orçamento participativo, espaços de intervenção popular para a elaboração de plano diretor, zoneamento ecológico e social, ou reuniões no nível das comunidades, entre outros.

Um instrumento de transparência e participação que tem ganhado bastante espaço são as ouvidorias, frequentemente constituídas nas grandes burocracias estatais, principalmente no governo federal. As ouvidorias têm como objetivo promover o acesso rápido de cidadãos aos gestores de serviços prestados por burocracias, canalizando suas reclamações, dúvidas e sugestões para o aprimoramento do serviço. Constituem, portanto, instrumentos promotores de maior capacidade responsiva dos órgãos públicos para as demandas dos cidadãos e, assim, de incremento no controle social exercido sobre as ações públicas (CARDOSO, 2010). O crescimento do número de ouvidorias públicas federais nos últimos anos saltou de 40, em 2003, para 152, em 2009 (CGU, 2010),<sup>16</sup> o que configura a expansão de mais um canal de interlocução das agências do Estado com a sociedade.

TABELA 7

**Experiências de orçamento participativo – proporção de administrações chefiadas pelo PT**

	Número de municípios	Administrações chefiadas pelo PT (%)
1989-1992	13	92
1993-1996	53	62
1997-2000	120	43
2000-2004	190	59
2005-2008	201	65

Fonte: Avritzer e Wampler (2008).

TABELA 8

**Distribuição regional das experiências de orçamento participativo**

	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Norte	2,5%	5,5%	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6%	22,4%
Sul	39,2%	22,6%	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6,0%

Fonte: Avritzer e Wampler (2008).

Conforme retratado nas subseções anteriores, vive-se um período em que não apenas se dispõe de diversos canais institucionalizados de participação, mas também estes integram de forma inegável o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Mesmo que hoje se tenha conhecimento sobre a disseminação destes instrumentos no Brasil, no nível federal e subnacional, e embora pesquisas na última década tenham contribuído para o entendimento acerca do funcionamento e papel das instituições participativas, ainda são poucas as avaliações rigorosas sobre o quanto as decisões sobre políticas públicas são ou podem ser influenciadas por processos e canais de cunho participativo, e sob que condições. Por não se tratar de tarefa fácil, a avaliação da efetividade das instituições participativas – um dos pontos cruciais na agenda de estudos a cerca do tema – demanda esforços de órgãos públicos, pesquisadores e atores participantes destes espaços.

16. A lista completa de ouvidorias está disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/Arquivos/RelacaoOuvidoriasAgo2009.pdf>>.

## 5 CONCLUSÃO

Este capítulo apresentou informações atualizadas sobre uma das dimensões mais relevantes da relação entre Estado e sociedade no Brasil pós-redemocratização: a constituição, disseminação e operação de instituições participativas. Traçou-se um panorama da evolução destas instituições nos níveis nacional e local, discutindo-se as principais características e processos associados a esta trajetória.

De forma geral, é possível dizer que as evidências expostas apontam na direção de um paulatino fortalecimento das formas institucionais de inclusão da sociedade e de seus cidadãos na tomada de decisão e no acompanhamento das políticas públicas conduzidas pelo aparato estatal. As últimas décadas registraram dois movimentos marcantes:

- a reformulação e o reforço de instituições como conselhos e conferências nacionais e municipais em áreas de políticas públicas com tradição participativa, como saúde, assistência social e meio ambiente; e
- a inclusão e a abertura à participação de conselhos e conferências nacionais e municipais em temas novos ou de menor tradição participativa, como garantia de direitos, proteção e vocalização de minorias políticas e culturais frequentemente alijadas da representação política formal e tradicional.

Os dados apresentados expõem heterogeneidades, seja entre as instituições participativas, seja entre as áreas de política na qual elas se inserem, com relação aos contextos políticos de criação, aos desenhos institucionais (procedimentos regulamentares), à composição e às formas de atuação disponíveis nos espaços de participação. Também se evidenciou a relação entre as instâncias participativas e o processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Uma melhor compreensão da relevância e papel destas variações exige esforços de análise mais refinados e em menor escala.

Assim, a percepção dessas heterogeneidades chama a atenção para a necessidade de se compreender o atual quadro com o devido equilíbrio entre o entusiasmo e a cautela. Por um lado, a expansão de instituições participativas no Brasil constitui um movimento auspicioso de pluralização dos espaços de poder e da capacidade de interferência de grupos sociais que, sem aquelas instituições, estariam excluídos da capacidade de influir nas decisões públicas. As instituições participativas vêm promovendo no Brasil, dessa forma, um processo de redução das desigualdades políticas (DUBROW, 2010). Por outro lado, a mera existência e operação formal destas instituições não implicam necessariamente a realização de seu pleno potencial democrático, conforme prescrito na literatura. É fato que ainda se conhece pouco acerca da efetividade e impactos das instituições participativas sobre as políticas públicas, sobre o funcionamento do governo ou sobre a atuação e organização da sociedade civil. Apesar de alguns esforços nesta direção já terem sido iniciados,<sup>17</sup> muito mais energias de gestores e pesquisadores precisam ser mobilizadas para ampliar-se a compreensão sobre as condições nas quais instituições participativas efetivamente cumprem seu papel de aprimorar políticas públicas, democratizar a gestão pública e estimular o ativismo e o potencial cívico da sociedade civil.

17. Frisem-se os esforços iniciados pelo Ipea, por meio da Diest: *i*) reunião de especialistas em oficinas sobre o tema da efetividade das instituições participativas no Brasil, tendo a primeira sido realizada nos dias 12 e 13 de maio de 2010; e *ii*) desenvolvimento de pesquisas sobre o tema da diversidade e formas de representação nos conselhos gestores de políticas públicas nacionais. Procura-se reunir e sistematizar informações sobre o funcionamento destes conselhos, sua composição, processos eletivos, tipos de representação evocados e formas de prestação de contas por parte dos conselheiros que os integram.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. Representação de interesses nos conselhos nacionais de políticas públicas. *In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. *In: AVRITZER, L. (Orgs.). A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.
- \_\_\_\_\_. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. *In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010b.
- \_\_\_\_\_. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.
- \_\_\_\_\_. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L.; PIRES, R. Participação social no Nordeste: variações intra-regionais e impactos sobre a gestão pública. *In: FILGUEIRAS, C.; Faria, C. A. (Orgs.). Governo local, política pública e participação na América do Sul*. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), 2008.
- AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil**. Consultancy work project for the World Bank/ MDP-ESA (Africa), 2008.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidorias públicas e democracia. *In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.
- COHN, A. Estado, sociedade civil e a institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. *In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.
- CONTROLADORIA GERAL da UNIÃO (CGU). **Ouvidorias e órgãos de entidades do poder executivo federal**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/Arquivos/RelacaoOuvidoriasAgo2009.pdf>. Acessado em 03 nov. 2010.
- CUNHA, E. S. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. *In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos**. Dissertação (Mestrado), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DUBROW, J. **Statement on the Study of Political Inequality**. Disponível em: <http://politicalinequality.wordpress.com/2010/06/22/statement-on-the-study-of-political-inequality/>. Acessado em: 03 nov.2010.

DULCI, L. Participação e mudança social no governo Lula. *In*: E. SADER e M. GARCIA (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

FARIA, C.; COELHO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. (Coords.). **La innovación democrática en América Latina**. Universidad Veracruzana, Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2010.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (Orgs.). **Informal Institutions & Democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MENEGUELLO, R. Cidadãos e política: adesão democrática, comportamento e valores. *In*: SÁ e SILVA, LOPEZ e PIRES (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, vol. II, 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **The new institutionalism in organizational analysis**. The University of Chicago Press, 1991.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010.

SCHMIDT, D. L. O movimento social e o governo Lula: uso de instrumentos democráticos – avanços e desafios. Brasília: **Mimeo**, nov. 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, E. R. Avanços e desafios da participação social na esfera pública brasileira. Cap. 30. *In*:

**Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

WERNECK VIANNA, L. **O Estado Novo do PT.** Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>>. 2009.

\_\_\_\_\_. A viagem quase-redonda do PT. **Boletim Carta Maior.** Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16078](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16078)>. 2007.

**ANEXO****QUADRO A.1****Lista de conselhos nacionais que compõem a amostra investigada neste capítulo**

	Sigla	Nome	Caráter	Ano de criação	Lei ou decreto instituidor	Total de membros	Representantes da sociedade civil	Representantes do governo
1	CNS	Conselho Nacional de Saúde	Deliberativo	1937	Lei nº 378	48	40	8
2	CDDH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Consultivo	1964	Lei nº 4.319	13	5	8
3	CNT	Conselho Nacional de Turismo	Consultivo	1966	Decreto-Lei nº 55	69	37	32
4	Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente	Deliberativo e consultivo	1981	Lei nº 6.938	106	30	76
5	CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Deliberativo	1985	Lei nº 7.353	44	28	16
6	CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	Deliberativo	1990	Lei nº 8.036	24	12	12
7	CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social	Deliberativo	1991	Lei nº 8.213	15	9	6
8	Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Deliberativo	1991	Lei nº 8.242	29	14	14
9	CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	Deliberativo	1993	Lei nº 8.742	18	9	9
10	CNE	Conselho Nacional de Educação	Deliberativo	1995	Lei nº 9.131	24	10	14
11	CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Consultivo	1996	Lei nº 9.257	27	14	13
12	CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Deliberativo e consultivo	1997	Lei nº 9.433	57	18	39
13	CNE	Conselho Nacional do Esporte	Deliberativo	1998	Lei nº 9.615	22	15	7
14	CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Consultivo	1999	Decreto nº 3.200	38	19	19
15	Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Deliberativo	1999	Decreto nº 3.076	38	19	19
16	CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Deliberativo	2002	Decreto nº 4.227	28	14	14
17	CTPCC	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção	Consultivo	2003	Lei nº 10.683	20	12	8
18	CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Consultivo	2003	Lei nº 10.683	102	90	12
19	Conape	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Consultivo	2003	Lei nº 10.683	54	27	27

(Continua)

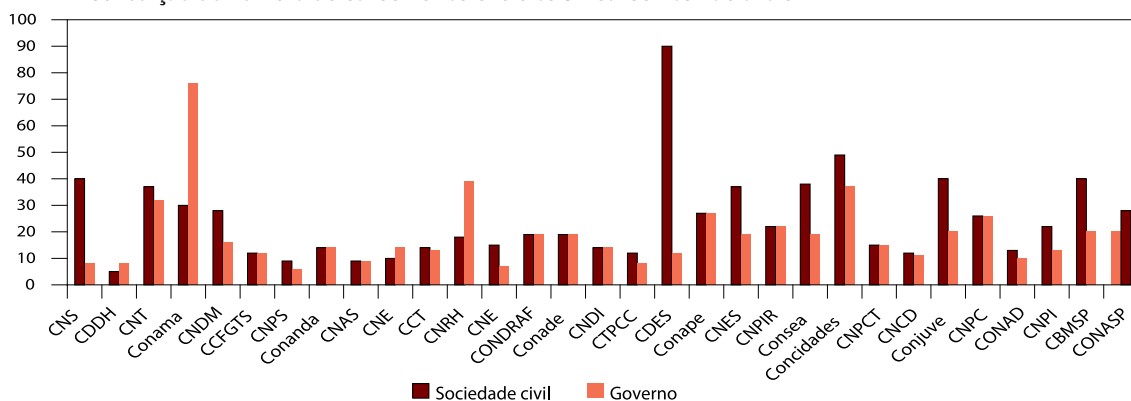
Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas

(Continuação)

Sigla	Nome	Caráter	Ano de criação	Lei ou decreto instituidor	Total de membros	Representantes da sociedade civil	Representantes do governo
20	CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	2003	Lei nº 10.683	56	37	19
21	CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2003	Lei nº 10.678	44	22	22
22	Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2003	Lei nº 10.683	57	38	19
23	Concidades	Conselho das Cidades	2003	Lei nº 10.683	86	49	37
24	CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	2004	Decreto	30	15	15
25	CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	2005	Decreto nº 5.397	23	12	11
26	Conjuve	Conselho Nacional de Juventude	2005	Lei nº 11.129	60	40	20
27	CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	2005	Decreto nº 5.520	52	26	26
28	Conad	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	2006	Lei nº 11.343	23	13	10
29	CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista	2006	Decreto	35	22	13
30	CBMSP	Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo	2008	Decreto nº 6.594	60	40	20
31	Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública	2009	Decreto nº 6.950	48	20	28

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República. Conselhos Nacionais: agenda trimestral. Brasília, 2010.

GRÁFICO A.1  
Distribuição do número de conselheiros entre os 31 conselhos nacionais



## **A MINIRREFORMA POLÍTICA DE 2009 E AS POLÍTICAS DE COTAS DE GÊNERO PARA A CÂMARA DE DEPUTADOS**

### **1 APRESENTAÇÃO**

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, introduziu algumas regras no sistema partidário e no sistema eleitoral brasileiro. Embora as mudanças tenham sido pontuais e não importem em alterações estruturais no sistema político, do ponto de vista da igualdade de gênero algumas mudanças foram comemoradas como conquistas.

Tais mudanças trazem com elas o debate sobre as cotas de gênero nos processos eleitorais e na ocupação de cadeiras nas câmaras de representantes e, neste debate, é inevitável que a experiência institucional brasileira seja comparada com outras iniciativas internacionais para se verificar: *i*) em que medida a desigualdade de gênero é uma característica singular do contexto político brasileiro; *ii*) o impacto que a mudança na legislação poderá ter sobre a representação feminina nas câmaras de representantes; e *iii*) o impacto que a estruturação dos sistemas partidário e eleitoral possui sobre os resultados eleitorais e o significado destes resultados em termos de igualdade de gênero.

Com este objetivo, em primeiro lugar será traçado o cenário teórico em que o debate sobre a desigualdade de gênero se insere; depois serão feitas comparações entre o contexto nacional e o da América Latina, especialmente os casos da Argentina e da Costa Rica. Por fim, serão verificadas as mudanças institucionais recentemente operadas de forma a sugerir qual será o impacto dessas medidas.

### **2 A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO ESPAÇO POLÍTICO: ALGO NATURAL?**

O debate sobre a inserção das mulheres no espaço político situa-se em um debate maior sobre a ocupação do espaço público por elas. No espaço público, estariam compreendidos, principalmente, o espaço político e o espaço do mercado de trabalho, no qual as mulheres participam das atividades de *produção* dos bens e serviços necessários para a *reprodução* material da vida social. No mercado de trabalho tem crescido a inserção feminina, mas há evidentes desigualdades nos salários recebidos por homens e mulheres, o que vem sendo apresentado consistentemente em estudos especializados. Estas desigualdades são constatadas tanto no contexto brasileiro quanto no mundial, e assumem aspectos diferentes. No entanto, pode ser afirmado que a participação da mulher é uma necessidade inerente à situação do mercado de trabalho hoje ou, em outras palavras, o trabalho da mulher é um elemento constitutivo da forma como a produção capitalista se estrutura atualmente (FRASER, 2009).



E o que ocorre no espaço político? Aqui é necessário diferenciar os espaços da política “informal” e o daquela institucionalizada, formalizada por meio do processo e da representação eleitorais. Embora não haja estudos sistemáticos apresentando resultados numéricos sobre a participação das mulheres em instâncias informais de participação política, a exemplo de reuniões de associações de moradores de bairro, há constatações, como assevera o cientista político Luis Felipe Miguel, em entrevista publicada no *Dossiê Mulheres e Poder*, da *Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero* (BRASIL/SPM, 2009), de que haveria uma crescente participação das mulheres e uma menor desigualdade entre os sexos, quando comparados estes resultados com os das instâncias formais de participação e representação. Neste aspecto, a situação do Brasil não é de orgulhar a nenhum defensor da igualdade de gênero. No contexto da América Latina (CEPAL e BRASIL/SPM, 2010), o Brasil apresenta o pior índice de participação das mulheres na câmara baixa de representantes (equivalente à câmara dos deputados). Na legislatura atual, menos de 9% são mulheres. No entanto, como já dito, embora esta desigualdade seja mais acentuada no Brasil, ela não é específica da realidade nacional. Está presente em todo o mundo, nos contextos mais diferenciados (IDEA, 2009; ALVES e CAVENAGHI, 2009).

A teoria política já apontou várias hipóteses explicativas para essa desigualdade, e a mais difundida é a de que há uma divisão que se consolidou nas sociedades, predominantemente patriarcais, de modo que às mulheres estaria reservado o espaço doméstico, privado, e aos homens estaria reservado o espaço público (ELSHTAIN, 1993). A transposição desta fronteira teria ocorrido no mercado de trabalho devido às necessidades da própria sociedade capitalista (FRASER, 2009). E, neste sentido, é preciso lembrar que a inserção da mulher no mercado de trabalho não a afasta das atividades relacionadas à reprodução e à produção da vida material. A vida relativa à liberdade política (ARENDT, 1981), que corresponde à capacidade e à liberdade de agir politicamente e emitir discursos políticos, ocorrida na esfera pública política, e não aquela relativa ao mercado de trabalho, continua reservada aos homens, que permanecem, com isto, sendo “donos” do discurso e do poder políticos.

Mas seria isso um problema? Poder-se-ia imaginar que a separação clara dos papéis sociais entre os sexos ajuda na organização da sociedade e dá aos indivíduos, homens e mulheres, um maior conforto em suas escolhas. Além disso, poderia ser argumentado que as mulheres não ocupam os lugares das esferas institucionais de participação porque não o desejam.

Não há evidências empíricas para refutar de forma cabal o último argumento, mas há alguns estudos que apontam na direção contrária a ele. Se quando é avaliada a participação em instâncias informais percebe-se uma proporção maior de participação das mulheres e se, como já demonstrado por estudo realizado pelo Ipea (ALVES e CAVENAGHI, 2009), nas câmaras municipais de cidades pequenas há uma maior proporção de mulheres que nas cidades maiores, pode-se dizer que, ao menos na esfera local, as mulheres desejam participar, ou seja, elas não têm uma aversão “natural” pela política. Mas o que ocorreria, então, nas cidades maiores, e nas esferas estaduais e federais? Em outras palavras, o que faz com que as mulheres não estejam presentes – e isto não só no Brasil, mas no contexto internacional em geral – nas

esferas representativas de âmbito nacional? Os indícios são de que há algum tipo de obstáculo para que elas consigam ocupar cargos em tais espaços.

Admitidos como aceitáveis tais indícios, viria outra pergunta: mas é desejável que haja mais mulheres nos cargos de representação? Tal pergunta normalmente fundamenta-se em outra: há algo que comprove que as mulheres defendem melhor que os homens os interesses das próprias mulheres?

Embora haja estudos voltados para a resposta a última pergunta, entre os quais é exemplar o de Virginia Sapiro (1998), é preciso destacar que a representação de interesses pode ser considerada apenas uma dimensão da representação. Há também uma função “descritiva”, segundo a qual uma câmara de representantes deve ser um “espelho” da sociedade representada, e uma função simbólica (PITKIN, 1967). Nestes dois aspectos, ainda que homens e mulheres defendessem igualmente seus interesses, haveria um déficit de representação descritiva e simbólica no caso da presença de uma pequena proporção de mulheres na câmara de representantes. Para reforçar esta interpretação, pode-se recorrer também à elaboração teórica de Anne Phillips, que divide a questão da representação a partir de duas perspectivas: a de uma política das ideias, e a de uma política da presença. Na primeira, importaria que os interesses das mulheres fossem representados, mas na segunda, importa “quem” são os representantes. E, neste caso, o simples fato de o número de mulheres representantes ser muito inferior ao de sua participação no eleitorado já indica um problema de representação (PHILLIPS, 1998, p. 225).

Além disso, se participar plenamente da vida política é uma das dimensões da liberdade do ser humano – e aqui poderiam ser citados autores desde a Antiguidade, começando por Aristóteles –, a presença de mulheres na câmara de representantes é algo necessário inclusive para qualificar uma sociedade como livre ou republicana. Ou, colocando em termos liberais, se for admitido que é necessário que os indivíduos não encontrem obstáculos para realizar suas capacidades, a pequena proporção de mulheres nas câmaras representativas pode indicar um problema sério em nossas sociedades, pois um indivíduo, apenas por ser mulher, parece encontrar um leque de oportunidades menor.

Assim, pode ser dito que a participação política de uma mulher é algo que ainda não se dá de forma “natural”. O “natural” é que ela cuide somente das esferas produtiva e reprodutiva da vida (e com desigualdades distributivas significativas na esfera produtiva). As decisões políticas caberiam predominantemente aos homens. Buscar uma maior igualdade entre homens e mulheres nesta esfera, portanto, é colocar um elemento “antinatural” que opere de forma a reverter a lógica automática dos sistemas de representação política. A prova mais elementar disto é que as mulheres conquistaram o direito ao voto somente no início do século XX e, no Brasil, somente em 1932. Mas enquanto o direito ao voto veio acompanhar as conquistas alcançadas e as responsabilidades assumidas no âmbito da esfera produtiva, o poder de decidir e de ocupar os altos postos da administração estatal em todo o mundo ainda é pouco trivial para as mulheres. Por conta disto, muitos países vêm adotando o sistema de cotas na câmara de representantes.

### 3 AS EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS DE POLÍTICAS DE APLICAÇÃO DE SISTEMAS DE COTAS NA CÂMARA DE REPRESENTANTES

A literatura sobre o tema tem consolidado três tipos de sistemas de cotas: o partidário – que pode ser qualificado como voluntário –, o constitucional e o legal, que são formas institucionais diferentes de obrigarem os partidos a terem candidaturas femininas. Na América Latina, 11 países adotam algum sistema de cotas. Na Argentina, foram definidas no texto constitucional e, nos demais países, as cotas são definidas por outras legislações. A porcentagem de candidaturas reservada para mulheres varia, conforme se lê na tabela 1.

TABELA 1  
Cotas na América Latina

País	Ano de aprovação	Porcentagem das cotas
Argentina	1991	30% (CA e CB <sup>1</sup> )
Bolívia	1997	30% (CB) e 25% (CA)
Brasil	1997	30% (CB)
Costa Rica	1996	40%
Equador	1997	50% (eleições de 2006)
Honduras	2000	30%
México	1996	Não mais que 70% por gênero (CB e CA)
Panamá	1997	30%
Paraguai	1996	Uma mulher candidata para cada cinco lugares (CA e CB)
Peru	1997	30%
República Dominicana	1997	33%

Fonte: Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA (2009)

Nota: <sup>1</sup> CA= câmara alta e CB= câmara baixa; no Brasil, câmara alta é equivalente ao Senado, e câmara baixa é equivalente à Câmara dos Deputados.

As diversas experiências apontadas indicam as diferentes formas de políticas de cotas. Tais diferenças ainda se complexificam ao se considerar que, conforme o sistema eleitoral do país (se de lista partidária fechada ou aberta, principalmente), os efeitos da política de cotas adotada podem mudar de acordo com o funcionamento do conjunto das instituições político-eleitorais. A tabela 2 ajuda a visualizar os efeitos numéricos da implantação da política de cotas nos países latino-americanos.

TABELA 2  
Presença de homens e mulheres nas câmaras baixas ou congressos unicamerais antes e depois das cotas

País	Participação das mulheres antes da lei de cotas (%)	Atual participação das mulheres (%)
Argentina	6%	38,3%
Bolívia	11%	16,9%
Brasil	7%	8,8%
Costa Rica	14%	38,8%
Equador	4%	26%
Honduras	9,4%	23,4%
México	1,7%	22,6%
Panamá	8%	15,3%
Paraguai	3%	10%
Peru	11%	29,2%
República Dominicana	12%	19,7%

Fonte: IDEA (2009).

Como se vê pela tabela 2, o Brasil foi um dos países nos quais os efeitos da política de cotas menos se fizeram sentir. Um dos elementos que têm sido usados para explicar isto é o texto legal que havia sido adotado, o que justifica a recente reforma política em relação às cotas. Mas, antes de analisar o caso brasileiro, convém examinar os casos argentino e costarriquenho, que são os mais bem-sucedidos no incremento da representação feminina nas câmaras de representantes.

### 3.1 O caso argentino

O congresso argentino é bicameral e a câmara dos deputados (câmara baixa) tem 257 membros. O sistema eleitoral argentino é um sistema proporcional de lista fechada, o que significa que cada partido, nas eleições para a câmara de representantes, apresenta uma lista de candidatos numa determinada ordem e os candidatos são eleitos conforme a ordem estabelecida pelo partido, no limite do número de cadeiras obtidas pelo partido. Os eleitores votam, portanto, apenas no partido, pois é no interior de sua vida política, antes das eleições, no momento da definição da lista partidária, que é definida a ordem dos candidatos eleitos (NICOLAU, 2006). A partir deste sistema, a Lei nº 24.012, de 29 de novembro de 1991, estabeleceu que deveriam ser incluídas, no mínimo, 30% de candidatas mulheres nas listas partidárias. E a legislação argentina é muito clara ao definir que tal porcentagem é mínima e que, entre três candidatos eleitos, ao menos um deve ser obrigatoriamente mulher, e se apenas dois candidatos de um dado partido ou aliança partidária forem eleitos, ao menos um deve ser mulher.<sup>1</sup>

Essa medida foi mais tarde, em 1994, recepcionada pelo texto constitucional argentino, em seu artigo 37, da seguinte forma:

Art. 37. (...)

A igualdade real de oportunidades entre varões e mulheres para o acesso a cargos eletivos e partidários será garantida por ações positivas na regulação dos partidos políticos e no regime eleitoral (tradução livre).

Essa mudança efetiva operada pelo sistema argentino foi, sem dúvida, resultado das demandas sociais. Mas os resultados só foram obtidos a partir das modificações institucionais

1. Mais especificamente, o decreto que regulamenta a lei que implementou o sistema de cotas:

"Artigo 2º Os 30% dos cargos a serem ocupados por mulheres, de acordo com o prescrito pela Lei nº 24.012, devem ser interpretados como uma quantidade mínima. Nos casos em que a aplicação matemática desta porcentagem determinar frações menores que a unidade, o conceito de quantidade mínima será regido pela tabela que integra este decreto como Anexo A.

Artigo 3º O percentual mínimo requerido pelo Artigo 1º da Lei nº 24.012 será considerado cumprido quando tal percentual alcance a totalidade dos candidatos da lista respectiva, incluindo os que cada partido político, confederação ou aliança transitória reeleja.

Artigo 4º Quando algum partido político, confederação ou aliança transitória se apresentar pela primeira vez, reeleger um candidato ou não reeleger candidatos, será levado em conta, para os fins do estabelecido no Artigo anterior, que a quantidade de cargos é igual a um. Neste caso será indiferente colocar no primeiro posto a mulher ou o homem, mas nos lugares seguintes da lista serão incluídas regularmente uma mulher a cada dois homens, até que se alcance o percentual mínimo que exige a Lei nº 24.012 entre o número total de cargos.

Artigo 5º No caso em que o partido político, confederação ou aliança transitória reelejam dois cargos, ao menos um dos candidatos propostos deve ser mulher.

Artigo 6º As confederações ou alianças transitórias deverão ajustar-se ao estabelecido nos artigos precedentes, garantindo a representação dos trinta por cento (30%) de mulheres na lista oficial, independentemente de sua filiação partidária e com os mesmos requisitos estabelecidos pelos Partidos Políticos, sem qualquer exceção" (tradução livre, a partir do decreto que regulamentou a Lei nº 24.012 argentina).

operadas. A literatura sobre o tema já tem apontado a necessidade de implementação de mudanças no sistema eleitoral para que as mulheres tenham maiores chances no interior dos partidos (NORRIS, 2004; JONES, 2000) e os efeitos, no caso argentino, foram facilmente perceptíveis (MATOS, CYPRIANO e BRITO, 2007).

### 3.2 O caso costa-riquenho

A Costa Rica apresenta congresso unicameral, tendo a câmara dos deputados (*asamblea legislativa*) 57 deputados. Seu sistema eleitoral é proporcional, com lista fechada, e os maiores partidos, atualmente, são o Partido Liberação Nacional (Partido Liberación Nacional – PLN), com 24 cadeiras, o Partido Ação Cidadã (Partido Acción Ciudadana – PAC), com 11 cadeiras, e o Partido Movimento Libertário (Partido Movimiento Libertario – PML), com nove cadeiras.

O sistema de cotas costa-riquenho, estabelecido por meio da Lei nº 7.653, sancionada em 10 de dezembro de 1996, foi reforçado e incrementado por ações partidárias, como a do Partido Ação Cidadã (PAC). Este partido inseriu, em seu estatuto, regras que garantiam efetiva igualdade entre homens e mulheres em suas esferas internas de decisão. O Art. 11 de seu estatuto estabelece que um número igual de candidatos de cada sexo deve ser indicado em todas as listas ou posições de cada comitê. Além disso, na sequência das listas de candidaturas do partido, deve haver alternância entre homens e mulheres, garantindo-se, portanto, que, de cada dois candidatos eleitos, um seja mulher.<sup>2</sup>

Essa iniciativa sem dúvida apresenta uma das mais efetivas para o alcance da igualdade entre homens e mulheres na vida política, pois leva a igualdade, inclusive, para o ambiente partidário. O sucesso desta prática foi tão grande que, no novo Código Eleitoral costa-riquenho – lei nº 8.765, sancionada em 19 de agosto de 2009 –, foram estabelecidas cotas de 50% não só para as listas partidárias, com alternância entre homens e mulheres, mas também nos cargos de direção dos partidos. A medida passará a ser obrigatória em 2014.

A aplicação de cotas voluntárias pelos partidos, como a da Costa Rica, que se tornou regra estabelecida por meio de lei, ocorreu de diversas formas na Europa (ARAÚJO, 2001). Mas não parece ser esta a forma predominante na América Latina e, no caso brasileiro, não se pôde contar com este tipo de iniciativa.

## 4 O CASO BRASILEIRO

Como indicado nos dados anteriores e apontado na última Conferência Latino-Americana para a promoção da igualdade de gênero, na América Latina o Brasil é o país que apresenta o pior percentual de participação das mulheres na câmara baixa de representantes e, no contexto internacional, a União Interparlamentar o classifica na 102ª colocação no *ranking* mundial neste quesito. A média mundial de participação das mulheres nos congressos nacionais é de cerca de

2. Medida semelhante foi adotada pelo Partido Revolucionário Institucional mexicano, em 2005. Mas o caso do México não será objeto deste texto.

20%. A porcentagem de mulheres em nossa câmara baixa é de 8,9%. Este percentual apresenta um pequeno avanço em relação à legislatura anterior, de 8, 2%, o que indica um efeito reduzido da então recém-aprovada lei de cotas, o que é reforçado pela baixa participação das mulheres também nas esferas estadual e municipal. Nas assembleias legislativas estaduais, a participação das mulheres é de pouco mais de 11%, e nas câmaras municipais, de pouco mais de 12%.

O sistema eleitoral brasileiro é proporcional com lista aberta, o que diferencia o caso brasileiro dos dois anteriormente descritos. Não se pretende aqui sugerir que o sistema eleitoral seria a causa para o baixo sucesso de nossa política de cotas. Neste sentido, a relação entre sistema eleitoral e sucesso de cotas de participação das mulheres foi analisada por Alves e Araújo (2009). Os autores verificaram que o sistema de lista fechada, por si só, não garante uma maior representação das mulheres e não há evidências para que sejam refutadas as observações ali efetuadas. No entanto, o sistema de listas fechadas permite um controle maior sobre a prioridade dada pelos partidos às candidaturas das mulheres, na medida em que a ordem dos candidatos eleitos é estabelecida antes do início da campanha eleitoral. Assim, o sistema de listas fechadas dificulta a apresentação de candidaturas “de fachada” apenas para que sejam preenchidas as cotas nas candidaturas. No sistema de listas abertas, os partidos podem apresentar número de candidatos bem maior que o de cadeiras em disputa, e a porcentagem fixada nas cotas é calculada com base neste número superior ao número de vagas em disputa.

Além dessa observação acerca das listas fechadas, Alves e Araújo (*op. cit.*) apontam vários dados que convém reproduzir (conforme tabela 3).

TABELA 3

**Mulheres eleitas e porcentagem de mulheres candidatas e eleitas por Unidades da Federação (UFs) nas câmaras de deputados (2002 e 2006)**

UFs	Eleições de 2002			Eleições de 2006		
	% de candidatas	Número de mulheres eleitas	% de mulheres eleitas	% de candidatas	Número de mulheres eleitas	% de mulheres eleitas
AC	14,49	1	12,5	15,7	1	12,5
AL	14,71	0	0,0	11,8	0	0,0
AP	14,93	1	12,5	14,7	4	50,0
AM	7,25	1	12,5	12,7	2	25,0
BA	3,03	2	5,1	7,3	4	10,3
CE	13,87	0	0,0	8,2	1	4,6
DF	8,55	1	12,5	14,7	0	0,0
ES	13	2	20,0	20,2	4	40,0
GO	12,78	2	11,8	6,8	2	11,8
MA	11,51	2	11,1	11,4	1	5,6
MT	19,12	2	25,0	17,7	1	12,5
MS	21,84	0	0,0	21,6	0	0,0
MG	9,93	1	1,9	10,2	3	5,7
PA	13,82	1	5,9	15,1	2	11,8
PB	7,95	1	8,3	6,7	0	0,0
PR	7,62	1	3,3	9,8	0	0,0
PE	8,63	0	0,0	11,8	1	4,0
PI	10,23	1	10,0	4,8	0	0,0

(Continua)

(Continuação)

UFs	Eleições de 2002			Eleições de 2006		
	% de candidatas	Número de mulheres eleitas	% de mulheres eleitas	% de candidatas	Número de mulheres eleitas	% de mulheres eleitas
RJ	13,63	6	13,0	13,6	6	13,0
RN	13,79	2	25,0	11,3	2	25,0
RS	10,45	4	12,9	11,4	3	9,7
RO	15,7	1	12,5	16,4	1	12,5
RR	13,89	2	25,0	15,7	2	25,0
SC	9,68	1	6,3	10,5	1	6,3
SP	9,86	6	8,6	14,4	3	4,3
SE	15,28	0	0,0	24,5	0	0,0
TO	22,58	1	12,5	22,2	1	12,5
Brasil	11,5	42	8,2	12,7	45	8,8

Fonte: Alves e Araújo (2009).

Ressalte-se, ademais, que a determinação legal de cotas apresentou um texto que dava aos partidos maior margem para que a política de cotas não fosse efetivamente implementada. O texto original da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, era o seguinte:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

(...)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar* o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (grifo nosso).

A expressão “deverá reservar” permitiu aos partidos que apenas “reservassem” as vagas de candidaturas para as mulheres. Dado que o número de candidatos pode ser bem maior que o número de vagas, a determinação legal não necessariamente produzia efeitos sobre as candidaturas. Como exemplo, para a câmara dos deputados, um partido pode apresentar, num estado com oito cadeiras (como é o caso do Acre), até 12 candidatos. Neste contexto, poderia reservar quatro candidaturas para as mulheres. No entanto, se nenhuma mulher se candidatasse, o partido contaria, ainda, com oito candidatos homens, o número exato de cadeiras em disputa. O partido, portanto, poderia eleger seis homens e estaria aplicando devidamente a regra definida em lei.

Com a alteração operada pela Lei nº 12.034, o caput do Art. 10 permaneceu o mesmo e o parágrafo 3º passou a ter a seguinte redação:

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (grifo da autora).

Com esta nova regra, será impossível que um partido deixe de apresentar candidatas mulheres, pois ao menos 30% das candidaturas serão preenchidas efetivamente por mulheres. Assim, um partido não poderá apenas “reservar” vagas nas candidaturas, mas deverá apresentar de fato candidatas mulheres.

Esta regra, embora represente um avanço em relação à anterior, não evita que os partidos apresentem candidatas apenas para que as cotas sejam preenchidas. No entanto, a participação efetiva das mulheres, e sua aparição nos horários eleitorais e nas listas partidárias, já podem representar em si um ganho.

Além dessa alteração, outras medidas de menor impacto foram incluídas na mesma Lei nº 12.034, que alterou também a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos. Nesta lei foram incluídos dois dispositivos, em seus artigos 44 e 45:

Art. 44. Os recursos do Fundo Partidário serão aplicados:

(...)

V – na criação e manutenção de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de criação partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

Art. 45. A propaganda eleitoral gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

(...)

IV – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

Com estes dispositivos, ficaram vinculados à participação feminina percentuais bem pequenos do fundo partidário e da propaganda partidária. Mas pode-se dizer que eles constituem um avanço, ainda que tímido, em relação ao cenário atual. Indicam também que, no contexto brasileiro, não se pode contar com as iniciativas partidárias para a promoção de igualdade entre os gêneros. Em outras palavras, em tal contexto fica difícil esperar que cotas partidárias sejam implementadas voluntariamente, e as mudanças em geral vêm de iniciativas do Estado, aprovadas por meio de projetos de lei. Esta hipótese é reforçada pelos resultados de um levantamento, realizado pelo IDEA (2009), sobre ações partidárias de promoção da igualdade de gênero, no qual poucas ações brasileiras foram apontadas, sendo estas em geral bastante tímidas e marginais em relação às regras partidárias e eleitorais gerais de nosso sistema político.

Alves e Araújo (2009), a partir dos resultados constantes da tabela 3, ponderam que a magnitude dos distritos (número de representantes que corresponde a cada distrito, que, no Brasil, varia entre oito e 70, para cada Unidade da Federação) e o tamanho dos partidos podem produzir efeitos sobre a participação das mulheres. Os autores asseveram que as mulheres apresentam maiores chances de serem eleitas em partidos pequenos e distritos de menor magnitude. Se somadas a estas observações aquelas feitas por Alves e Cavenaghi (2009), tem-se que, ao menos no Brasil, as mulheres se saem melhor nas eleições em cidades menores, partidos menores e distritos menores. Explicações para isto ainda precisam ser elaboradas.



## 5 PERSPECTIVAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mulheres se encontram em situação de desvantagem na representação política em todo o mundo. Neste cenário, o Brasil apresenta um dos piores índices de participação das mulheres. A recente alteração feita na legislação eleitoral do Brasil representou avanço em relação à legislação anterior, mas esta mudança, como não veio acompanhada de outras modificações no sistema eleitoral, talvez não produza todos os efeitos desejados. Isto indica, portanto, que uma maior equidade da representação de gênero no país não passa apenas por discussões sobre percentuais, mas também por uma avaliação do papel que os partidos vêm desempenhando.

De qualquer forma, esta alteração é um passo adiante. Acompanhar seus efeitos pode contribuir não somente para uma maior participação das mulheres, mas também para o aperfeiçoamento do sistema político, eleitoral e partidário como um todo. Voltando ao plano inicial deste texto, estabelecido na introdução, é necessário deixar destacado que: *i*) a desigualdade de gênero não é uma característica singular do contexto político brasileiro, embora assuma alguns contornos institucionais específicos; *ii*) a implementação de uma regra legislativa de cotas no contexto brasileiro até agora foi muito tímida, e as mudanças recém-operadas apresentam um pequeno avanço em relação ao contexto anterior e em relação a outros contextos nacionais; e *iii*) o aperfeiçoamento destas mudanças depende de um conjunto de fatores que têm de ser melhor verificados, a fim de que o caminho para a igualdade de gênero na política seja trilhado de forma mais acelerada.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D.; ARAÚJO, C. **A Política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina**. Disponível em: <[http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/pdf/Art\\_LASA\\_Alves%20Araujo\\_30abr09-1.pdf](http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/pdf/Art_LASA_Alves%20Araujo_30abr09-1.pdf)>.
- ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. M. **Mulheres sem espaço no poder**. Ipea, 2009, Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09\\_03\\_17\\_MulherPolitica\\_Ipea\\_Jeda\\_Smc.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_03_17_MulherPolitica_Ipea_Jeda_Smc.pdf)>.
- ARAUJO, C. M. O. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. Rio de Janeiro: **Dados**, v. 44, n. 1, p. 155-194, 2001.
- ARENDT, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- BRASIL/SPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Revista do Observatório Brasil Igualdade de Gênero**. Brasília, 2009.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E EL CARIBE (CEPAL); BRASIL/SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). ¿Qué estado para qué igualdad? *In: XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Brasília, 2010.
- ELSHTAIN, J. B. **Public man, private woman: women in social and political thought**. Princeton: Princeton University Press: 1993.

FRASER, N. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. Londrina: **Revista de Ciências Sociais**. v. 14, n. 2, p. 11-33, 2009.

IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance. **From words to action: best practices for women's participation in Latin American political parties**. Estocolmo, 2009.

JONES, M. El sistema de cuotas y la elección de las mujeres em América Latina: el papel fundamental del sistema electoral. *In*: RUIZ, P.(Org.). **La democracia paritaria em la construcción de Europa**. Madri: Celem, 2000.

MATOS, M.; CYPRIANO, B.; BRITO, M. Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado de ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. *In*: **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Pernambuco, 2007.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering: voting rules and political behavior** (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University press, 2004.

PHILLIPS, A. Democracy and representation: or, why should it matter who our representatives are? *In*: PHILLIPS, A. (Org.). **Feminism and Politics**. Oxford: Oxford University Press, p. 224-241, 1998.

PITKIN, Hannah. **The concept of representation**. Berkley: University of California Press, 1967,

SAPIRO, V. When are interests interesting? The problem of political representation of women. *In*: PHILLIPS, A. (Org.). **Feminism and Politics**. Oxford: Oxford University Press, p. 161-192, 1998.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

LEON, M.; DIAZ, M. M.; MILLNS, S. **(En) gendering the Convention: women and the future of the European Union**. Florence: European University Institute, 2003.

#### **SITES CONSULTADOS**

[http://www.tse.gov.br/internet/contas\\_publicas/rel2002.htm](http://www.tse.gov.br/internet/contas_publicas/rel2002.htm)

<http://www.tse.gov.br/sadEleicao2006DivCand/>

**Seção VII**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:  
NOVAS ABORDAGENS**

## **DESENHO, CONTEXTO E QUALIDADE DELIBERATIVA EM CONFERÊNCIAS NACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS DEBATES E PROPOSIÇÕES SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO NA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – I CONSEG**

### **1 APRESENTAÇÃO**

A incorporação da participação social na formulação e implementação de políticas públicas tem sido um fenômeno de grande relevo Brasil pós-constituente, tanto pelos seus impactos na configuração das instituições políticas do país, quanto pelos seus impactos na configuração do tecido social brasileiro. No plano das instituições, a adoção de práticas participativas tem conduzido à emergência do que Avritzer e Pereira chamam de formas “híbridas”, que conjugam “[em] parte representantes do Estado, [em] parte representantes da sociedade civil, [e que] reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (2005, p. 18). No plano sociopolítico, os processos de participação têm servido para reafirmar a noção de “cidadania ativa”, que foi muitas vezes utilizada para caracterizar a vida brasileira na transição democrática (BENEVIDES, 1991).

No âmbito federal, as conferências têm sido um dos principais instrumentos pelos quais o governo vem promovendo a incorporação da participação em períodos mais recentes. Dados consolidados pela Secretaria-Geral da Presidência da República indicam que, das 112 conferências realizadas no Brasil desde 1941, 72 foram realizadas no período de 2003 a 2010 (LOPEZ e PIRES, 2010). No total, estima-se que estes eventos envolveram mais de 5 milhões de pessoas, o que demonstra o imenso potencial de convocação e mobilização social de que eles dispõem (LOPEZ e PIRES, 2010; SILVA, 2006).

Apesar dessa visível aposta nas conferências, os limites e as possibilidades associados a este mecanismo ainda estão longe de serem completamente conhecidos, tanto pela comunidade acadêmica quanto pelos gestores de políticas públicas. Por um lado, dado que a maior parte das conferências tem caráter setorial e consultivo, não seria inusitado observar críticas quanto a um possível efeito oculto de “despolitização” ou mesmo de “cooptação” no uso destes mecanismos, como já se observou em relação a outros espaços participativos (COHN, 2010; VIANNA, 2007 e 2009). Nesta perspectiva, o advento e a disseminação de conferências poderiam ser vistos enquanto dados meramente simbólicos, que, aliás, indicariam a banalização e o esvaziamento do ideário original da participação. Por outro lado, também seria possível enxergar na realização de conferências uma contribuição inevitavelmente positiva à vivência democrática, pois elas não apenas ajudariam a manter viva uma cultura

de participação cívica no país, como também dariam visibilidade para certas questões ou problemas que, depois, poderiam ser mais bem trabalhados em outras arenas decisórias.<sup>1</sup> Sob este ângulo, as conferências despontariam como um fator de inegável relevância na recente democratização no país, pois, além de proporcionarem o engajamento direto dos cidadãos em processos deliberativos de escopo amplo, elas interpelariam as instituições do sistema político a produzirem soluções de política pública capazes de responderem às demandas, expectativas e proposições que emergem destes processos.<sup>2</sup>

Este texto pretende contribuir para esse debate, analisando o processo e os resultados da I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG no eixo relativo ao *sistema penitenciário*. Trabalhando num registro essencialmente empírico, a questão central que aqui se busca enfrentar é: sob que condições a participação social por meio das conferências nacionais pode ajudar na construção de políticas públicas melhores para a segurança pública, em geral, e para o sistema penitenciário, em especial? Para tanto, o texto se serve de metodologias mistas, que incluem: a análise quantitativa e qualitativa das propostas e deliberações daquela conferência; entrevistas com organizadores e participantes; além de registros decorrentes de observação direta e participante no evento e do acompanhamento do setor.

A próxima seção descreve a política penitenciária nacional, identificando seus principais problemas. A terceira seção descreve e analisa o processo e as deliberações da I CONSEG, destacando os seus avanços e limites para a melhoria da política penitenciária, à luz dos problemas relacionados na seção anterior. A quarta seção sugere explicações para os avanços e os limites assim identificados, tomando a I CONSEG, à moda das análises institucionalistas de política pública, como uma estrutura de oportunidades e constrangimentos para a produção de novas soluções de política penitenciária. A seção final sistematiza os achados e conclusões expostos ao longo do texto e aborda os desafios futuros para a relação entre participação social e política penitenciária, tendo em vista o legado da I CONSEG.

## 2 A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NACIONAL E OS DESAFIOS DA I CONSEG

Na sua atual configuração, a “política penitenciária” brasileira padece de sérias limitações políticas, programáticas e gerenciais. No plano político, o setor apresenta uma grande dificuldade para se afirmar como *locus* propício à construção de respostas à violência e à criminalidade. Assim é que, enquanto a “segurança pública” se constituiu como campo no qual há participação bastante ativa de especialistas, gestores, trabalhadores e cidadãos na busca de

1. Nesse sentido, Tatagiba (2010) sugere que a tomada de decisões vinculantes é um objetivo mais adequado a conselhos e orçamento participativo do que a conferências, as quais teriam como principal virtude a expressão das diferentes posições em disputa em uma determinada área de política pública. Claro que “se deve esperar que de conferências resultem consequências práticas nos processos de estruturação das políticas”, diz a autora, mas talvez o elemento central das conferências esteja no “processo mais amplo de encontros e mobilizações em torno da política” e na maneira pela qual isto repercute na esfera pública, “construindo – ou não – uma audiência, em relação àqueles não diretamente afetados”.

2. Corroborando com esta afirmação o recente estudo no qual, examinando os possíveis impactos de resoluções de conferências na agenda legislativa, Pogrebinski e Santos encontraram evidências de que “estamos diante de fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. Não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o têm feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que diversas proposições aprovadas, além de emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas das diversas conferências” (2010, p.80).

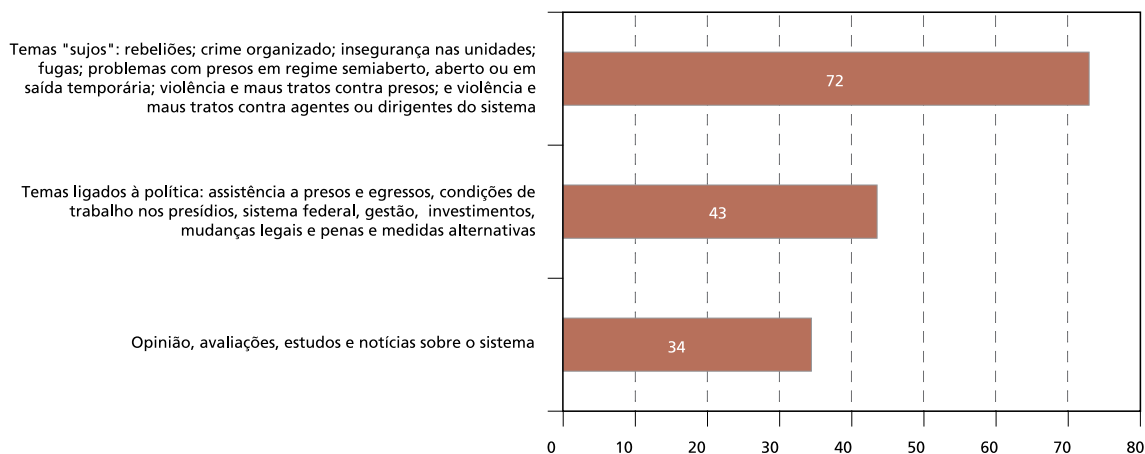
soluções contra a violência e a criminalidade, a gestão penitenciária segue representando o campo no qual a violência e a criminalidade são problemas sem solução, os quais, quando muito, se busca administrar.

Essa visão pode ser facilmente verificada na cobertura da mídia que, como muitos autores sublinham, tem forte impacto na conformação da chamada “opinião pública” (FONSECA, 2010). Analisando-se o tom prevalente nas matérias jornalísticas que tiveram “sistema penitenciário” em seu título, no período compreendido entre janeiro de 2003 e janeiro de 2010, por exemplo, percebe-se que, de um total de 149 casos, 99 (66%) adotavam tom negativo, 41 (28%) adotavam tom neutro e apenas nove (6%) adotavam tom positivo.

A distribuição dos temas que foram objeto da cobertura nesse período também é pouco generosa: a maior parte se refere ao que se pode chamar de “temas sujos” da execução penal. Rebeliões; crime organizado; insegurança nas unidades; fugas; problemas com presos em regime semiaberto, aberto ou em saída temporária; violência e maus tratos contra presos; e violência e maus tratos contra agentes ou dirigentes do sistema somam 72 das 149 ocorrências. Por sua vez, temas ligados mais diretamente à política penitenciária, como programas ou iniciativas de assistência a presos e egressos, condições de trabalho nos presídios, presídios federais, investimentos no sistema, mudanças legais com impacto no sistema, ou penas e medidas alternativas, ainda que tratados majoritariamente sob enfoque negativo, somam apenas 43 ocorrências (gráfico1).

GRÁFICO 1

Cobertura por temas – matérias com “sistema penitenciário” no título (jan./ 2003- jan./ 2010 – N = 149)



Fonte: Jornais e sites da base factiva Dow Jones.  
Elaboração dos autores.

A visão do sistema penitenciário como campo de problemas sem solução não reside apenas no âmbito da “opinião pública”, mas se revela até mesmo no discurso de alguns gestores da área. Um bom exemplo disto surgiu na V Reunião do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, realizada em São Paulo em 2010: na única mesa sobre o sistema penitenciário em

todo o evento, os participantes passaram a maior parte do tempo desabafando acerca da indiferença da sociedade e das instituições em relação ao setor, e da virtual impossibilidade de os gestores estaduais e federais elaborarem um projeto consistente para melhorá-lo. Um secretário estadual chegou a dizer: “enquanto estamos fora, achamos que é possível fazer grandes transformações. Quando passamos para o lado de dentro, vemos que o problema é muito mais complexo do que poderíamos imaginar: o governo, a sociedade, ninguém dá prioridade ao problema penitenciário” (SÁ E SILVA, 2010).

Resulta disso tudo que, ao contrário do que ocorre em temas “próprios” da “segurança pública” – ainda que contenciosos, como o arcaísmo organizacional e a baixa remuneração das polícias, a crescente atuação dos municípios na gestão e na execução da política pública por meio das guardas municipais e de programas de prevenção, ou o dilema entre repressão e prevenção da violência e da criminalidade no desenho da política –, as atuais discussões sobre o sistema penitenciário são orientadas menos à tentativa de se construir soluções concretas, e muito mais à vocalização de protestos genéricos e desesperados contra a posição periférica do tema na agenda.<sup>3</sup>

No plano programático, resta uma notável dificuldade de se elaborarem macropolíticas as quais respondam às exigências do arcabouço jurídico-político que, ao menos em tese, deveria orientar a atuação do poder público e da sociedade no setor – a Lei de Execução Penal (LEP). Em outros termos, trata-se simplesmente de saber como tirar do papel as promessas firmadas por ocasião das reformas penais da década de 1980, que consagraram um modelo de gestão de penas coerente e orientado para a reconstituição dos laços entre apenados e sociedade.

Entre as várias características desse modelo, convém aqui destacar quatro. A primeira é a exigência de um sistema múltiplo, que ofereça condições para a gestão quer das penas privativas, quer das penas não privativas de liberdade, quer ainda das medidas de segurança, dado que a legislação penal do país recusou expressamente o encarceramento como única resposta possível aos conflitos. A segunda é a adoção de um modelo de cumprimento da pena voltado a promover a liberdade, ainda que sob algum tipo de supervisão do poder público. Isto se reflete não apenas na estrutura “progressiva” da pena privativa de liberdade, que flui num contínuo cujos limites são dados por um “regime fechado” e um “regime aberto”, mas também nos chamados “benefícios” da execução penal, como a “remição da pena” ou o “livramento condicional”.

A terceira característica é a preocupação com a reintegração efetiva e harmônica dos apenados à sociedade após o cumprimento da pena. Isto fica claro em ao menos dois aspectos da

---

3. É importante salientar que a segmentação entre a “questão penitenciária” e a “segurança pública” traz prejuízos generalizados para o tão reclamado combate à violência e à criminalidade. A partir dela, fica impossível construir-se uma leitura verdadeiramente “sistêmica” dos desafios envolvidos nesta tarefa, uma leitura que articule as já consagradas demandas por prevenção e repressão com o problema da “reintegração social” daqueles que, em diversas circunstâncias, acabam envolvidos em situações definidas como crime (Sá, 2005) – o que, em última análise, também apresenta forte conotação preventiva. Desta forma, mesmo as soluções produzidas pelo poder público e pela sociedade no campo “típico” da segurança tendem a ser frágeis e efêmeras. Basta mencionar, por exemplo, que os níveis de reincidência nas prisões brasileiras são estimados em ao menos 60%. Daí porque, como se mencionou em outra ocasião, o sistema penitenciário deveria constituir uma “parada obrigatória” de qualquer ação consequente em matéria de segurança pública (Sá e Silva, 2007).

legislação. Por um lado, quando ela prevê uma série de direitos em favor dos apenados – não apenas o direito à vida e à integridade física, mas também o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à renda, à assistência jurídica, psicológica e social, ao convívio familiar e comunitário, e ao apoio do poder público e da sociedade uma vez alcançada a condição de “egresso” –, todos eles cumprindo papel crucial no fortalecimento da subjetividade dos apenados e na construção de novos vínculos entre estes e a sociedade. Por outro lado, quando ela prevê a participação ativa da comunidade na execução penal, a ser viabilizada por *conselhos de comunidade* e *conselhos penitenciários*.

A quarta característica, enfim, é a aspiração de que a execução penal constitua um ambiente de promoção de direitos humanos e da dignidade, o que inclui a manutenção de uma boa estrutura física nos presídios, a adoção de políticas de valorização dos trabalhadores da execução penal – agentes de segurança, técnicos e dirigentes –, e a abertura do sistema à fiscalização de juízes, promotores, defensores públicos, e outros integrantes do poder público e da sociedade.

Passados mais de 20 anos desde que essa agenda foi posta, no entanto, os avanços para a sua implementação ainda são pontuais e desarticulados. No âmbito da criação de condições para a execução de penas não privativas de liberdade, um primeiro esforço do governo federal teve de se voltar para o convencimento do público em geral – e dos próprios operadores do direito –, quanto ao fato de que as penas e medidas alternativas (PMAs) constituem modalidade adequada de resposta penal (SÁ E SILVA, 2009; GOMES, 2008). Assim é que, embora houvesse importante investimento na criação e na estruturação de “varas” e “centrais” especializadas na aplicação e no acompanhamento das PMAs, a principal expectativa era a de que estas unidades pudessem “certificar” que as PMAs aplicadas haviam sido efetivamente cumpridas e, portanto, que PMAs não eram sinônimos de impunidade.

Num período mais recente, porém, essa orientação mostrou-se insuficiente. Desde 2008 estima-se que o Brasil tem mais pessoas em cumprimento de PMAs que em cumprimento de penas privativas de liberdade (BRASIL, 2008). Isto indica a grande disseminação daquela forma de expressão do poder punitivo do Estado, seja em decorrência do trabalho das citadas “varas” e “centrais”, seja em função da aprovação de leis que criaram novos ilícitos penais para os quais previram aplicação de PMAs.<sup>4</sup> Assim, a política penitenciária nacional encontra-se diante daquilo que deveria ter sido desde sempre o seu verdadeiro desafio: assegurar a *qualidade na gestão das PMAs*, equipando os estados para que estes sejam capazes não apenas de promoverem o adequado acompanhamento dos cumpridores, mas também de assegurarem que a execução das PMAs represente um momento de interrupção de ciclos de violência, com a reconciliação entre cumpridores, vítimas e sociedade.

No componente da geração de vagas para o cumprimento de penas privativas de liberdade, dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) no início

---

4. Vários autores alertam quanto ao risco para a democracia implícito nessa disseminação das PMAs, dado que ela poderia representar maior intrusão do Estado na vida dos cidadãos, com a criminalização de condutas banais mascarada pela suposta suavidade das PMAs. Para um bom debate sobre esta tensão circundando as PMAs, ver Azevedo (2004).



de 2008 indicavam que, entre 1995 e 2007 – portanto, em um período de 12 anos – haviam sido criadas 78.184 vagas (BRASIL, 2010a). Embora represente cerca de 37% do total das vagas existentes no sistema penitenciário brasileiro, dando conta da relevância dos investimentos federais neste componente da política, este número revela um ritmo de investimentos estaduais e federais absolutamente insuficiente para fazer frente ao déficit de vagas acumulado no país, o qual era estimado, no início de 2008, em cerca de 150 mil (BRASIL, 2010a).

Na promoção de direitos e da dignidade humana nas prisões, componente no qual a política é sabidamente deficitária,<sup>5</sup> registra-se, a partir de 2002, o advento de duas grandes inovações: o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário e o projeto Educando para a Liberdade.<sup>6</sup> Em ambos os casos, cuidou-se de promover parceria entre a Justiça e outros setores do governo – o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) –, com vistas à inclusão de apenados e servidores do sistema nas políticas conduzidas por estas pastas. Além de proporcionarem maior cobertura no atendimento direto, estas iniciativas deixaram um importante aprendizado metodológico para a tarefa de se construírem políticas públicas de corte social no sistema penitenciário. Todas elas indicaram a necessidade de: *i*) rever prioridades orçamentárias, pois até então a esmagadora maioria do orçamento do Fundo Penitenciário Nacional era gasta apenas e tão-somente com a construção de presídios; *ii*) elaborar diretrizes, pois tanto o Educando para a Liberdade quanto o Plano Nacional de Saúde foram traduzidos em resoluções e normativos dos ministérios, o que deu mais densidade à ação antes casuística do governo federal e dos governos estaduais nestas áreas; e *iii*) estabelecer diálogo entre atores até então dispersos, quando não em posição antagônica no cotidiano da gestão prisional, como agentes de segurança e dirigentes do sistema, de um lado, e educadores e profissionais da saúde, de outro.

Ainda assim, essas novidades da política penitenciária ainda representam pouco perto do que deve ser feito. Saúde e educação são aspectos importantes para a melhoria das condições de vida nas prisões, mas além de não esgotarem a relação de direitos prevista na LEP, perdem seu potencial transformador da realidade individual e social dos presos quando desvinculadas da realização dos outros direitos ali previstos. A moderna concepção de educação de jovens e adultos, por exemplo, não concebe que a oferta de educação a presos possa ser desvinculada do mundo do trabalho e da geração de renda. Por seu turno, a promoção da saúde nos presídios poderia ter como um de seus traços constitutivos a formação de agentes comunitários de saúde entre os próprios presos, o que criaria oportunidades para a inserção produtiva destes em suas comunidades após o cumprimento da pena. Até onde se pode perceber, no entanto, não há no Executivo federal um movimento decisivo para incorporar e integrar estas múltiplas dimensões em sua agenda. Tanto é verdade que duas das mais expressivas iniciativas para a realização de direitos nas prisões e no retorno à sociedade em tempos recentes – o Mutirão

5. Exemplos disso são as baixíssimas estatísticas de acesso a trabalho e estudos nas prisões brasileiras. Segundo dados do Infopen (Brasil, 2010b), dos 417.112 presos no sistema em dezembro de 2009, apenas 10% estudavam, considerados todos os níveis e modalidades; e apenas 22% trabalhavam, sendo que boa parte destes em atividades precárias – sem potencial de empregabilidade na condição de egresso –, como as de “apoio ao estabelecimento penal” – ou seja, serviços gerais no presídio, como limpeza e cozinha (33.023) – e “artesanato” (13.899).

6. Sobre o Plano Nacional de Saúde do Sistema Penitenciário, ver <[www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)>, acesso em 20 de agosto de 2010. Sobre o Projeto Educando para a Liberdade, ver Unesco *et al.* (2006) e Unesco, OEI e AECID (2009).

Carcerário e o Projeto Começar de Novo – partiram não do Executivo, mas do órgão de cúpula do Judiciário – o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).<sup>7</sup>

Mas o componente que tem recebido maior ênfase por parte da opinião pública tem sido a criação do Sistema Penitenciário Federal, como se vê, mais uma vez, da comparação entre as menções aos temas na mídia (tabela 1).

TABELA 1  
Cobertura por temas: frequência no inteiro teor do artigo

Tema	Expressões de busca	Número de artigos
Sistema Penitenciário Federal	"Presídios federais"; "presídio federal"; "prisões federais"; "prisão federal"; "penitenciárias federais"; "penitenciária federal"; "penitenciário federal"; "penitenciários federais".	2.138
Educação nas prisões	"Educação nas prisões"; "educação na prisão"; "educação em prisões"; "educação prisional"; "educação no presídio"; "educação nos presídios"; "educação em presídios"; "educação penitenciária"; "educação em penitenciária"; "educação na penitenciária"; "educação nas penitenciárias"; "educando para a liberdade".	23
Saúde nas prisões	"Saúde nas prisões"; "saúde em prisões"; "saúde prisional"; "saúde nos presídios"; "saúde em presídios"; "saúde penitenciária"; "saúde em penitenciárias"; "saúde nas penitenciárias"; "plano nacional de saúde do sistema penitenciário"; "plano nacional de saúde no sistema penitenciário".	14

Fonte: Jornais e sites da base factiva Dow Jones  
Elaboração dos autores.

O projeto de criação de um sistema penitenciário federal envolve a construção de presídios de segurança máxima, com celas individuais e pesado aparato de segurança interna e externa, bem como o recrutamento e a formação das dezenas de agentes, técnicos e dirigentes que operem estas unidades. Originalmente, ele previa a construção de cinco presídios, com um total de mil vagas, que seriam destinadas à custódia de presos de "alta periculosidade" – assim entendidos aqueles cuja permanência em presídios estaduais colocaria a gestão prisional local sob risco –, além de presos que demandassem algum tipo de proteção especial do Estado em função de ameaças sofridas. Até o ano de 2010, quatro desses presídios já haviam sido postos em funcionamento – em Catanduvas (PR), Campo Grande (MS), Porto Velho (RO) e Natal (RN).

De maneira geral, parece haver evidência de que os presídios federais têm cumprido um papel importante na arquitetura geral da política penitenciária nacional, servindo como válvulas de escape para as gestões estaduais quando estas se veem confrontadas com questões mais graves associadas à custódia de determinados presos. Exemplo disto foi a redução no número de grandes rebeliões em diversos estados, após o isolamento temporário, nos presídios federais, de lideranças do crime organizado com envolvimento ou atuação em tais

7. A criação do programa Começar de Novo pelo CNJ, na sequência dos "mutirões carcerários", reforça a ideia, que aqui vem sendo exposta, de interdependência entre os vários direitos previstos na LEP em favor dos apenados: nos bastidores dos mutirões, percebeu-se que a promoção do acesso à justiça não poderia ser desvinculada de projetos de reintegração social. Do contrário, a liberdade proporcionada pelos mutirões seria falsa, pois os seus beneficiários não disporiam de qualquer apoio na vida extramuros. Sobre os mutirões carcerários e o programa Começar de Novo, ver <www.cnj.jus.br>, acesso em 20 ago. 2010.

eventos. No entanto, é de extrema importância que se estime a correta dimensão de um sistema federal no Brasil, tendo em vista tanto a demanda por vagas nas condições especiais que os estabelecimentos federais oferecem quanto o indispensável cuidado para que o fortalecimento do sistema federal não tenha como preço o enfraquecimento dos sistemas estaduais.<sup>8</sup>

Vê-se, portanto, que o passado recente traz boas pistas para o debate sobre a melhoria do sistema penitenciário. A disponibilização de vagas de “segurança máxima” nos presídios federais mostra como União e estados podem cooperar na custódia de presos de “alta periculosidade”. A elaboração do Plano Nacional de Saúde do Sistema Penitenciário e do projeto Educando para a Liberdade mostra como setores distintos de governo – Justiça, Saúde e Educação – podem cooperar na efetivação de direitos nas prisões. E mesmo os limites encontrados no percurso são instrutivos: o que hoje surge como desafio nas PMAs – criar estruturas voltadas não apenas a fiscalizarem o cumprimento das PMAs, mas também a atacarem as vulnerabilidades individuais e sociais dos cumpridores e das vítimas, assim contribuindo para a prevenção ao crime e à violência – é muito próximo do que há tempos se constitui o desafio do sistema progressivo nas penas privativas de liberdade – criar mecanismos de acompanhamento de presos em regime semiaberto e aberto e de apoio ao egresso. Neste ponto, o fomento a uma nova metodologia de trabalho para varas e centrais de PMAs pode criar as pré-condições para a melhoria da outra ponta do sistema penitenciário.

De todo modo, estas soluções têm sido produzidas não apenas de maneira lenta, mas também desarticuladas umas das outras e de uma estratégia mais geral para o setor. Isto é visível, por exemplo, quando se levam em conta três elementos. O primeiro é o elemento territorial. Embora a preocupação com o território devesse permear obrigatoriamente a geração de vagas para o cumprimento de penas privativas de liberdade, as unidades em construção costumam estar situadas em local distante daqueles nos quais os apenados e os próprios trabalhadores da execução penal mantêm vínculos com familiares e amigos – um fator que pode ser decisivo na reintegração harmônica à sociedade, no caso dos primeiros, e na promoção da saúde ocupacional, no caso dos segundos. O segundo é o elemento informacional. Apesar dos investimentos do Depen para a construção do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – o Infopen –, o país ainda está longe de dispor de informações precisas e em tempo real sobre a gestão das penas, sobretudo as não privativas de liberdade. Sem isto, não é possível que se façam investimentos estratégicos no sistema. O terceiro, enfim, no qual a situação é particularmente dramática, é o elemento humano. Além da carência generalizada de pessoal, há imensa variação quanto a formas de recrutamento, formação, carreira e remuneração de agentes, técnicos e dirigentes do sistema penitenciário brasileiro. Pesquisa realizada pelo

8. Há carência de dados públicos sobre o perfil dos presos federais, decorrentes, provavelmente, da ausência de um sistema de informações criminais e penitenciárias integrado em âmbito nacional. Seja como for, pesquisas realizadas pelo próprio Depen/MJ a partir de entrevistas com os próprios presos federais (Brasil, 2007 e 2008a) – portanto, de confiabilidade bastante limitada, mas, ainda assim, os únicos dados disponíveis – revelam dados curiosos. Por exemplo, entre os presos entrevistados na penitenciária federal de Campo Grande-MS, 97,3% declararam que não exerciam liderança na prisão, contra 2,7% que declararam ter exercido. Quanto a fugas, 57,64% declararam nunca terem fugido de unidade prisional, contra 42,34% que declararam já tê-lo feito. Por fim, quanto a confrontos com policiais, 88,28% declararam nunca terem tido confronto direto com policiais, contra 11,71% que declararam já tê-lo feito. As estatísticas dos presos entrevistados em Catanduvas (PR) não são tão diferentes: 94,12% declararam não terem exercido liderança na prisão (5,88% declararam o contrário) e 55,15% declararam nunca terem fugido de uma unidade prisional (44,85% declararam o contrário), não tendo sido incluída pergunta sobre confronto com policiais.

Depen em 2008 revelou oscilação entre R\$ 500,00 (em Alagoas) e R\$ 6.200,00 (no Distrito Federal) no salário de agentes de segurança penitenciária (BRASIL, 2008b), ao que se devem somar a inexistência ou baixa efetividade de órgãos de controle e a falta de padrões no serviço penitenciário. Com isso, a política penitenciária tende a ser pautada pelo improvisado na gestão e pela precarização das relações de trabalho – o que, de fato, ocorre hoje largamente.

Muitos desses problemas, por fim, estão associados a limitações gerenciais na condução da política. Salvo algumas exceções, como na construção e reforma de estabelecimentos penais – caso para o qual se encontrou instrumento alternativo de financiamento, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) – ou no Plano Nacional de Saúde – que opera, ao menos em parte, mediante a descentralização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para o Ministério da Saúde –, todo o resto da política é promovido basicamente por meio de “convênios”. Nesta modalidade, o governo federal repassa recursos a entes parceiros em nível estadual ou municipal mediante a apresentação e a execução de “projetos”.

Sob esse modelo, as iniciativas ficam sujeitas a uma série de contingências. Em primeiro lugar, elas dependem da efetiva apresentação de projetos por parte dos interessados nos estados ou municípios. Em muitos casos, por limitação de pessoal ou baixa qualificação técnica de suas equipes, os estados sequer são capazes de elaborar projetos. Uma vez elaborados, os projetos devem se mostrar adequados às exigências burocráticas do governo federal e dos órgãos de controle. Mais uma vez, verifica-se que muitos estados se mostram incapazes de acompanhar a tramitação dos projetos, promovendo os ajustes ou esclarecimentos eventualmente solicitados pelo Ministério da Justiça no tempo devido.

Uma terceira barreira está relacionada à regularidade na documentação dos proponentes: se um estado não tiver prestado contas num convênio com outro ministério em projeto relacionado à pavimentação de uma rodovia, por exemplo, fica impedido de receber recursos do Ministério da Justiça para implantar um projeto de profissionalização de presos.

Supondo que tudo isso dê certo e que haja disponibilidade financeira no âmbito federal, outras dificuldades ainda sobrevirão. Uma vez que as parcelas serão liberadas gradualmente, conforme a execução e a prestação de contas do conveniente e a programação orçamentária do Ministério, atrasos motivados por problemas em quaisquer destes níveis geram paralisia e, em muitos casos, prejuízo na execução do projeto. Além disso, é possível que em transições de governo nos estados as prioridades sejam completamente reordenadas. Assim, ainda que a execução do convênio venha se dando de maneira regular e que a experiência ali produzida venha se mostrando exitosa, o projeto pode perder apoio político e assumir um ritmo meramente protocolar de execução.

Por fim, o modelo de convênio cria enormes embaraços à produção e institucionalização de boas práticas. No primeiro caso, os convênios levam o governo federal a adotar posição semelhante à de um “banco”, que atua segundo a demanda dos estados e com pouco poder de agenda em relação ao conteúdo dos projetos apresentados por estes. No segundo caso, é comum que, mesmo quando se verificarem boas práticas em casos específicos, o estado conveniente não tenha previsão de recursos para ampliar o nível de abrangência destas, ou mesmo

para lhes dar continuidade por conta própria, na escala em que elas foram originalmente concebidas. Assim é que, para sobreviver por mais algum tempo, o projeto demandará a celebração de um novo convênio, submetendo mais uma vez os estados e a União aos gargalos aqui sumariamente indicados.

Vê-se, portanto, que além de prejudicar qualquer investimento maciço no setor que não esteja relacionado à construção de novos estabelecimentos penais e, em menor escala, ao Plano Nacional de Saúde, o atual contexto gerencial da política penitenciária limita severamente a capacidade do governo federal de induzir mudanças e investimentos estratégicos nos estados.<sup>9</sup>

Daí decorre, enfim, um conjunto de desafios que pode ser esboçado conforme o que se apresenta no quadro 1.

QUADRO 1  
Desafios atuais da política penitenciária

Níveis	Problemas	Desafios
<i>Político</i>	O sistema penitenciário não é visto como um elemento importante na promoção da segurança pública.	Construir e enunciar uma <i>visão sistêmica</i> para a segurança pública, que articule prevenção, repressão e <i>reintegração social de apenados e egressos</i> como pontos de um contínuo no combate à violência e à criminalidade.
<i>Programático</i>	A política penitenciária é incapaz de produzir soluções abrangentes, que respondam às exigências do arcabouço jurídico-político, o qual, ao menos em tese, deveria orientar a atuação do poder público e da sociedade no setor.	Construir uma agenda ampla e articulada com outros ministérios e outros níveis de governo, associando a construção de novos estabelecimentos penais e a oferta de vagas de “segurança máxima”, hoje hegemônicas, com: <i>i)</i> a realização de direitos humanos; <i>ii)</i> a criação de mecanismos de reintegração social; e <i>iii)</i> a estruturação de sistemas de PMAs e de medidas de segurança pautados pela qualidade na gestão destas modalidades de sanção criminal.
	As poucas soluções produzidas na execução de penas privativas e não privativas de liberdade não são articuladas umas às outras e a uma estratégia geral para o setor.	Investir em elementos estruturantes de um bom sistema penitenciário, como o planejamento territorial, a construção de um sistema de informações e a indução a uma política de recursos humanos em nível nacional para a execução penal.
<i>Gerencial</i>	A política penitenciária não dispõe de mecanismos adequados de planejamento, financiamento e indução de iniciativas transformadoras da realidade estrutural da execução das sanções criminais, quer as privativas, quer as não privativas de liberdade, quer ainda as medidas de segurança.	Consolidar mecanismos de planejamento, financiamento e indução de mudanças na realidade dos estados.

Elaboração dos autores.

9. Parte disso decorre de uma estrutura ainda inadequada do Depen/MJ, que figura da Lei de Execução Penal como o “órgão executivo da política penitenciária nacional”. A política de PMAs, por exemplo, é gerida por uma coordenação-geral na Diretoria de Políticas Penitenciárias dotada de baixíssimo contingente humano, embora, como se mencionou, o quantitativo afetado por esta política seja tão expressivo quanto o das penas privativas de liberdade. Por sua vez, a política nacional para o pessoal penitenciário – envolvendo temas como capacitação e carreira de agentes, técnicos e dirigentes – é atualmente gerida por uma coordenação-geral que, além de contar com recursos humanos insuficientes, ainda acumula a gestão de todas as políticas sociais voltadas a apenados – educação, saúde, trabalho, renda etc. Além disso, deve-se acrescentar a instabilidade verificada na gestão da política. Entre 2003 e 2010, o Depen/MJ teve cinco diretores-gerais, computando-se uma interinidade de cerca de dez meses de um ex-diretor adjunto. Fica o registro, portanto, de que não bastaria desenvolver instrumentos de gestão sem ampliar a capacidade de coordenação nacional da política penitenciária.

A pergunta que resta para este estudo, portanto, é: teria a I CONSEG sido capaz de oferecer subsídios para o enfrentamento desses desafios, ou ao menos de revelar uma consciência crítica, na sociedade, a respeito deles?

### 3 O PROCESSO E AS DELIBERAÇÕES DA I CONSEG: UMA ANÁLISE A PARTIR DO EIXO SOBRE O “SISTEMA PENITENCIÁRIO”

A resposta à questão formulada requer, antes de tudo, uma compreensão sobre o funcionamento da I CONSEG. Para tanto, convém distinguir entre duas etapas da conferência: uma etapa “de base” e uma etapa “nacional”. A etapa “de base”, que abasteceu a etapa nacional com propostas para priorização, incluiu conferências municipais e estaduais de caráter “eletivo”, além de diversas outras atividades tidas como “preparatórias”.

Assim como ocorreu na etapa “nacional”, os participantes das conferências estaduais e municipais com direito a “voto” pertenciam a um entre os três segmentos de representação reconhecidos por ocasião da I CONSEG: sociedade civil (40%), trabalhadores da segurança pública (30%) e gestores (30%). Os representantes vinculados aos segmentos da sociedade civil e aos trabalhadores eram escolhidos por eleição e os representantes vinculados aos gestores eram escolhidos por indicação.

Como se antecipou, no entanto, as conferências (eletivas) não foram as únicas atividades que, na etapa de base, permitiram a formulação e o encaminhamento de propostas para a etapa nacional. De maneira bastante inovadora e inspirada na experiência de outras conferências nacionais, notadamente a de juventude, a I CONSEG recebeu propostas oriundas de atividades como *conferências livres* – conferências que poderiam ser organizadas por qualquer grupo de cidadãos interessados em discutirem o problema da segurança pública –, *seminários temáticos* – eventos acreditados pela organização da I CONSEG, para a discussão de temas de maior especificidade, como as PMAs – e, até mesmo, de uma *conferência virtual*.

Essas atividades tiveram grande importância no processo da I CONSEG: por meio delas foi possível não apenas alcançar um número maior de pessoas, de maneira que a conferência pudesse ser algo bem próximo de um evento *da cidadania brasileira* – e não apenas de especialistas ou “participantes de ofício” –, mas também diversificar as possibilidades de participação no processo e, por consequência, as vozes que se fariam ouvir na etapa nacional. Exemplos do potencial de inclusão daí decorrentes foram as *conferências livres* organizadas em carceragens, presídios, ou com cumpridores de PMAs (MACHARAT, AMORIM e GUINDANI, 2010; SILVA, 2009; QUACK, 2009).

As propostas formuladas na etapa “de base” poderiam ser divididas em dois níveis – “princípios” e “diretrizes” –, estando as propostas de “diretrizes” distribuídas ao longo de sete eixos temáticos: *i*) gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; *ii*) financiamento e gestão da política pública de segurança; *iii*) valorização profissional e

otimização das condições de trabalho; *iv*) repressão qualificada da criminalidade; *v*) prevenção social do crime e das violências e construção da paz; *vi*) diretrizes para o sistema penitenciário; e *vii*) diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes. As análises constantes deste texto têm escopo e validade circunscritos inicialmente ao eixo 6 – *Diretrizes para o sistema penitenciário*, e não podem ser estendidas automaticamente para toda a I CONSEG.

O projeto metodológico da CONSEG definia princípios como “o nível mais amplo, abrangente e universalista possível”, o qual deveria ser “debatido à luz do tema geral da Conferência – Segurança Pública – e, portanto, [estava] acima dos eixos temáticos, ainda que este momento [ocorresse] dentro do Grupo de Trabalho (por eixo temático)” (SILVA, 2008, p.13-14). Nesse sentido, prosseguia o documento, princípios devem ser entendidos como “valores que orientam uma política ou organização” e que devem ser “redigidos no afirmativo, como uma sentença que expressa um valor, crença ou preceito”. E dava exemplos: “A segurança pública deve estar pautada na valorização dos direitos humanos; as políticas de segurança pública devem ser transversais; Segurança pública só se faz com cidadania e participação social”. Por seu turno, as diretrizes correspondem a um “nível mais específico e detalhado das contribuições”, sendo um “meio de implementar/desenvolver um conjunto de ações”. Por isso, elas podem ser desdobradas em “soluções” (SILVA, 2008, p. 13-14). O quadro 2 oferece uma visão panorâmica destes conceitos:

QUADRO 2  
Níveis de propostas segundo metodologia da I CONSEG

Princípio	Diretriz	Solução
Segurança pública só se faz com cidadania e participação social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencializar os conselhos de segurança pública nas esferas municipal, estadual e nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produzir material orientador sobre os conselhos de segurança pública.</li> <li>Ampliar os recursos financeiros para apoio aos conselhos.</li> <li>Relançar o CONASP.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar os conselhos comunitários de segurança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar uma linha de apoio aos conselhos comunitários no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).</li> <li>Promover encontros regionais de conselheiros de conselhos comunitários de segurança.</li> </ul>

Fonte: Silva (2008, p. 14)

Adaptação dos autores.

A etapa nacional, por sua vez, consistiu de três procedimentos: o primeiro foi a análise das propostas vindas “da base”, devidamente sistematizadas, no âmbito de grupos de trabalho (GTs). Nesta oportunidade, os participantes poderiam destacar as propostas de princípios e diretrizes e os aspectos, dentro destas propostas, que, segundo seu entendimento, deveriam ser “priorizados”. Seguiu-se daí um primeiro “momento interativo”, no qual os participantes dos GTs: *i*) visualizavam e discutiam os resultados dos trabalhos uns dos outros; e *ii*) indicavam,

por votação, aqueles que deveriam ser submetidos a um segundo “momento interativo”, desta vez envolvendo toda a plenária da CONSEG. Desta última fase, resultaram as deliberações finais da conferência, contendo uma lista de dez “princípios” e 40 “diretrizes”.

O quadro 3 sintetiza todo o processo da I CONSEG.

QUADRO 3  
Fluxograma da I CONSEG

Etapa “de base”			Etapa nacional		
Atividades e produtos			Atividades e produtos		
Atividades eletivas	Conferências municipais	Relatórios 7 princípios 21 diretrizes	Sistematização de propostas 26 princípios 377 diretrizes	GTs Momentos interativos	Resoluções 10 princípios 40 diretrizes
	Conferências estaduais	Relatórios 7 princípios 21 diretrizes			
Atividades preparatórias	Conferência virtual	Relatórios 7 princípios 21 diretrizes			
	Conferências municipais em cidades com menos de 200 mil habitantes				
	Conferências livres				
	Seminários temáticos				

Elaboração dos autores.

Para uma análise do processo e dos resultados da I CONSEG no eixo 6 – sistema penitenciário, este estudo serviu-se da seguinte estratégia analítica: em primeiro lugar, mediante recodificação em *software* de análise qualitativa, examinou-se o conteúdo de todas as propostas submetidas à etapa nacional – ou seja, de todas as contribuições obtidas “na base” –, à luz dos já mencionados desafios da política penitenciária. Em segundo lugar, examinou-se o conteúdo das propostas resultantes dos dois “momentos interativos”. As seções seguintes trazem as conclusões que daí puderam ser extraídas.

### 3.1 Sobriedade, adequação, visão estratégica e criatividade nas propostas: a relevância do acúmulo gerado pela I CONSEG para o enfrentamento dos desafios da política penitenciária nacional

A opção analítica de promover a decomposição das propostas em temas e analisar a frequência de temas por propostas revelou padrões bastante interessantes no material produzido a partir da etapa “de base”.

Com relação aos desafios políticos do setor, percebe-se que *apenas nove das 53 propostas sistematizadas (16%) traziam trechos ou componentes que reproduziam a retórica do medo e postulavam pela restrição dos direitos dos apenados ou o endurecimento da política*, conforme descrição da tabela 2.



**TABELA 2**  
**Trechos ou componentes de propostas da I CONSEG que reproduzem a retórica do medo e postulam pela restrição dos direitos dos apenados ou o endurecimento da política**

Proposta	Componente
6.2	Alterar o Código de Processo Penal para redução do número de recursos;
6.4	Evitar os deslocamentos dos detidos e presos e assim minimizar riscos às pessoas envolvidas e à sociedade.
6.5	Uso de videoconferência para audiências com presos de alta periculosidade e em regiões com dificuldade de escolta, ou que comprometam a segurança da população.
6.13	Incrementar barreiras ou proibir o contato físico entre visitantes e internos.
6.19	Revisão dos critérios para concessão dos indultos, diminuindo a sensação de impunidade.
6.29	Rever/flexibilizar/restringir/vedar na lei de execução penal, no que se refere aos critérios de concessão de benefícios, livramento condicional e indulto aos reclusos.
6.42	Abolir as saídas temporárias, restringir o direito de responder a crimes em liberdade assistida e cumprir a pena na sua totalidade. Proibir as visitas íntimas e indulto e instituir critérios mais apurados para a progressão das penas.
6.42	Proibir a entrada de malote e visitas íntimas aos presos nas delegacias de polícia e penitenciárias aos internos de alta periculosidade e visitas de menores a presídios. Adotar maior rigor nas visitas íntimas de parentes e advogados nos presídios, para evitar o fornecimento de telefones, armas e outros objetos facilitadores de ataques, agressões, rebeliões e fugas.
6.48	Extinção do benefício da saída temporária para reeducandos.

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.  
 Elaboração dos autores.

Esses dados permitem tirar duas conclusões quanto ao processo da I CONSEG. Em primeiro lugar, ele foi plural o suficiente para atrair participantes que sustentaram as passagens acima destacadas e, em alguns casos, conseguiram incluí-las no caderno de propostas da etapa nacional – ou seja, ele contemplou as contradições da sociedade brasileira. Em segundo lugar, ele foi sóbrio o suficiente para que estas passagens fossem diluídas em meio a outras, cujas preocupações são com a implementação, e não com a ruptura do modelo instituído pelas reformas penais da década de 1980.

Nesse sentido, é preciso salientar que, exceto quanto ao item 6.42, as passagens constantes da tabela 2 representam apenas fragmentos das propostas afinal sistematizadas. Em todos os outros casos, os blocos de texto correspondente a cada proposta também incluíam trechos com sentidos opostos aos aqui destacados, cabendo aos participantes da conferência, na fase de priorização, a tarefa de arbitrar o sentido que deveria prevalecer. A proposta 6.48, por exemplo, tinha como redação: “6.48 – Extinção do benefício da saída temporária para reeducandos/ Extinguir o exame criminológico pelo seu caráter estigmatizador e violador dos direitos humanos”. A primeira proposição sugeria suprimir direitos de presos; a segunda sugeria ampliar direitos de presos. Analisando-se, pois, a *percentual de texto* ocupado por trechos que aderiam à retórica do medo e que postulavam a restrição dos direitos dos apenados ou o endurecimento da política, em relação ao volume textual total das propostas, a relevância dos primeiros é ainda menor: apenas 3%.

Com relação aos desafios programáticos e gerenciais do setor, o processo da I CONSEG pareceu ter deixado saldo igualmente proveitoso. Prosseguindo-se com a análise do conteúdo

das propostas por temas, é possível notar que, embora tenham servido para dar vazão a diversas inquietações com o dia a dia da execução penal e com a maneira pela qual esta se encontra juridicamente estruturada no país,<sup>10</sup> as propostas reunidas ao longo do processo da I CONSEG reúnem três aspectos positivos para um processo de formulação de políticas.

Em primeiro lugar, elas revelam uma visão abrangente do problema penitenciário. Conforme se nota pela descrição proporcionada na tabela 3, além de abordar as questões mais salientes do setor, em nível bastante sofisticado de variedade e complexidade, o caderno de propostas traz temas ainda não devidamente problematizados pela política penitenciária, tais como: *i*) o direito ao voto do preso; *ii*) a necessidade de atenção a presos provisórios, em semiaberto e aberto, e a egressos do sistema; e *iii*) a necessidade de aproximação entre apenados e seus familiares, bem como de estratégias de apoio a estes.

TABELA 3  
Frequência e aspectos de temas nas propostas da I CONSEG

Temas	Aspectos	Frequência (número de propostas nas quais aparecem)
Direitos dos apenados	Educação	9
	Trabalho e renda	9
	Saúde	8
	Acesso à justiça	3
	Assistência social	1
	Voto	1
Trabalhadores da execução penal	Contingente, atribuições, carreira, remuneração, capacitação e apoio psicossocial.	9
Infraestrutura	Construção e reforma de estabelecimentos penais para a melhoria da custódia.	6
Presos provisórios; em regime semiaberto e aberto; e egressos.	Necessidade de estratégias para atendimento a esses públicos específicos.	6
Familiares de apenados	Aproximação entre familiares e apenados; assistência e promoção social de familiares.	5
Penas e medidas alternativas	Valorização do tema na política penitenciária nacional; necessidade de estruturação de um sistema próprio de execução de PMAs; melhoria na qualidade da gestão das PMAs.	2

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.  
Elaboração dos autores.

10. Inquietações com o *dia a dia da execução penal* apareceram em 16 propostas, sendo que três destas ocorrências referiam-se a problemas na *revista de visitantes* – por exemplo, a proposta 6.13: “(...) abolir as revistas íntimas e utilizar novas tecnologias para evitar o constrangimento dos visitantes; submeter os detentos a revista de segurança, ao final de cada visita; divulgar claramente as listas dos objetos e alimentos que a família pode levar para o visitado (...)” .. Por seu turno, as demandas por *mudanças no arcabouço normativo da execução penal*, presentes em 13 propostas, mostram os vários sentidos nos quais esta é contenciosa. Verificam-se aqui, proposições voltadas à *ampliação dos direitos dos apenados* – por exemplo, proposta 6.47: “(...) anistia aos condenados primários por crimes praticados sem violência contra a pessoa, às presas gestantes, aos maiores de 60 anos e aos portadores de deficiência física, de sofrimento mental e de doenças infecto-contagiosas, não importando o estágio de cumprimento da pena”; à *melhoria da posição ocupada pela execução penal na agenda política* – por exempl, a proposta 6.30: “Priorizar a reforma do Sistema Penitenciário, com a inclusão na Constituição Federal como órgão formal de segurança pública”; à *promoção de alternativas ao encarceramento* – por exemplo, proposta 6.52: “(...) alterações legislativas para ampliar as possibilidades [de PMAs]; ao *combate ao que Baratta (1999) já descreveu como a seletividade do sistema penal* – por exemplo: proposta 6.38: “Extinguir imunidades específicas – parlamentar, judiciária, etc., com aplicação igualitária das leis a todas as pessoas; ou, como já dito, ao *endurecimento da política* – por exemplo: proposta 6.29: “abolir as saídas temporárias, restringir o direito de responder a crimes em liberdade assistida e cumprir a pena na sua totalidade. Proibir as visitas íntimas e indulto e instituir critérios mais apurados para a progressão das penas”.

Em segundo lugar, as propostas revelam preocupações bastante estratégicas. Isto se revela pela inclusão de temas tidos tipicamente como estruturantes de uma política, como se vê pela relação constante da tabela 4.

TABELA 4  
Frequência e aspectos de temas nas propostas da I CONSEG

Temas	Aspectos	Frequência (número de propostas nas quais aparecem)
Fiscalização, controle e participação	Maior presença da sociedade e de órgãos do poder público na construção e na gestão da política penitenciária, com o fortalecimento de instituições como conselhos penitenciários, conselhos de comunidade, ouvidorias e corregedorias.	14
Gestão estadual	Formas de organização e oferta de serviços penais nos estados e no Distrito Federal.	13
Política nacional	Objetivos, requisitos e instrumentos para a construção de uma política penitenciária nacionalmente coordenada.	12
Diversidade e direitos humanos	Observação de especificidades de gênero, raça, idade, orientação sexual, liberdade religiosa e promoção da dignidade humana na execução da pena.	10
Território	Distribuição e impacto dos serviços penais no território.	7
Pesquisa e informação	Promoção de pesquisa e criação de sistema de informações para o planejamento e a melhoria da gestão penitenciária.	4
Tecnologia	Modernização tecnológica para a melhoria da gestão penitenciária e a criação de alternativas seguras ao encarceramento.	3
Mídia	Mudança da imagem pública do sistema penitenciário e dos apenados.	2

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.  
Elaboração dos autores.

Mas o olhar estratégico subjacente às propostas geradas pela I CONSEG para o sistema penitenciário se exprime, também, na maneira pela qual estes temas foram abordados. Entre as propostas classificadas como de “política nacional”, por exemplo, há algumas com contornos bastante sistêmicos, quando sugerem:

6.22 Melhorar e tornar mais efetiva a gestão financeira do Sistema Penitenciário com medidas tais como: repassar, fiscalizar e direcionar as verbas por parte da União, criar um planejamento estratégico de execução de recursos, com normas e percentuais mínimos e com responsabilização do gestor pelo seu cumprimento.

Ou ainda:

6.32 Garantir acesso da população carcerária, dos egressos e seus familiares, a todas as políticas públicas estatais e as estabelecidas pela Lei de Execução Penal, tais como: educação, saúde integral, qualificação profissional, habitação, atendimento social e jurídico, creches para as unidades prisionais femininas. Para isso: *desenvolver um banco de dados que integre as políticas penitenciárias às políticas públicas sociais*; estabelecer instrumentos e mecanismos de participação dos apenados, egressos, famílias, operadores do sistema, Judiciário e sociedade civil organizada no processo de planejamento de políticas voltadas para a população carcerária.

Por fim, muitas das propostas da I CONSEG se destacam pela criatividade. Por exemplo, no terreno do “acesso à justiça”, há uma inovadora sugestão, que envolve a articulação entre poder público e sociedade civil e está orientada a “(...) Incentivar a criação de associações de auxílio aos detentos, para lutar por seus direitos e garantir os benefícios previstos na legislação” (proposta 6.2).

Em suma, partindo-se tanto de uma análise rigorosa das propostas tiradas da etapa “de base” da I CONSEG quanto de uma confrontação entre estas proposições e os atuais desafios do sistema penitenciário, pode-se dizer que *vale a pena consultar a população por meio de conferências nacionais, na tarefa de se construir uma política para este setor*.<sup>11</sup> A seção seguinte examina o sentido e a qualidade das deliberações da etapa “nacional” da conferência, sendo seguida, por fim, de uma discussão sobre *as condições nas quais este potencial pode ou não ser efetivamente aproveitado*.

### **3.2 Ganhos e perdas de momentos interativos: o sentido e a qualidade da deliberação da I CONSEG no eixo sobre o sistema penitenciário**

Uma análise dos dois momentos interativos da I CONSEG – ou seja, das duas etapas nas quais os seus participantes foram levados a “qualificar e priorizar” propostas de “princípios” e, em especial, de “diretrizes” – indica duas características para este processo. Primeiro, embora as propostas com caráter estratégico tivessem sido bem prestigiadas no âmbito dos GTs, elas não receberam votos suficientes para sagrarem-se “prioritárias” na visão da plenária geral (padrão I, na tabela 4). Segundo, propostas cujo caráter preponderante refletia interesses de atores ou grupos sociais específicos encontraram mais receptividade na plenária geral (padrão II, na tabela 4).

Bons exemplos do padrão I – propostas estratégicas que perderam terreno entre os GTs e a plenária geral – constam das propostas 6.9 e 6.18, destacadas na tabela 4. A proposta 6.9 demandava a desconcentração dos estabelecimentos penais, como alternativa à já mencionada falta de planejamento territorial na estruturação do sistema penitenciário, a qual traz sérios impactos para toda a gestão do sistema. Embora tivesse sido considerada prioritária por três dos quatro GTs, a proposta não recebeu votação suficiente na plenária final para compor a lista de resoluções. A proposta 6.18 demandava a criação de secretarias próprias para a administração penitenciária nos estados, dado que hoje a gestão deste setor flutua entre várias pastas, com filosofias não necessariamente semelhantes – Justiça, Direitos Humanos, Segurança Pública etc. Repetindo o que ocorreu na proposta 6.9, ela foi considerada prioritária por três dos quatro GTs, mas na plenária final não recebeu votação suficiente para compor a lista de resoluções.


11. Essa conclusão tem grande relevância nos debates sobre participação social e governança da segurança pública, pois a inclusão de um eixo sobre o “sistema penitenciário” na I CONSEG não era consensual nem mesmo entre os organizadores da conferência. Ao longo da pesquisa não foi possível apurar com segurança as razões disto, pois os entrevistados apresentaram versões diversificadas e contraditórias. Mas com frequência houve referência: *i)* ao já mencionado descompasso entre os debates sobre o sistema penitenciário e os debates “próprios” do campo da “segurança pública”, o que criava desconfiança sobre a viabilidade de se produzirem boas propostas a partir da submissão do tema a uma conferência nacional; e *ii)* à fragilidade do tema perante a opinião pública e ao receio de que a sua submissão ao debate público pudesse galvanizar opiniões hostis e, no limite, incompatíveis com o marco da “segurança com cidadania” que se buscava imprimir a toda a conferência.


TABELA 4  
**Frequência e aspectos de temas nas propostas da I CONSEG**

Proposta	Número de GTs que priorizaram	Temas e aspectos	Posição na priorização final
6.6	4	<b>Trabalhadores da execução penal:</b> contingente, atribuições, carreira, remuneração, capacitação e apoio psicossocial <i>de agentes penitenciários, com ênfase na proposta de criação de uma “polícia penal”.</i>	1 (1.095 votos)
6.2	4	<b>Acesso à justiça:</b> implantação e fortalecimento das <i>defensorias públicas</i> e maior celeridade nos processos e benefícios.	17 (339 votos)
6.52	4	<b>PMAs:</b> valorização do tema e criação de um sistema nacional, amparado em varas e centrais nos estados e no DF.	22 (293 votos)
6.17	1	<b>Fiscalização, controle e participação:</b> conselhos, corregedorias e ouvidorias.	25 (245 votos)
6.39	1	<b>Gestão estadual:</b> fim da custódia de presos em delegacias e órgãos da segurança pública.	30 (205 votos)
6.7	2	<b>Direitos dos apenados:</b> <i>saúde</i>	35 (194 votos)
6.1	4	<b>Direitos dos apenados:</b> vários aspectos	–
6.3	4	<b>Infraestrutura:</b> construção e reforma de estabelecimentos	–
6.9	3	<b>Território:</b> desconcentração das unidades prisionais, com a construção de unidades menores em diversas comarcas.	–
6.18.	3	<b>Gestão estadual:</b> criação de secretarias próprias para a gestão da execução penal.	–
6.14	2	<b>Gestão estadual:</b> fim da custódia de presos em delegacias e órgãos da segurança pública.	–
6.51	2	<b>Diversidade e direitos humanos:</b> recorte de gênero na política penitenciária.	–

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.

Elaboração dos autores.

Obs.:  Padrão I: propostas estratégicas que perderam terreno entre os GTs e a plenária geral.

 Padrão II: propostas cujo caráter preponderante refletia interesses de atores ou grupos sociais específicos encontraram mais receptividade na plenária geral.

Quanto às propostas 6.6, 6.7 e 6.1, sua trajetória dá bons exemplos do padrão II – ou seja, de como o prestígio a interesses específicos foi decisivo na plenária final. É curioso, por exemplo, o contraste entre: *i)* o sucesso da proposta 6.1 nos grupos de trabalho e o seu “fracasso” na plenária geral; e *ii)* o desempenho oposto da proposta 6.7 – priorizada por apenas dois GTs, mas garantida entre as deliberações finais. A primeira abordava uma série de “direitos de apenados”, enquanto a segunda focava apenas no *direito à saúde*.

Mais representativo, porém, é o caso da proposta 6.6. Embora envolvesse medidas de interesse geral dos trabalhadores da execução penal (“garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação”), esta proposta tinha como elemento central a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 308/2004, que

originalmente visava transformar agentes penitenciários em “policiais penais”. Portanto, além de vocalizar a demanda específica de um grupo, a proposta 6.6 trazia uma questão altamente contenciosa: a criação de uma nova polícia, a quem caberia não apenas a gestão de atividades cotidianas dos presídios – custódia e escolta de presos, guarda externa etc. –, mas também a investigação de crimes ocorridos em presídios – tanto os cometidos por presos ou visitantes, como homicídios e entrada de drogas, como os cometidos por outros policiais penais, como tortura e abuso de autoridade. Ainda assim, a proposta não apenas sobreviveu à plenária final, como foi a mais votada de toda a I CONSEG, com 1.905 votos.

Uma explicação para esses resultados não pode ser alcançada sem que se recorra a uma boa descrição das condições nas quais a deliberação foi produzida – principalmente do segundo “momento interativo”. O escopo deste texto não permite a inclusão de um extenso relato de observação da conferência, mas a “nota” produzida por Saporì (2010) é precisa na identificação de que:

Um fato que “saltou aos olhos” durante a realização da CONSEG foi a presença maciça das entidades representativas das categorias profissionais que compõem o aparato de segurança pública. Associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da conferência. Suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final (SAPORI, 2010, p.162-163).

Ocorreram negociações políticas intensivas nos bastidores da conferência, com vistas a se alcançarem acordos mínimos que atendessem às demandas de todos. Como produto final, foi aprovado um documento que mais se assemelha a uma “colcha de retalhos”. Não há um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições em alguns momentos, conforme já detectado por diversos analistas. O exemplo mais notório é a incongruência entre o princípio 2, definindo que a segurança pública deve “Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme Artigo 144 da Constituição Federal” e a diretriz 4, que tem o seguinte texto: “Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas”. Implantar o ciclo completo de polícia implica NÃO se pautar pela manutenção da previsão constitucional prevista no Artigo 144 da Constituição Federal. Por sua vez, a diretriz 15 estabelece o seguinte: “Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”. Afinal de contas, a CONSEG aprovou ou não o ciclo completo de polícia? Não há resposta concreta para tal indagação (SAPORI, 2010, p.163).<sup>12</sup>

Com base nos dados aqui reunidos e na descrição proporcionada pela “nota” de Saporì (2010), parece apropriado dizer que, embora o processo da I CONSEG tivesse sido capaz de gerar boas alternativas para o sistema penitenciário, a especificação das propostas “prioritárias” padeceu de sérios problemas, os quais repercutiram no sentido e na qualidade das

12. O eixo relativo ao “sistema penitenciário” não escapa disso. Basta ver quão incompatíveis são a diretriz 1 – “6.6. – (...)aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004”, que insere a polícia penal no Artigo 144 da Constituição, e o princípio 2 – pautar-se na *manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal* –, o qual obteve 455 votos.

deliberações da conferência. Mais que a perda de uma oportunidade, isto também pode ser visto como possível fonte de problemas para a governança da segurança pública. Na primeira sessão do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP),<sup>13</sup> a qual se destinava a avaliar a I CONSEG, vários conselheiros com atuação na política penitenciária alertaram para a impossibilidade de se tomarem as deliberações da conferência como “consensuais” – em clara referência à maciça votação obtida pela proposta de criação de uma “polícia penal”. Assim, pode-se desde logo antever embaraços na implementação da proposta mais votada da conferência. Isto traz desafios de legitimação imensos para o Ministério da Justiça e, em especial, para o próprio CONASP, dado que uma de suas atribuições é monitorar a implementação das diretrizes da conferência. Fica para o futuro a tarefa de se verificar se e como estes órgãos enfrentarão tais desafios.

Outro aspecto a ser considerado remete à articulação e à movimentação da sociedade civil frente à priorização das propostas do eixo 6 (momento interativo – etapa 2). Sendo este o segmento mais representado (40%, contra 30% dos trabalhadores) ele teria, em tese, mais condições de minimizar ou alterar os resultados afinal produzidos. Entretanto, o que se constatou é que os representantes da sociedade civil na conferência (com raras exceções, como a Pastoral Carcerária) não consideraram este eixo como um de seus prioritários, reforçando, assim, o peso que os agentes penitenciários tiveram na determinação do resultado final da priorização. Comentava-se ao longo do processo da I CONSEG que o eixo 5 era considerado como o “eixo da sociedade civil” por excelência, o que repercutiu em menor interesse desta por outros eixos, como foi o caso do eixo 6 (SILVA, 2010).

#### 4 LIÇÕES APRENDIDAS: A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO E DO DESENHO DE CONFERÊNCIAS

Além de conquistas e desafios circunstanciais, o processo e os resultados da I CONSEG trazem oportunidade para reflexões de mais longo alcance. Exercitando estas oportunidades, este texto destaca quatro elementos de desenho e contexto que, ainda que não exclusivamente, parecem ter sido determinantes nos contornos que a conferência adquiriu. Reside, aqui, a percepção de que a conferência pode ser analisada como uma “instituição”, que a um só tempo facilita e constrange a ação humana e que, dentro de certos limites, pode ser reconstruída, num processo contínuo e coletivo de aprendizagem (DIMAGGIO e POWELL, 1991; SUCHMAN e EDELMAN, 1996; PIRES, LOPES, e SÁ E SILVA, 2010).

O primeiro elemento, já mencionado em outras iniciativas de avaliação da I CONSEG (VIA PÚBLICA, 2010), é a metodologia utilizada. Em grande medida, as virtudes observadas no processo decorreram de duas opções metodológicas que singularizam a CONSEG: *i*) a adoção das “conferências livres”, as quais responderam pela maior parte das propostas submetidas à etapa “nacional”; e *ii*) a delimitação de um máximo de propostas em cada etapa, forçando os participantes a uma priorização, o que pode ter levado a que propostas

13. O CONASP passou por reestruturação durante o processo da I CONSEG, tendo sido instituído um conselho de transição, composto pelos membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da I CONSEG.

mais hostis fossem barradas nas etapas “de base”.<sup>14</sup> Qualquer esforço futuro de consulta à população em matéria de sistema penitenciário, portanto, deve investir nestas e em outras estratégias similares.

O mesmo, porém, não pode ser dito em relação aos métodos de deliberação adotados na etapa nacional. Segundo os registros disponíveis, os “momentos interativos” tinham dois objetivos: *i*) evitar procedimentos desgastados, como a votação por crachás, que em outras conferências já haviam levado aos mais variados e ilegítimos artifícios – desde a postergação da sessão, a fim de que a plenária fosse esvaziada e a deliberação pudesse ser dirigida pela mesa, até comércio de crachás –; e *ii*) forçar os participantes a desenvolverem um olhar amplo sobre a política de segurança, razão pela qual todos eles tinham direito a votar em propostas de todos os “eixos”.<sup>15</sup> Ironicamente, isto pode ter reforçado o espírito corporativo dos participantes, o que conduziu mais à afirmação de dissensos e demandas particularistas que à busca de consensos ou à proposição de mudanças estruturais na política.<sup>16</sup>

Outro fator que interferiu nos resultados foi a seleção de participantes. No segmento de “trabalhadores da execução penal”, a I CONSEG incluiu apenas *agentes de segurança* penitenciária. Não havia, assim, qualquer representação de técnicos (psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, psiquiatras, professores etc.) ou de administradores do sistema. A especificidade da função de agente de segurança, bem como a existência de frequentes embates entre estes e os demais atores da gestão prisional são fatores sugestivos de que, caso todos eles estivessem na conferência, tanto a abrangência quanto o sentido de propostas para os “trabalhadores” poderiam ter seguido um caminho bem diferente.

O terceiro elemento que provou ser relevante nas deliberações foi a falta de alternativas credíveis de política pública para os trabalhadores da execução penal. Em que pese a mencionada relevância deste segmento na política penitenciária, bem como o histórico de mobilização dos agentes penitenciários, do qual a participação na I CONSEG talvez tenha

---

14. Tatagiba (2010) questiona com grande astúcia se esse fato não poderia estar relacionado mais à composição da “sociedade civil” que participou das etapas de base que aos aspectos metodológicos da I CONSEG. De fato, autores como Lavallo (2010) alertam para o fato de que não há uma “sociedade civil”, porém várias sociedades civis, cujo processo de construção é tarefa analítica das mais desafiadoras. No caso da I CONSEG, a questão só poderia ser respondida com análises e classificações minuciosas dos perfis das organizações engajadas nas várias atividades da conferência, algo que extrapola o escopo deste texto. Mas o assunto deve permanecer na agenda dos pesquisadores interessados em participação social e segurança pública, pois setores mais conservadores da “sociedade civil” podem perfeitamente decidir investir em próximas edições da CONSEG, alterando o equilíbrio de posições em disputa e, por conseguinte, o sentido da deliberação, em relação ao que se viu na I CONSEG. Na área da saúde, por exemplo, Carvalho, Ferrarezi e Koga (2010) demonstram que o sentido das deliberações em alguns temas se alterou radicalmente entre a 8ª e a 13ª conferências (1986 e 2010), em função de mudanças nos interesses em disputa e nas composições políticas celebradas entre os participantes, incluídos os da “sociedade civil”.

15. Não se trata, com isso, de se desvalorizar ou desencorajar as inovações metodológicas da I CONSEG, mas apenas de reconhecer que, diante de processos participativos que reúnem atores com as características desta conferência, estas inovações ainda não foram suficientes para garantir qualidade deliberativa. De mais a mais, não se pode esquecer que a I CONSEG representou a primeira experiência nacional de participação no campo da segurança pública e que, por isso, era de se esperar que boa parte da demanda reprimida dos atores envolvidos na área, sobretudo de seus operadores, fosse canalizada para a conferência. A prevalência de propostas de índole corporativa talvez não ocorra em outras áreas temáticas e mesmo em edições futuras da CONSEG.

16. Mais um exemplo disso está na trajetória da proposta 6.2, destacada na tabela 4. Originalmente, tratava-se de uma proposta ampla, cobrindo várias dimensões do acesso à justiça no sistema penitenciário. Ao longo dos momentos interativos, registrou-se ênfase para a Defensoria Pública. Em outras palavras, a proposta tornou-se menos sobre um tema e mais sobre uma instituição. Isto, como sugere este texto, pode ter sido decisivo para que ela conseguisse transitar com mais facilidade nos debates e, enfim, sagrar-se prioritária no processo deliberativo.



sido o ponto mais alto, o governo federal – e a própria sociedade civil – permaneciam incapazes de construir ou articular uma proposta de política para estes atores. A tramitação da PEC nº 308/2004 não foi suficiente para sensibilizar o Executivo federal e os movimentos de direitos humanos para a importância de se dialogar com os agentes e pugnar por mudanças na realidade destes profissionais. Em consequência, os participantes da I CONSEG não tinham como oferecer um contraponto à proposta de criação da “polícia penal” que, assim, pôde ser mais facilmente defendida e negociada, em especial devido ao quantitativo de agentes presentes na conferência.

O último elemento que merece destaque é o da sistematização de propostas para a etapa nacional. O manual metodológico geral da I CONSEG definia “diretrizes” como “algo que não depende somente de uma ação/instituição/ator”. Desse modo, teria sido possível eliminar, nas etapas de “base” ou na sistematização das propostas, a referência à PEC nº 308/2004 ou a atores específicos, de modo que se pudesse discutir efetivamente o “meio de implementar/desenvolver um conjunto de ações”. É claro que esta era uma decisão difícil, que poderia impor alto custo político ou abrir uma crise de legitimidade no processo. Porém, tomá-la não era impossível e, vê-se agora, talvez isto pudesse ter como contrapartida um benefício à qualidade da deliberação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Paralelamente ao que já vem acontecendo em muitos outros setores de política pública, ainda que talvez com atraso, a participação social veio para o centro da agenda federal da segurança pública em 2009, com a convocação de uma conferência e a reestruturação de um conselho. Assim, os interessados da área – gestores, trabalhadores, analistas e sociedade civil – têm se defrontado com a necessidade de se compreender adequadamente o potencial destas instituições e se identificarem as principais condições nas quais elas podem gerar efetiva melhoria na política pública.

Analisando a experiência da I CONSEG, este texto sugeriu haver forte potencial no uso das conferências para a oxigenação da política penitenciária. Ao mesmo tempo, indicou limites no sentido e na qualidade das deliberações finais e destacou elementos contextuais e de desenho da conferência que aparentam responder por este saldo final. Espera-se, com isso, ter-se oferecido uma contribuição substantiva para o fortalecimento do ideário e das práticas de governança democrática da segurança pública.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), p. 16-41, 2005.
- AZEVEDO, R. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 18, n. 1, p. 39-48, 2004.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Ministério da Justiça. Plano diretor do sistema penitenciário. **Relatório da situação atual do sistema penitenciário: agentes, técnicos e pessoal administrativo**. Depen, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 20 de ago. 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório: perfil sócio-criminal dos internos da penitenciária federal de Catanduvas/PR**. Depen, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório: perfil sócio-criminal dos internos da penitenciária federal em Campo Grande/MS**. Depen, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010c.

\_\_\_\_\_. **População - relatórios estatísticos-analíticos do sistema prisional (Brasil)**. Depen. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010d.

\_\_\_\_\_. **População carcerária brasileira (quinquênio 2003-2007): evolução e prognósticos**. Depen. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010e.

\_\_\_\_\_. **Penas alternativas podem minimizar lotação nos presídios do país**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 12 de dez. 2008.

CARVALHO, M.; FERRAREZI, E.; KOGA, N. **National health conferences and participatory processes in the Brazilian federal public administration**. Estudo de caso, Mesa Redonda “Brasil”, no âmbito do projeto “Nova síntese para a administração pública”. Versão preliminar (em arquivo com o autor). Brasília, 2010.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. *In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, p. 475-94, 2010.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-38, 1991.

FONSECA, F. Mídia e poder: interesses privados na esfera pública e alternativas para sua democratização. *In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, p. 397-438, 2010.

GOMES, G. L. R. **A substituição da prisão - alternativas penais: legitimidade e adequação**. Salvador-BA: Juspodivm, 2008.

LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. *In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, p. 507-540, 2010.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

MACHARET, F.; KAPP, P.; GUINDANI, M. Conferência livre sobre segurança pública: um relato de experiência com presos das carceragens do Rio de Janeiro. *In: XIII Congresso brasileiro de assistentes sociais*. Brasília, Distrito Federal, 2010.

PIRES, R. R.; LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. *In: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto BRA 05/038**. Brasília: PNUD/Depen, 2009.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório de Pesquisa, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2010.

QUACK, A. **A voz da prisão** (documentário). Depen, CUFA, 2009.

SÁ E SILVA, F. Cidadania nas prisões e prevenção da violência. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 18 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Registro de observação**: V Reunião do fórum brasileiro de segurança pública. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Segurança com cidadania nas penas e medidas alternativas**. Texto-base para o seminário temático sobre penas e medidas alternativas. Projeto PNUD BRA 05/038. Brasília: PNUD e Depen, 2009.

SÁ, A. A. Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário. *In: Sá, A. A. (Org.). Manual de projetos de reintegração social*. São Paulo: Secretaria de administração penitenciária do estado de São Paulo, p. 13-21, 2005.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 6. ed., ano 4, nota sobre a I Conseg, São Paulo, 2010.

SILVA, E. R. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1378).

SILVA, F. D. **Correspondência pessoal** (em arquivo com o autor). Brasília, 2010.

SILVA, F. D. **Projeto metodológico básico da conferência (CONSEG), com diretrizes e fluxograma das propostas**: projeto BRA 08/015. Brasília: Depen/PNUD, 2008.

SILVA, P. R. As conferências livres com os cumpridores de PMAs: mediações (possíveis) para a conferência nacional de segurança pública. *In: Cadernos temáticos da CONSEG*. Coordenação

nação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 03, Brasília, Distrito Federal, 2009.

SUCHMAN, M. C.; EDELMAN, L. B. Legal rational myths: the new institutionalism and the law and society tradition. **Law & Social Inquiry**, vol. 21, n. 4, p. 903-941, Chicago, United States of America, 1996.

TATAGIBA, L. **Correspondência pessoal** (em arquivo com o autor). Campinas, 2010.

UNESCO; GOVERNO JAPONÊS; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Educando para a liberdade: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras**. Brasília, 2006.

UNESCO; OEI; AECID. **Educação em prisões na América Latina: direito, liberdade e cidadania**. Brasília, 2009.

VIA PÚBLICA GESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO. **Desenho de metodologias e implementação de procedimentos de monitoramento e avaliação do planejamento e da realização da primeira conferência nacional de segurança pública (CONSEG)**. Termo de Parceria nº 011/2008 entre o Ministério da Justiça e o Instituto Via Pública. mar. 2010. Disponível em: <<http://www.viapublica.org.br/relatorios.html>>. Acesso em: 20 de ago. 2010.

VIANNA, L. W. A viagem (quase) redonda do PT. **Jornal de Resenhas**, São Paulo, p. 12-14, 5 jul. 2009.

VIANNA, L. W. O Estado novo do PT. **Política Democrática**, Brasília, vol. 18, p. 45-53, 2007.

## **AS POLÍCIAS ESTADUAIS BRASILEIRAS: O DESAFIO DA REFORMA**

### **1 APRESENTAÇÃO**

Desde o fim do regime militar as polícias estaduais, tanto militares como civis, têm passado por várias transformações em seus estatutos, bem como em suas estratégias de combate ao crime e de interação com a sociedade. São transformações lentas, geralmente pouco perceptíveis do ponto de vista da opinião pública. O amplo levantamento de informações sobre esses processos e seus efeitos é importante tanto para a avaliação do desempenho das instituições de segurança pública como para a construção de hipóteses a respeito dos caminhos a serem trilhados para efetiva transformação das polícias em entes públicos que atendam, de forma mais adequada, às demandas dos cidadãos, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e de um Estado mais eficiente. Atualmente, o próprio modo tradicional de policiamento – e não apenas as polícias – tem sido amplamente criticado pela literatura especializada e pelos diversos segmentos sociais interessados no aperfeiçoamento democrático destas instituições. Novas propostas de policiamento, com enfoque comunitário ou interativo, têm sido apresentadas como soluções capazes de reverter o quadro de desprestígio social e político das organizações policiais. Diante desta tentativa de transformação, faz-se necessário um estudo mais aprofundado para se compreender em que medida os novos modelos de policiamento têm alcançado seus objetivos, bem como para analisar sua adequação para o aprimoramento das políticas de segurança pública, direcionadas para uma maior aproximação entre as polícias e a sociedade.

### **2 AS POLÍCIAS ESTADUAIS BRASILEIRAS: BREVE HISTÓRICO E CONDIÇÕES ATUAIS**

A polícia pode ser vista como um dos resultados da emergência dos Estados nacionais modernos. Sua origem remonta aos padrões estabelecidos para as milícias organizadas inicialmente na França e na Inglaterra do século XIX (BRETAS, 1997; BARROS, 2005; MARCINEIRO e PACHECO, 2005). A ideia de uma instituição policial como serviço público parece ter surgido sob influência da Revolução Francesa, que afirmou a necessidade de uma força armada instituída para o benefício de todos, ao invés de servir aos interesses privados das elites que poderiam vir a contratá-la (COTTA, 2006). A polícia moderna é, portanto, uma criação republicana. É uma organização de natureza pública, dotada de autorização estatal para utilizar a força física dentro de condições estabelecidas legalmente, com a função de manter a ordem e oferecer segurança aos cidadãos.

No Brasil, diferentemente da Europa, as polícias foram originalmente instituídas principalmente no âmbito regional. No dia 13 de maio de 1809 foi inaugurada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, sediada no Rio de Janeiro, aquartelada para ser empregada quando fosse necessário manter a ordem pública, mas que, em alguns casos, também respondia pelo patrulhamento das ruas. A partir dos desdobramentos na capital, o desenvolvimento das polícias passa a ocorrer em várias províncias, com adaptações às diversas condições e aos recursos disponíveis nas regiões, apoiando-se basicamente no modelo de polícia militarizada. No decreto de instituição da República, em 1889, os governos estaduais foram responsabilizados pela manutenção da ordem e segurança públicas. No início do século XX, as polícias militares dos estados passaram por uma reforma organizacional que levou à divisão entre as funções judiciária e preventiva. Isto corresponde basicamente à distinção que se conhece atualmente entre polícia civil e polícia militar, apesar das várias mutações institucionais sofridas pelas corporações desde então (BRETAS, 1997).

Com a Constituição Federal de 1967 foram abolidas as guardas civis uniformizadas, criadas no início do século em alguns municípios. O Decreto Lei nº 317, de 13 de março de 1967, ratificou o fim do aquartelamento das polícias militares (PMs), atribuindo-lhes exclusividade em relação ao policiamento ostensivo fardado.<sup>1</sup> Isto reafirmou sua distinção com relação às polícias civis, que a partir de então deveriam ser encarregadas unicamente de funções investigativas (BARROS, 2005, p. 43). A Constituição Federal de 1988 não trouxe inovações em relação à definição do papel e da operacionalidade das polícias estaduais. Manteve-se, basicamente, o modelo oriundo do regime de 1964, admitido pelos legisladores como adequado às necessidades de um Estado Democrático de Direito (COTTA, 2006; ESPÍRITO SANTO e MEIRELLES, 2003).

Esse dualismo policial brasileiro, definido constitucionalmente, estabelece uma divisão funcional que repercute no tamanho dos contingentes. Uma vez que às polícias militares caberiam as funções de policiamento de áreas públicas e atendimento de ocorrências criminais, foi-lhes destinado um contingente muito maior que à civil, e mantido um rígido sistema de hierarquia e ascensão profissional. Já às polícias civis, responsáveis por atividades auxiliares ao Judiciário, coube uma estrutura menor e um pouco mais flexível, de modo a permitir a racionalização do trabalho investigativo por meio da especialização das delegacias em determinados tipos de crimes.

---

1. Revogado pelo Decreto Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, mas que manteve as atribuições básicas das PMs.

TABELA 1  
Número de policiais civis e militares por Unidade da Federação (2007)

Unidade da Federação	População	Policiais militares	Policiais civis	Total de policiais	Policiais por 100 mil habitantes
Acre	679.000	1.825	929	2.754	406
Alagoas	3.092.000	8.146	2.096	10.242	331
Amapá	641.000	2.951	774	3.725	581
Amazonas	3.431.000	7.086	1.425	8.511	248
Bahia	14.109.000	27.434	5.392	32.826	233
Ceará	8.358.000	12.778	2.064	14.842	178
Distrito Federal	2.444.000	15.093	5.260	20.353	833
Espírito Santo	3.530.000	6.851	1.656	8.507	241
Goiás	5.861.000	12.695	3.410	16.105	275
Maranhão	6.280.000	7.774	1.449	9.223	147
Mato Grosso	2.920.000	7.584	2.365	9.949	341
Mato Grosso do Sul	2.338.000	4.873	1.770	6.643	284
Minas Gerais	19.765.000	48.763	9.190	57.953	293
Pará	7.275.000	13.269 <sup>3</sup>	2.557	15.826	218
Paraíba	3.655.000	9.896	1.420	11.316	310
Paraná	10.535.000	15.792	4.351 <sup>2</sup>	20.143	191
Pernambuco	8.608.000	19.796 <sup>2</sup>	4.356	24.152	281
Piauí	3.071.000	5.591	1.365 <sup>2</sup>	6.956	227
Rio de Janeiro	15.772.000	37.950	9.793	47.743	303
Rio Grande do Norte	3.092.000	7.926 <sup>2</sup>	1.385	9.311	301
Rio Grande do Sul	11.103.000	22.379	4.929	27.308	246
Rondônia	1.595.000	5.725 <sup>1</sup>	1.555	7.280	456
Roraima	418.000	1.472	995 <sup>2</sup>	2.467	590
Santa Catarina	6.066.000	11.645	3.403	15.048	248
São Paulo	41.779.000	79.812 <sup>3</sup>	36.042 <sup>2</sup>	115.854	277
Sergipe	2.040.000	5.743	1.070	6.813	334
Tocantins	1.364.000	4.333	1.248	5.581	409
<b>Brasil</b>	<b>189.821.000</b>	<b>405.182</b>	<b>112.249</b>	<b>517.431</b>	<b>273</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP-MJ). Pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> O efetivo do Corpo de Bombeiros Militar está agregado ao efetivo da Polícia Militar.

<sup>2</sup> Dado referente ao ano de 2006.

<sup>3</sup> Dado referente ao ano de 2003.

A heterogeneidade dos estados brasileiros também é bastante acentuada na composição de suas corporações policiais. Obviamente que as diferenças de extensão territorial e população também são muito grandes. Os quatro estados mais populosos concentram, juntos, quase 50% do contingente policial do Brasil. São Paulo tem 115.854 policiais, enquanto Minas Gerais possui 58.269, seguidos do Rio de Janeiro, com 48.096, e Bahia, com 32.826 policiais. Por sua vez, todos os estados da região Norte possuem apenas 46.144 policiais, menos de 10% do total do país. No entanto, apresentando densidade populacional muito menor, neles se encontram as maiores proporções de policiais por habitante do país, com exceção do Amazonas, que fica abaixo da média nacional com apenas 248 policiais por grupo de 100 mil habitantes. Fora da região Norte, somente o Distrito Federal (DF) apresenta uma proporção

muito acima da média, com 833 policiais por 100 mil habitantes. Isto significa que o Distrito Federal possui, em termos relativos, o maior contingente policial do Brasil, em contraste com o Maranhão – que tem o menor (apenas 147 policiais para cada grupo de 100 mil habitantes) –, seguido pelos estados do Ceará, com 178, e do Paraná, com 191.

Verifica-se grande variação ainda quando se consideram os gastos realizados com as polícias estaduais. A tabela 2 apresenta os valores gastos pelas instituições, assim como aqueles declarados na pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP-MJ). As médias do gasto por agente policial e por habitante foram tomadas como parâmetros para comparação entre os estados.<sup>2</sup>

TABELA 2  
Valores gastos pelas polícias civis e militares, por Unidade da Federação (2007)  
(Em R\$)

Unidade da Federação	Polícias militares	Polícias civis	Total das polícias	Em relação ao número de policiais	Em relação ao número de habitantes
Acre	70.709.104,05	41.688.667,00	112.397.771,05	40.812,55	165,53
Alagoas	275.812.499,50	68.390.654,77 <sup>1</sup>	341.283.162,69	33.321,93	110,38
Amapá	175.441.057,77	1.895.443,00	177.336.500,77	47.607,11	276,66
Amazonas	247.048.280,14	115.447.006,00	362.495.286,14	42.591,39	105,65
Bahia	1.047.252.032,59	323.624.922,00	1.370.876.954,59	41.761,93	97,16
Ceará	273.547.922,83	98.222.968,00	371.770.890,83	25.048,57	44,48
Distrito Federal	867.413.446,61	1.108.728.971,00	1.976.142.417,61	97.093,42	808,57
Espírito Santo	495.035.955,92	14.126.862,00	509.162.817,92	59.852,22	144,24
Goiás	383.791.352,25 <sup>1</sup>	168.274.911,00	535.679.996,44	33.261,72	91,40
Maranhão	29.115.105,01	91.075.080,00	120.190.185,01	13.031,57	19,14
Mato Grosso	255.957.278,40	122.671.758,00	378.629.036,40	38.056,99	129,67
Mato Grosso do Sul	185.037.950,77	101.361.559,00	286.399.509,77	43.112,98	122,50
Minas Gerais	2.828.993.047,01	169.098.106,00	2.998.091.153,01	51.733,15	151,69
Pará	n.d.	136.334.591,00	n.d.	n.d.	n.d.
Paraíba	165.346.233,00	74.756.582,00	240.102.815,00	21.217,99	65,69
Paraná	594.481.025,31	202.646.541,88 <sup>1</sup>	788.475.417,31	39.143,89	74,84
Pernambuco	105.899.679,21 <sup>1</sup>	251.707.041,00	353.085.252,00	14.619,30	41,02
Piauí	112.045.003,07	63.094.078,15 <sup>1</sup>	172.445.231,05	24.790,86	56,15
Rio de Janeiro	1.135.623.831,51	518.515.730,00	1.654.139.561,51	34.646,75	104,88
Rio Grande do Norte	198.196.647,58 <sup>1</sup>	77.536.464,00	267.270.953,35	28.704,86	86,44
Rio Grande do Sul	94.220.983,83	42.318.693,00	136.539.676,83	4.999,99	12,30
Rondônia	136.089.463,55	108.697.056,00	244.786.519,55	33.624,52	153,47
Roraima	26.938.607,64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Santa Catarina	504.031.205,43	35.892.708,00	539.923.913,43	35.880,11	89,01
São Paulo	n.d.	1.390.335.159,40 <sup>1</sup>	n.d.	n.d.	n.d.
Sergipe	159.487.130,71	63.756.335,00	223.243.465,71	32.767,28	109,43
Tocantins	148.623.958,45	83.446.956,00	232.070.914,45	41.582,32	170,14
<b>Brasil</b>	<b>10.516.138.802,14</b>	<b>5.473.644.843,20</b>	<b>14.436.175.287,30</b>	<b>37.664,43</b>	<b>102,86</b>

Fonte: SENASP-MJ (Pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública)/IBGE/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

Elaboração dos autores.

Obs.: n.d. significa que o dado não está disponível.

Notas: <sup>1</sup> Dado referente ao ano de 2006 (deflator: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE)).

2. Os valores são referentes aos gastos totais declarados pelas polícias, e não apenas os salários. O número de policiais foi tomado tão somente como parâmetro para dimensionamento do tamanho das organizações.



As polícias do Distrito Federal se destacam em termos de disponibilidade de recursos humanos e financeiros. Além de possuir o maior número de policiais em relação ao número de habitantes, o DF também apresenta o maior nível de gastos com as polícias, seja em proporção ao número de agentes, seja em relação ao tamanho de sua população.<sup>3</sup> Não existe informação oficial sobre a Polícia Militar de São Paulo, que, devido ao tamanho de seu contingente, certamente demanda maior quantidade de recursos financeiros. De acordo com os dados disponíveis, Minas Gerais teve o maior gasto em termos absolutos: quase R\$ 3 bilhões em 2007.

No ano de 2007, o gasto do país com as polícias estaduais foi em média R\$ 102,86 por cidadão. Onze estados – concentrados nas regiões Nordeste (Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte) e Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), além de Goiás – teriam gasto valor inferior à média nacional. A região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins)<sup>4</sup> e a maioria das Unidades da Federação (UFs) do Centro-Oeste (DF, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) apresentam gastos *per capita* superiores à média do país. O mesmo acontece com os estados do Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro).<sup>5</sup> No entanto, estes últimos, ao contrário das UFs da região Norte e do Centro-Oeste (com exceção do DF), estão entre os que possuem maior densidade populacional do país, e, destarte, são os que demandam os maiores volumes de investimentos no aparato de segurança pública.

Nos últimos anos, os estados brasileiros têm ampliado os investimentos em funções de segurança pública, refletindo a crescente preocupação da população com o problema da criminalidade. O montante de gastos na área superou R\$ 33 bilhões em 2008, valor quase 40% superior ao desembolsado em 2005.<sup>6</sup> Os gastos anuais para custeio das funções de segurança pública se elevaram, em média, de R\$ 130,52 *per capita* em 2005 para R\$ 176,95 *per capita* em 2008.<sup>7</sup> A maior concentração de gastos reside na folha de pagamento das corporações. No caso das PMs brasileiras, as despesas com pessoal e encargos elevaram-se de 65% do total dos gastos das corporações, em 2004, para 89% em 2007. Embora isto seja em parte reflexo das políticas de recomposição salarial e de efetivos promovidas pelos órgãos estaduais de segurança pública, esta tendência de concentração de recursos com despesas de pessoal pode representar um prejuízo ao desempenho futuro das polícias, pois vem acompanhada pelo declínio da participação nos gastos de atividades de prevenção, inteligência, treinamento e equipamentos, mesmo quando observa-se aumento destas rubricas em termos absolutos. Não obstante serem absolutamente imprescindíveis para a construção de uma estrutura eficaz de segurança no país, os aumentos salariais apresentam forte impacto sobre as contas públicas,

3. Os gastos com segurança do DF são provenientes de recursos da União, o que lhes possibilita tanto um efetivo maior quanto salários mais elevados.

4. À exceção do Pará, para o qual não se tem informação completa.

5. Exceto São Paulo, para o qual não se tem informação completa.

6. Trata-se do gasto total na área de segurança pública, que inclui, além das polícias, os programas de prevenção e o sistema carcerário.

7. Ressalve-se que o valor constante para 2008 está subestimado, uma vez que o estado de Santa Catarina não incluiu, para esse ano, as despesas com pessoal e encargos na rubrica de segurança pública. Também o montante de gastos do Distrito Federal apresenta-se subestimado, pois a maior parte de suas despesas correntes, como folha de pagamento, é custeada diretamente pelo governo federal. De forma semelhante à nota anterior, observe-se que o valor médio de R\$176,95 *per capita* é superior aos R\$102,86 citados na tabela 2 para o mesmo ano, uma vez que este último valor se refere somente aos gastos com as polícias.

dada a elevada quantidade de inativos e pensionistas na folha de pagamento das forças policiais. Alguns estados simplesmente não dispõem, atualmente, de capacidade financeira para custeá-los, tendo de recorrer ao governo federal.

Reconhecendo as dificuldades enfrentadas pelos estados para a ampliação e a racionalização dos gastos em segurança pública, o governo federal passou a assumir responsabilidade cada vez maior no apoio a esses entes, por meio de repasse de recursos e da implementação de estratégias e programas de capacitação destinados às polícias estaduais. A partir do fortalecimento orçamentário da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, a União passou a complementar os gastos estaduais com atividades de treinamento e equipagem de policiais, com recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão em 2009. Entre os programas de treinamento e capacitação patrocinados pelo governo federal destaca-se o Bolsa-Formação. Direcionado para policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos, o programa concede auxílio financeiro para participação em cursos organizados pelo Ministério da Justiça, dentro da visão de polícia comunitária, em parceria com mais de 60 universidades públicas e privadas de vários estados. Trata-se de um dos maiores programas de capacitação profissional já implementados no país – até 2009, foram capacitados mais de 176 mil agentes de segurança pública e investidos mais de R\$ 800 milhões – e tem por objetivo levar a formação dos policiais para além de suas próprias academias. Esta ação produziria um efeito positivo na sua cultura ocupacional, ao ocasionar maior abertura e interação com a sociedade, baseada na interlocução, dentro do ambiente universitário, dos agentes de segurança com especialistas e demais cidadãos interessados em pensar soluções na área de segurança pública. Criado no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o Bolsa-Formação está amparado pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2007. O resultado esperado é que esta formação complementar reforce e acelere a tendência de implementação da filosofia de atuação nos parâmetros do policiamento comunitário.

### **3 POLÍCIA E SOCIEDADE: ALGUMAS TENSÕES**

As polícias são provedoras de serviços públicos fundamentais. Para tanto, como mostrado na seção anterior, despende-se considerável quantidade de recursos públicos. Além de trabalhar com a proteção da vida e da propriedade, cada uma das polícias estaduais, militar ou civil, realiza um grande número de ações que excede o mero combate ao crime. À medida que cresce a demanda por serviços públicos de segurança, aumenta também a complexidade das atividades policiais.

A produção acadêmica sobre as relações entre polícia e sociedade mostra que, a depender do ponto de vista abordado, a população apresenta opiniões bem diversas sobre a polícia. Pesquisas que focalizam ações ou acontecimentos específicos envolvendo a polícia não apresentam os mesmos resultados do que outras, dirigidas à população, que avaliam as atividades policiais. Geralmente, os cidadãos têm estima pela polícia, considerada enquanto prestadora de um serviço de extrema relevância social e que, por isso, demanda melhores

condições de trabalho e investimentos do governo. Mas, quando se trata da avaliação sobre ações específicas de policiamento, a imagem construída tende a ser negativa (CORREIA *et al.*, 1996; TYLER, 2001). Sabe-se amplamente que muitas pessoas não acionam a polícia quando são vítimas de crime, seja porque não confiam nela ou simplesmente porque não acreditam que ela possa fazer qualquer coisa em relação ao seu problema específico (BEATO FILHO e PAIXÃO, 1997).

Ao se considerar a imagem das polícias de um ponto de vista mais difuso, verifica-se que as pessoas de fato valorizam a segurança pública, sabem que precisam do policial e desejam que ele faça um bom trabalho. Por exemplo, as pessoas tendem a responder positivamente, na maior parte das vezes, quando perguntadas se “a maioria dos policiais são honestos”, ao mesmo tempo em que também concordam com a afirmação de que “os policiais na área onde moram aceitam subornos” (WHITE e MENKE, 1982). O foco em ações diretas das polícias em eventos concretos muitas vezes acaba por remeter a episódios de brutalidade e corrupção policial que, uma vez amplamente divulgados pela imprensa, possuem forte impacto sobre a opinião pública em relação à polícia. Este retrato contraditório das polícias reflete o fato de que, apesar da segurança pública ser vista como um bem prioritário para a população, não há valorização do agente policial como o provedor deste bem, dada a tendência de se associar as práticas concretas de policiamento a eventos de violência e corrupção. Esta opinião negativa se vê reforçada pelo fato de que o encontro das pessoas com agentes policiais se dá, em geral, a partir de eventos desagradáveis e extremos, tais como furtos, roubos, acidentes de trânsito etc.

Superar essa imagem negativa das polícias consiste em tarefa de grande vulto. Existem aspectos comportamentais que se desenvolvem nos profissionais de segurança pública desde o seu ingresso nas corporações. Novos policiais se deparam com uma série de atitudes próprias aos indivíduos envolvidos com um trabalho que é alvo de muitas expectativas e cobranças por parte da sociedade.<sup>8</sup> Ao mesmo tempo, devem lidar com um processo de estigmatização que, em maior ou menor medida, lhes é imposto por esta mesma sociedade (PAIXÃO, 1982). Além disso, sua missão, assim como vista pela população, é de combate ao crime. Isto faz com que a polícia fique à mercê de julgamentos dependentes de algo sobre o qual não podem ter o controle de fato, uma vez que sua atuação, de forma isolada, não é capaz de minimizar a incidência de delitos (BAYLEY, 2001; BEATO FILHO, 2001; BITTNER, 1990; OLIVEIRA JUNIOR, 2007; REINER, 2004).

A cultura tradicional de polícia no Brasil tende a tornar a relação com a sociedade ainda mais tensa e distante. O primeiro elemento que orienta a atitude própria dos profissionais de segurança pública consiste em certo grau de isolamento em relação ao mundo social além da corporação. Este isolamento seria justificado, de acordo com o ponto de vista dos próprios policiais, pela falta de respeito e entendimento do público em relação ao trabalho policial, pela falta de cooperação das pessoas no que diz respeito à manutenção da lei e da ordem, assim como pela sua incompreensão quanto às qualidades necessárias para se tornar um policial. O excesso de solidariedade interna existente nas corporações policiais dificulta ainda mais a criação e

8. Por exemplo, esses policiais desenvolvem uma atitude de suspeita em relação àqueles que não são policiais (BARROS, 2005).

ampliação de laços com outros segmentos da sociedade, como, por exemplo, associações comunitárias, fazendo com que a missão das polícias seja cumprida de modo distante do que seria esperado em uma democracia (BENNETT e CORRIGAN, 1980). Trata-se de um círculo vicioso: episódios de violência policial aumentam a hostilidade da população em relação à polícia; por sua vez, esta hostilidade externa leva a um maior fechamento das corporações, e acaba aumentando a probabilidade de adoção de procedimentos práticos, por parte dos policiais, que excluem o diálogo e a aproximação com as comunidades atendidas por seus serviços (OLIVEIRA JUNIOR, 2007; SKOLNIK e FYFE, 1993). Isto se desdobra em várias consequências negativas, como, por exemplo, na forma como comumente se dão as abordagens e *batidas* policiais.

A abordagem policial é legalmente fundamentada no Código de Processo Penal, que trata do tema nos artigos 240 e 244, definindo que, mesmo sem mandato, o policial pode realizar busca domiciliar ou pessoal em caso de fundada suspeita. No entanto, o termo “fundada suspeita” é dotado de um alto grau de subjetividade. A determinação de sua existência depende da discricionariedade do poder de polícia, ou seja, da interpretação do agente policial. Na prática, os sinais identificados para abordar, ou para determinar a forma de abordagem de um suspeito, são, em geral (embora não exclusivamente), fundamentalmente associados a sua condição de pobreza e carência de recursos.<sup>9</sup> Trata-se da “lógica em uso” dos policiais (PAIXÃO, 1982 e 1995). Nas sociedades democráticas este tipo de orientação torna-se um dos elementos mais polêmicos da atividade policial. Como representante do Estado nas ruas, todo policial deveria, por lei, tratar os cidadãos de forma universal, imparcial, sem distinção de classe, cor de pele, gênero ou qualquer outro tipo de discriminação.

Enfim, as tensões entre as polícias e a sociedade devem ser enfrentadas de modo a promover maior confiança mútua. As populações locais podem colaborar com as polícias, fornecendo informações e mantendo laços informais de vigilância em suas vizinhanças. Por ter se preocupado principalmente em manter os cidadãos afastados dos assuntos próprios de polícia, a forma tradicional de atuação policial se mostrou impotente diante dos desafios colocados por uma sociedade que tem ampliado sua cultura democrática.

#### 4 A DISCUSSÃO SOBRE A REFORMA POLICIAL

A criação e o aperfeiçoamento das polícias modernas foram orientados pela crença no modelo clássico, weberiano, de burocracia. Ou seja, de acordo com a concepção de que atividades de manutenção da ordem e de prevenção e repressão ao crime envolvem sistematização e disciplina. Assim, no decorrer do século XX, as polícias não só incorporaram as inovações tecnológicas disponíveis, adaptando-as aos objetivos de investigação e às estratégias de policiamento, como também passaram a enfatizar os elementos racionais da administração. Isto envolve o uso da impessoalidade na relação com a população.

9. Isso gera inúmeros protestos de movimentos ligados aos direitos humanos. É fato conhecido que, nas grandes cidades brasileiras – o que não quer dizer que isso aconteça apenas no Brasil –, meras abordagens policiais acabam por ter, algumas vezes, desfechos trágicos de violência. Sobre este assunto, existe interessante documentário intitulado *Entre muros e favelas – violência policial no Rio de Janeiro* (DVD, produção brasileira-alemã de 2005, direção de Suzanne Dzeik, Kirstem Wagenschein e Marcio Jerônimo).

Em nome da eficiência, inibir toda e qualquer iniciativa orientada pelo discernimento pessoal do policial se tornou diretriz operacional. Isto facilitaria, teoricamente, o funcionamento da organização como instrumento racional para execução das tarefas determinadas legalmente. Uma rígida lógica operacional interna, somada a uma estrutura formal de controle hierárquico, permitiria *filtrar* a pressão das demandas externas, impedindo que estas pudessem distorcer metas planejadas pelos comandos das organizações, ao mesmo tempo que asseguraria a coesão da corporação por meio da uniformidade de procedimentos e conduta de seus membros. Ainda teoricamente, esta forma de controle serviria, por exemplo, para diminuir as chances de intervenção dos policiais em conflitos com o objetivo de favorecer interesses particulares, em detrimento do estrito cumprimento de diretrizes legais (MARINHO e OLIVEIRA JUNIOR, 2009). No entanto, o controle completo da organização sobre seus agentes é fictício (BITTNER, 1990; PAIXÃO, 1995). Os altos níveis de corrupção e violência apresentados pelas polícias estaduais brasileiras mostram claramente que o princípio da hierarquia não constitui um mecanismo de controle suficiente para assegurar a eficiência organizacional (COSTA e MEDEIROS, 2003).

A concepção tradicional de polícia vem sendo cada vez mais questionada no mundo contemporâneo. A forma de policiamento pautada em meios que envolvem, basicamente, o uso da viatura pelos policiais e a disponibilização de um número de emergência para os cidadãos, apresenta uma característica essencialmente reativa, não configurando um meio eficaz de prevenção e pronta resposta ao crime. Ações de senso comum, como aumentar o número de policiais ou a participação dos gastos com polícia nos orçamentos dos governos, não reduzem necessariamente o índice de criminalidade nem eleva a proporção de crimes solucionados.<sup>10</sup> O patrulhamento intensivo pode reduzir o crime, mas apenas temporariamente, na medida em que, em grande parte, apenas o desloca para outras áreas. Mesmo a melhoria no tempo de atendimento às chamadas não tem efeito significativo sobre a probabilidade de prender criminosos (BAYLEY e SKOLNICK, 2001; MORRIS e HEAL, 1981).

A constatação de que a ação policial representa apenas um elemento, entre vários outros, de incidência sobre as taxas de crime, tem levado a uma busca de novas bases de legitimidade pelas organizações policiais.

Tradicionalmente, o modelo profissional de polícia reativa, sustentado pela organização policial e considerado pelo público como atividade principal da polícia, não cumpriu a tão anunciada promessa de manter em baixa as taxas de criminalidade e aumentar a segurança dos cidadãos (...). Ao mesmo tempo, instala-se na sociedade, de modo geral, a desconfiança em relação à eficiência policial no controle do crime e garantia da ordem e paz social. Isto tem comprometido a legitimidade da instituição e colocado em questão a crença no modelo repressivo de polícia como a estratégia mais eficaz na diminuição da criminalidade e na solução dos problemas de segurança pública (SOUZA, 2001, p.151).

---

10. De forma alguma se quer sugerir, obviamente, que o efeito do policiamento sobre o controle da criminalidade seja inexistente. Sem o esforço do Estado no sentido de manter o monopólio legítimo da força nas sociedades modernas, caberia a cada indivíduo solucionar, por seus próprios meios, todos os conflitos de interesse emergentes em sua convivência com os outros, o que provavelmente levaria a uma completa deterioração das relações sociais (HOBBES, 1979).

O modelo de polícia comunitária vem crescendo em adesão e importância em várias partes do mundo. Segundo seus princípios, a função policial baseia-se na resolução de problemas da comunidade, que se desloca, então, para o centro da missão policial. A inclusão deste aspecto implicaria importantes alterações na cultura tradicional de polícia. Seriam necessárias maior abertura e aproximação com a sociedade, uma vez que, com mais contato com a comunidade local e conhecimento de seus problemas, o policial teria melhores condições de desempenhar seu papel de forma mais eficaz.

(...) os índices de criminalidade e de prisão são medidas grosseiras e enganosas demais para revelar a relação dinâmica entre ação policial e segurança pública. A eficiência da polícia deve ser analisada em termos de sua capacidade de suscitar colaboração do público, da compreensão que a polícia obtém em determinadas áreas e circunstâncias sociais, da ansiedade dos próprios policiais, da mudança de composição das solicitações de serviços policiais, da maneira como são tratados os pedidos não relacionados com crimes, do entusiasmo do público em trabalhar com o policial na prevenção do crime e da força da dicotomia 'nós-eles', sentida mutuamente pelos policiais e pelo público (BAYLEY e SKOLNICK, 2001, p. 239-240).

A filosofia fundamental do policiamento comunitário é o trabalho conjunto e efetivo entre a polícia e a comunidade, que passa a ter um papel importante na redução do crime e na promoção da segurança. Enfatiza-se que os próprios cidadãos são a primeira linha de defesa na luta contra o crime. O policiamento comunitário pode ser definido como uma estratégia organizacional desenhada para melhor aproveitar os esforços policiais e fazer com que os agentes de segurança se tornem abertos aos problemas que as comunidades identificam, o que demanda descentralização da estrutura de comando e gerenciamento das operações policiais.

Ao invés de limitar-se a atuar sobre incidentes de uma forma isolada, o policiamento comunitário orienta as atividades dos policiais para diagnósticos situacionais mais detalhados, de longo prazo, possibilitando melhor alocação de recursos para o combate ao crime e a manutenção da ordem (BAYLEY e SKOLNICK, 2002; BRODEUR, 2002). Entre outros elementos, o policiamento comunitário supõe uma orientação que ficou conhecida como voltada para "solução de problemas" (GOLDSTEIN, 2000). Para serem bem-sucedidas, as experiências de policiamento comunitário requerem amplos processos de reforma na estrutura da organização policial (BEATO FILHO, 2006; MARINHO e OLIVEIRA JUNIOR, 2009).

## 5 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: TEORIA E PRÁTICA

Embora já sejam evidentes as deficiências do modelo tradicional de organização e de operação das polícias, ainda não existe um consenso quanto às melhores alternativas para a reforma do aparato policial. A introdução do conceito de policiamento comunitário visou justamente suprir esta lacuna por meio de uma nova concepção da atividade policial que incluísse, de forma permanente e dinâmica, a participação da sociedade civil nos processos de gestão e de operação das polícias.<sup>11</sup>

11. Em que pese o reconhecimento de seu mérito na busca pela inclusão da sociedade na implementação das políticas de segurança pública, é importante ressaltar que inexistente na literatura um conceito unívoco de policiamento comunitário, e que, além disso, ainda se observa bastante confusão até mesmo quanto à identificação das suas práticas mais corriqueiras (BAILEY e SKOLNICK, 2002).

Em termos gerais, pode-se definir a ideia de policiamento comunitário como uma reorientação dos esforços das polícias no sentido de buscarem a solução dos problemas cotidianos e a melhoria da qualidade de vida das comunidades em que atuam (BEATO FILHO, 2006). Mais especificamente, segundo Bailey e Skolnick (2002, p. 18):

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como ‘co-produtor’ da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem.

Nesse sentido, é bastante apropriada a definição empregada pelo Ministério da Justiça (2010), quando afirma que:

Polícia Comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional fundamentadas, principalmente, numa parceria entre a população e as instituições de segurança pública e defesa social. Baseia-se na premissa de que tanto as instituições estatais, quanto a população local, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas que afetam a segurança pública, tais como o crime, o medo do crime, a exclusão e a desigualdade social que acentuam os problemas relativos à criminalidade e dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Segundo Bailey e Skolnick (2001), são quatro as mudanças essenciais para a construção de um novo modelo de policiamento que privilegie a interação da comunidade: *i*) organização das atividades preventivas com base nas especificidades locais; *ii*) reorientação do trabalho de policiamento no sentido de atender às necessidades menos urgentes, tais como solução de conflitos, envolvendo assim a comunidade na prevenção dos crimes; *iii*) descentralização do comando das atividades policiais por áreas, obedecendo a especificidades geográficas e não apenas políticas ou jurisdicionais; e *iv*) incremento da participação da sociedade civil no planejamento, gestão e execução das atividades de policiamento.

Porém, o policiamento comunitário não deve ser encarado como uma panaceia para a solução de todos os graves problemas enfrentados pelas polícias estaduais brasileiras. Ele deve ser concebido antes como um projeto de construção de uma nova relação entre a polícia e a sociedade baseada em princípios verdadeiramente democráticos, rompendo assim com a tradição autoritária e excludente que pautava a atuação policial no passado e que, em certa medida, ainda persiste nessas organizações.

A introdução de um novo modelo de policiamento no Brasil deu-se a partir da Constituição Federal de 1988, que definiu como requisitos elementares para a promoção da cidadania “a proteção dos direitos e liberdades individuais frente às ameaças a eles representadas pela força e poder das instituições do Estado (...) e a proteção da vida e da propriedade dos cidadãos ameaçados pela predação criminosa” (PAIXÃO *apud* BEATO FILHO, 2006). Com base nestes princípios, os reformadores buscaram adequar as instituições policiais existentes a uma nova realidade na qual o respeito aos direitos humanos e às garantias

consagradas na Constituição, bem como a participação democrática e a responsividade ao escrutínio e às demandas da sociedade constituíam diretrizes fundamentais a orientar as práticas de organização, gestão e operacionalização das polícias no país.

Uma das primeiras experiências de implementação de estratégias comunitárias no Brasil ocorreu no 19º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em Copacabana, no final da década de 1980. O objetivo principal era implantar atividades preventivas por meio de visitas educativas, buscando minimizar situações de risco, e também informar a população acerca dos limites da atuação policial, além de reduzir a desconfiança e a resistência dos cidadãos, por intermédio de um trabalho pacífico de aproximação (MARINHO, 2002). No estado de São Paulo, desde o início da década de 1990, a Polícia Militar começou a promover iniciativas locais de mudanças organizacionais que apontavam na direção do policiamento comunitário, sendo relevantes as experiências em Ribeirão Preto e Bauru. Foi criado um conselho geral da comunidade para atuar junto ao comando-geral. A Polícia Militar de São Paulo veio a formalizar um projeto para implantação do policiamento comunitário em 1993 (NETO, 2004).

Outra experiência pioneira se deu no Espírito Santo, na cidade de Guaçuí, em 1994, inspirada na experiência da Polícia Militar do Rio de Janeiro e de algumas cidades norte-americanas. O policiamento comunitário realizado pela PM do Estado do Espírito Santo priorizou a participação da população local por meio dos Conselhos Interativos de Segurança Pública, de apoio financeiro e material dos segmentos organizados da sociedade, da busca de interação comunitária com as autoridades municipais, Polícia Judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário, e do desenvolvimento de atividades de relações públicas nas comunidades para obter a interação social entre os membros da instituição e os entes sociais (CERQUEIRA, 1999).

Em Minas Gerais, as primeiras tentativas de reforma das corporações ocorreram com a construção de uma nova doutrina operacional para a Polícia Militar, centrada na parceria com a comunidade. Em 1999, foi implantado o programa Polícia de Resultados, com o objetivo de elaboração de políticas mais amplas de policiamento preventivo. Neste contexto foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, os CONSEPs. Com a instituição de um total de 25 conselhos, buscou-se desenvolver parcerias comunitárias para implementação de programas de prevenção, em um amplo projeto voltado para a descentralização das atividades policiais e o estabelecimento de metas e avaliação de resultados, tendo como base os princípios do policiamento comunitário (BEATO FILHO, 2001).

O policiamento comunitário no Amapá começou a ser implantado em dezembro de 1997, constituindo em princípio um programa de integração social, fundado no conceito de *células* comunitárias. Isto significa que o efetivo se mantém sediado nos batalhões, mas com quadros dedicados especificamente ao conhecimento das comunidades com atenção para seus problemas particulares e o desenvolvimento de ações preventivas, educativas e de difusão dos direitos de cidadania. Ainda pensando o trabalho da polícia sob o enfoque da participação da sociedade, uma iniciativa que também ganha destaque é o programa Polícia da Família, implantado pela PM na cidade de Rio Branco em 2003 com o objetivo de promover ações preventivas nos bairros mais pobres da cidade. Além de pautado pela mesma filosofia do



policciamento comunitário, o programa dá um passo adiante na interação polícia-comunidade, estabelecendo mesmo uma nova relação no âmbito do policiamento: o modelo de *policia da família*, inspirado em experiências similares e bem-sucedidas no campo da saúde. Este modelo se inspira em dois princípios de ação: a antecipação em relação aos delitos e a atuação direta sobre o foco real ou potencial de conflitos na sociedade. Portanto, existe aqui uma clara inversão do papel convencional da polícia: ao invés de aguardar a ocorrência do crime para então se manifestar, ela busca antecipar-se aos problemas por meio de presença constante junto às famílias, presença esta pautada, por sua vez, pela mesma filosofia de respeito e comunicação que rege o policiamento comunitário. A exemplo do agente de saúde que atua *a priori* junto às famílias, educando, curando males menores e prevenindo doenças mais graves – e reduzindo, assim, a carga de trabalho *a posteriori* dos hospitais –, também o *policia da família* antecipa-se ao crime por intermédio da orientação às famílias, da troca de informações com a comunidade e da solução de pequenos conflitos locais, contribuindo, assim, para desafogar o trabalho posterior das delegacias (MIRANDA, 2006).

Os primeiros esforços para o estabelecimento de um policiamento comunitário no Distrito Federal datam de 1995, na cidade satélite de Samambaia. Em 2003, houve fortalecimento da iniciativa com a realização de um seminário que envolveu associações civis, conselhos comunitários e prefeitos de bairro, e a comunidade acadêmica (Universidade de Brasília), além de todos os órgãos públicos de segurança. Em consequência, ainda no mesmo ano foram publicados decretos criando os conselhos comunitários de segurança e dispendo sobre a implantação do programa de policiamento comunitário no DF (MIRANDA, 2006).

Essas experiências demonstram que a implantação do policiamento comunitário no Brasil já está em andamento, tendo se iniciado há mais de dez anos em algumas localidades. Para o efetivo sucesso desse modelo, tão importante quanto a mudança de cultura por parte dos agentes policiais e da própria sociedade é a maneira como as lideranças do processo de reforma, na figura dos comandantes das forças policiais, encaram esta nova realidade. Nesse sentido, um importante estudo realizado junto aos coronéis da PM do estado de São Paulo mostrou que há bastante diversidade na avaliação dos comandantes com respeito à necessidade e viabilidade das novas práticas de policiamento. Mais especificamente, o trabalho aponta que a iniciativa de reforma por parte de lideranças da PM e da sociedade civil não encontrou respaldo de outras instituições como a polícia civil, prefeituras e demais órgãos estaduais e federais envolvidos no processo, prejudicando sua eficácia. Além das resistências externas, muitos problemas inerentes à cultura enraizada na PM contribuíram para a avaliação negativa quanto às perspectivas de reforma, tais como a rígida hierarquia e centralização de processos, o insulamento dos policiais em relação às comunidades em que atuam, a carência de meios materiais e as disputas políticas entre diferentes comandos que acabam por distorcer a implementação de novas filosofias de policiamento e gestão das corporações (MESQUITA NETO, 2004).

O reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelas iniciativas locais de reforma e a identificação de diversos desafios comuns ensejou a criação em 2006 da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil, um fórum privilegiado de discussão para os diversos

atores estatais e civis envolvidos na implementação de políticas de segurança pública na região. Com base na premissa de que as polícias da região enfrentam problemas distintos daqueles encontrados em outros países – e, portanto, devem também buscar soluções próprias para estes desafios –, a rede busca desenvolver mecanismos de cooperação mais efetivos entre as corporações policiais e as organizações civis (MAÏTRE e BLANCO, 2009). Posteriormente surgiram outras redes na região seguindo o mesmo padrão, a exemplo da Rede Brasileira de Policiais e Sociedade Civil (RPS-Brasil), criada em 2008 com o objetivo de transformar as muitas experiências locais de inovação em policiamento num modelo sistematizado de práticas de segurança pública. É importante notar que as redes não se estruturam na forma de hierarquias, nem obedecem a um padrão rígido de diretrizes e prioridades. Com base na pluralidade de debates e sugestões, pretende-se valorizar diferentes abordagens e experiências para os mais diversos problemas enfrentados pelas polícias latino-americanas aproximando os atores policiais e civis efetivamente comprometidos com a reforma e, portanto, capazes de agregar conteúdo qualitativo ao processo de transformação organizacional, na forma de uma nova cultura de policiamento.

Nesse sentido, a experiência das redes já pode ser considerada bem-sucedida, na medida em que se logrou consolidar um espaço privilegiado para que seus membros realizem o intercâmbio de diferentes experiências e encontrem suporte na implementação de práticas inovadoras, visando ao aprimoramento das corporações policiais e de suas estratégias de interação social. Muitas das boas práticas compartilhadas no âmbito das redes já estão sendo aplicadas em diferentes locais, como, por exemplo: o modelo de centro comunitário desenvolvido em Bogotá foi posteriormente adaptado para a cidade de Belo Horizonte; novas técnicas de prevenção da atuação do crime organizado junto aos jovens foram transplantadas de El Salvador para a Argentina; e o modelo chileno de participação social na atividade de policiamento é atualmente replicado pela Polícia Federal Preventiva do México. Do mesmo modo, diversas experiências regionais de policiamento no Brasil têm sido debatidas nos *workshops* organizados pela RPS, permitindo a disseminação destas ideias em nível nacional (MAÏTRE e BLANCO, 2009).

Não obstante o reconhecimento da importância da promoção do modelo de policiamento comunitário (compreendido aqui como uma nova filosofia de integração entre a polícia e a sociedade, muito mais do que novas práticas de policiamento e gestão das corporações), é importante ressaltar que a mudança cultural e organizacional das polícias não deve prescindir de outras iniciativas igualmente relevantes e urgentes de fortalecimento do sistema de segurança pública. São também fundamentais o reequipamento e o contínuo treinamento dos agentes policiais, bem como investimentos em inteligência e novos meios que auxiliem o trabalho das polícias na prevenção e combate à criminalidade. A necessária transformação dos hábitos e rotinas das polícias deve ocorrer *pari passu* ao incremento dos meios e à valorização profissional do agente de segurança pública. O policiamento comunitário pode aumentar a legitimidade das organizações policiais, e uma maior confiança da população propicia mais cooperação. A população pode fornecer informações e acionar a polícia, quando necessário, de forma mais efetiva. Mas a modernização das polícias também exige, além das iniciativas de

maior interação com as comunidades, o uso de tecnologias aplicadas ao mapeamento e análise prospectiva da criminalidade – as técnicas de geoprocessamento correspondem a um bom exemplo (BEATO FILHO, 2001; BEATO FILHO, MARINHO e OLIVEIRA JUNIOR, 2008). A implantação de novas experiências de policiamento não é um mero modismo, importado dos Estados Unidos ou da Europa: fizeram-se necessárias, dado o esgotamento do modelo anterior, altamente hierarquizado, centralizado e ineficaz.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de desenvolvimento sustentado do Brasil requer não apenas a retomada do crescimento econômico, mas também a consolidação de uma base institucional dinâmica e eficiente, na qual a segurança pública figura como um pilar fundamental. E, muito além da estrita aplicação das leis e da punição aos crimes, cumpre ao Estado garantir um verdadeiro sentimento de segurança entre os cidadãos, o que só pode ser alcançado por meio do estreitamento dos laços entre os agentes policiais e a sociedade civil na direção do trabalho conjunto, da identificação de problemas e soluções comuns, e da valorização da atividade policial.

O Plano Nacional de Segurança Pública define o modelo de policiamento comunitário, que aproxima o policial do cidadão, como estratégia fundamental para reestruturação das organizações policiais. No entanto, é bastante questionável que esta visão seja compartilhada com entusiasmo pelos agentes implementadores de linha. Isto configura um problema já bem conhecido na literatura sobre políticas públicas, qual seja, o descompasso entre diretrizes formuladas nos níveis centrais da burocracia pública e sua tradução no decorrer de uma cadeia organizacional que alcance, enfim, a população como um serviço público.

Embora haja consenso quanto a sua necessidade e urgência, a reforma das instituições policiais não pode ser pensada apenas do ponto de vista organizacional, na forma de novas práticas e abordagens de seus agentes. Uma vez que um dos maiores problemas enfrentados pela segurança pública no Brasil é justamente a crise de legitimidade das polícias perante a sociedade, faz-se necessária uma transformação muito mais ampla para recobrar a confiança da população no aparato policial. É preciso incorporar uma nova cultura de policiamento que passe a encarar o cidadão não como suspeito ou mero cliente de serviço público, mas, de fato, como coparticipante da atividade policial, por meio do estreitamento da relação dos agentes policiais com as comunidades em que atuam, da contínua troca de informações com a população, e da intensificação do debate a respeito das necessidades locais e das novas estratégias a serem empregadas no seu atendimento.

Esse novo modelo de policiamento pressupõe, portanto, uma mudança institucional profunda, no sentido de promover o incremento do desempenho das instituições policiais por meio da democratização de seus procedimentos e pela adoção de um modelo de gestão baseado em resultados. Contudo, mesmo nas experiências mais bem-sucedidas no mundo ainda se verifica a necessidade constante de aperfeiçoamento do modelo comunitário de policiamento, dados os limites da participação social direta nos modernos regimes democráticos, o papel desempenhado pela cultura na aceitação e desenvolvimento dos novos

métodos de operacionalização das polícias, e a dificuldade de replicar certas práticas de policiamento em sociedades bastante heterogêneas. O sucesso deste modelo de policiamento depende, portanto, não da mera replicação de boas práticas observadas em outros países, mas da capacidade dos reformadores em inculcar nos agentes policiais e civis toda uma nova filosofia de relacionamento entre Estado e sociedade.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, L. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Sociologia e Antropologia e Departamento de Ciência Política, 2005.
- BAYLEY, D. H. Criando uma teoria de policiamento. *In: Padrões de policiamento*. São Paulo: 2001.
- BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Edusp, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Policiamento comunitário**. São Paulo: Edusp 2002.
- BEATO FILHO, C. C. Informação e desempenho policial. **Teoria e sociedade**, n. 7, 2001.
- BEATO FILHO, C. C.; PAIXÃO, A. L. Crimes, vítimas e policiais. **Revista de Sociologia da USP**, vol. 9, n.1, 1997.
- BEATO FILHO, C. C.; MARINHO, K.; OLIVEIRA JUNIOR, A. Reforma policial no Brasil. *In: BEATO FILHO, C. C. (Org.). Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BENNETT, R.; CORRIGAN, R. Police occupational solidarity: probing a determinant in the deterioration of police-citizen relations. **Journal of Criminal Justice**, vol. 8, p. 111-122, 1980.
- BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Polícia comunitária**. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID006F145729274CFB9C3800A065051107PTBRNN.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- BRETAS, M. L. **Ordem na cidade** – o exercício da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- BRODEUR, J. P. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002.
- CERQUEIRA, C. M. N. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. São Paulo: Freitas Bastos, 1999.
- CORREIA, M. *et al.* Public perceptions of state police: an analysis of individual-level and contextual variables. **Journal of criminal justice**, vol. 24, p. 17-28, 1996.

COSTA, A.; MEDEIROS, M. A. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. **Teoria e sociedade**, vol. 1, n. 11, 2003.

COTTA, F. A. **Breve história da polícia militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

ESPÍRITO SANTO, L. E.; MEIRELES, A. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

GOLDSTEIN, H. Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and threshold questions. *In*: ALPERT, G. P. (Org.). **Community policing contemporary readings**. Heights: Waveland Press, 2000.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOFMEISTER, W. (Ed.). **Cadernos Adenauer IX nº 4: segurança pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MAÏTRE, R.; BLANCO, A. C. C. Reforma policial na América Latina: contribuições da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil. *In*: HOFMEISTER, W. (Ed.). **Cadernos Adenauer IX nº 4: segurança pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MARCINEIRO, N.; PACHECO, G. **Polícia comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**. Florianópolis: Insular, 2005.

MARINHO, K. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Sociologia e Antropologia, 2002.

MARINHO, K.; OLIVEIRA JUNIOR, A. Mudanças em organizações: o caso do policiamento. **Coleção Segurança com Cidadania** (UFRGS/SENASP-MJ), v. 1, p. 231-254, 2009.

MESQUITA NETO, P. . Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da polícia militar. **São Paulo em perspectiva**, vol. 1, n. 18, p.103-110, 2004.

MIRANDA, O. P. **Programas de policiamento comunitário: programas de capacitação voltados para as comunidades**. Relatório final — concursos nacionais de pesquisas aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Brasília: MJ/SENASP, 2006.

MORRIS, P.; HEAL, K. **Crime control and the police: a review of research**. London: Home Office Research Study n. 67, 1981.

OLIVEIRA JUNIOR, A. Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Sociologia e Antropologia e Departamento de Ciência Política, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br>>.

PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

\_\_\_\_\_. O “problema da polícia”. *In: Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995, p. 5-21 (Série Estudos, 91).

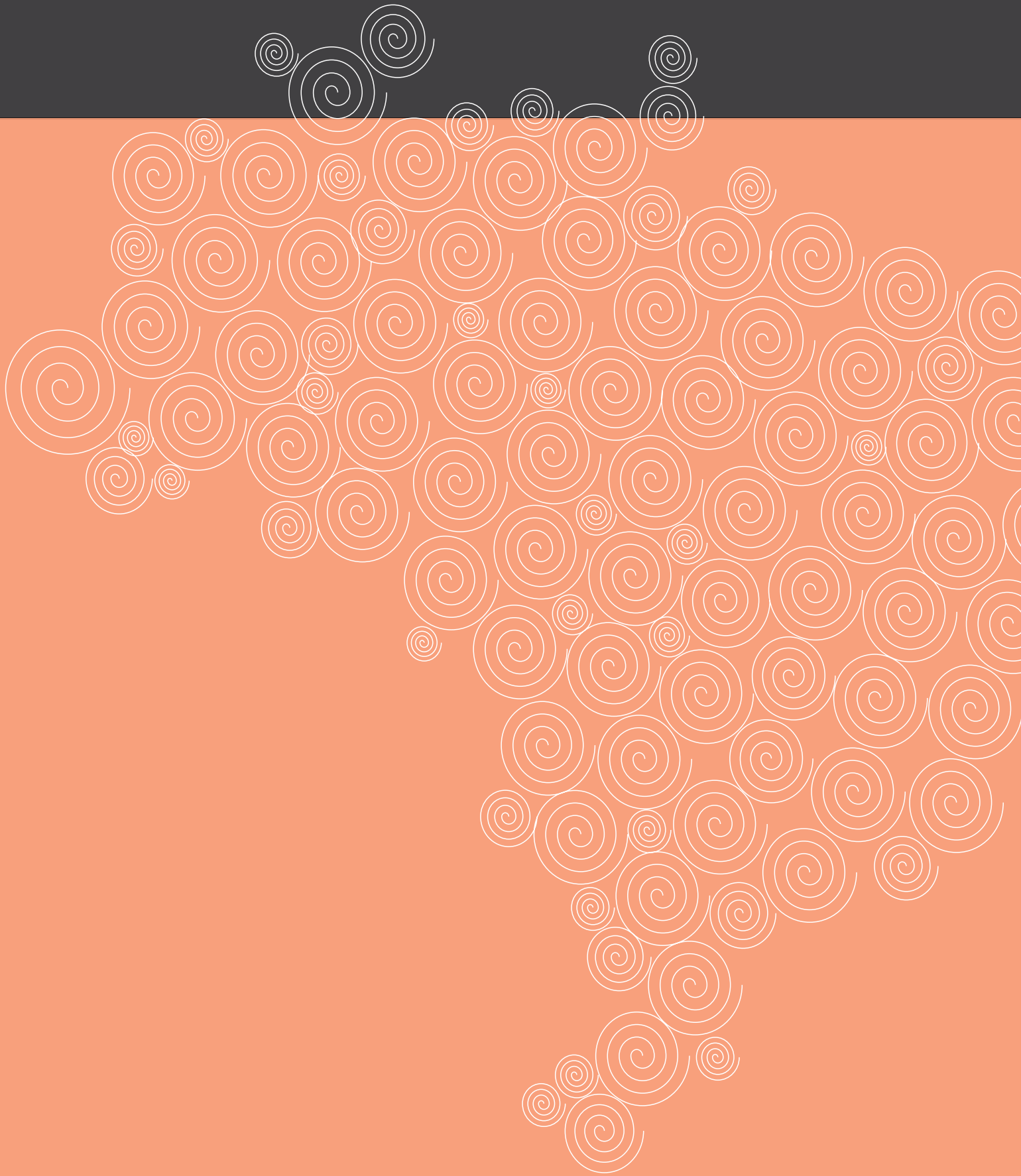
REINER, R. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

SKOLNICK, J. H.; FYFE, J. **Above the law**: police and the excessive use of force. New York: The Free Press, 1993.

SOUZA, E. Organização policial e os desafios da democracia. **Teoria & Sociedade**, n. 7, 2001.

TYLER, T. Public trust and confidence in legal authorities: what do majority and minority groups want from law and legal institutions? **Behavioral sciences and the law**, vol. 19, p. 215-235, 2001.

WHITE, M.; MENKE, B. On assessing the mood of the public toward the police: some conceptual issues. **Journal of Criminal Justice**, vol. 10, p. 211-230, 1982.





**BRASIL EM  
DESENVOLVIMENTO  
2010**  
ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Parte V**

**REFLEXÕES PARA A AÇÃO ESTATAL**



## SUMÁRIO ANALÍTICO

A parte V, que conclui esta edição de 2010 de *Brasil em Desenvolvimento – Estado, planejamento e políticas públicas*, apresenta um conjunto de capítulos que trazem reflexões acerca de instrumentais para o aprimoramento de políticas públicas, bem como sobre urgências históricas ainda desafiadoras para a ação do Estado. São capítulos que consideram a relevância do questionamento sobre o *modus operandi* das próprias políticas públicas e buscam contribuir, desta maneira, para sua revisão e aperfeiçoamento.

Ao finalizar esta publicação com a presente discussão chamada *Reflexões para ação estatal*, deve-se registrar, o Ipea reafirma seu papel de contribuir para a crítica – ademais para a própria formulação – seja no desenho, seja na condução de políticas públicas no país. Não por outro motivo que, a par de apontar para resultados positivos da política fiscal sobre a expansão das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e para o esforço governamental em atuar no gasto para as áreas sociais de modo contracíclico, este documento alertou para a fragilidade da base em que se instaurou o ciclo expansivo em 2008-2009. A par, também, de trazer à tona os ganhos, em termos de reconhecimento e protagonismo nas relações externas, conseguidos pela política internacional do Itamaraty, o documento alertou ainda para as possíveis tensões com outros países – notadamente com os EUA, a nação hegemônica – daí advindas.

Esta instituição de pesquisa tanto mais prestará bons serviços ao país quanto mais capaz for de elaborar questionamentos, nos espaços institucionais e nas oportunidades que lhe competirem, sobre a condução das políticas em curso no Estado brasileiro. Afirmar avanços nas relações federativas ao longo da última década, por exemplo, é expressar a maturidade do tecido institucional que constitui a Federação, características que servem de apontamento para rotas de cooperação exitosas entre União, estados e municípios. Esta cooperação, que pode ser mais intensamente utilizada para atingir objetivos, entre os quais a política pública atual encontra resistências, como são os casos apresentados nos capítulos 23 e 24 sobre a segurança pública.

As discussões realizadas nos textos a seguir abordam, na primeira seção, três contribuições que exploram a temática da avaliação de políticas públicas. A segunda seção traz, sob diferentes perspectivas, debates em torno de problemas recorrentes – a pobreza e a questão agrária brasileira – e os novos desafios a eles relacionados, resultantes, em parte, da própria forma de atuação do Estado.

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são etapas importantes do planejamento da ação governamental. Em qualquer definição sobre o que se considera o ciclo das políticas públicas, quer em um modelo mais centrado na elaboração do orçamento, quer em um modelo ampliado do ciclo de planejamento e gestão, as etapas de monitoramento e avaliação das políticas são fases substantivas daquele ritual.

A despeito da relevância reconhecida, a inclusão da avaliação como etapa nesses processos não significa necessariamente que esta se destine a rever alguma ação do Estado. Seu uso, em verdade, pode estar – e frequentemente está – relacionado a diferentes objetivos. Michael Patton, que é uma importante referência no tema de uso das avaliações, em sua obra de 1997 intitulada *Utilization-focused evaluation*, enfatiza diferentes processos que buscam: *i*) aprimorar as compreensões compartilhadas sobre o programa ou ação; *ii*) apoiar e reforçar o programa por meio de avaliações orientadas para a intervenção; *iii*) ampliar o engajamento dos participantes e sua apropriação sob o programa ou ação; e *iv*) ajudar no desenvolvimento organizacional ou do próprio programa.

Os trabalhos incluídos nesta parte têm por objetivo realizar uma discussão metodológica sobre avaliação e apresentar estudos que analisam e avaliam a ação do Estado. Estes estão relacionados a pelo menos um dos usos possíveis de uma avaliação ao permitirem aprimorar o compartilhamento dos diversos entendimentos sobre o programa ou ação, ou, ainda, de metodologias de avaliação.

Por fim, é importante ressaltar que os dois últimos artigos tratam da ação estatal a partir de uma perspectiva que questiona os parâmetros dessa atuação. Chama-se atenção para o fato de que, ainda que se tenha avançado em vários aspectos da política social, dois antigos problemas, discutidos há décadas no Brasil, permanecem na ordem do dia. Os problemas aqui destacados estão relacionados à inclusão social dos segmentos mais pobres da população e à redução das desigualdades sociais, quer via transferência de renda, quer via reforma agrária. Em ambos os casos, a forma como o governo tem atuado não soluciona completamente o problema e pode até gerar novos desafios.

## POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Em *Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas*, o leitor é, em um primeiro momento, instado a refletir e compreender que avaliar os resultados e impactos de políticas públicas não constitui tarefa simples. Tal avaliação demanda a identificação e compreensão dos elementos institucionais, organizacionais e simbólico-valorativos que respondem mais diretamente pelos resultados observados. A partir desta reflexão, o capítulo prossegue em seu objetivo de apontar as potenciais contribuições de métodos de pesquisa qualitativa para a avaliação de políticas públicas, embora o texto não aborde apenas uma discussão metodológica.

O capítulo reconstitui, brevemente, a emergência do campo de avaliação de políticas públicas nos anos 1960-1970, e identifica e questiona dois pressupostos que orientaram seu desenvolvimento até os dias de hoje: *i*) a ideia de um ciclo linear de produção de políticas públicas; e *ii*) a busca pela aferição de desempenho de ações governamentais assentada no binômio decisão – resultado. A reflexão sobre estes pressupostos, por sua vez, abre espaço para que se pense a contribuição de métodos qualitativos para a compreensão das contingências e inconsistências introduzidas pelos elementos humanos, simbólicos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados.

Para além da reflexão histórico-teórica, é apresentado um mapeamento sintético de técnicas de produção e análise de dados qualitativos, e debruça-se sobre uma série de exemplos concretos de avaliações em diversas áreas de políticas públicas no Brasil e no exterior, executadas na década passada. Assim, enfatiza-se a utilidade de técnicas de avaliação qualitativa para gestores e demais atores interessados no aprimoramento de políticas públicas, ao propiciar descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitam explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de programas e projetos.

Os capítulos que seguem também avançam na vertente do monitoramento e avaliação concreta de políticas públicas. Um é focado em ações de um programa do atual Plano Plurianual, e o outro em projeto de urbanização de assentamentos precários integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

É amplamente debatido e reconhecido o descompasso que existe entre as competências dos municípios, a partir do quadro federativo delineado pela Constituição de 1988, e suas efetivas capacidades de gestão e arrecadação. Como consequência, os municípios enfrentam grandes desafios para avançar na gestão de suas cidades, que em 2008 já concentravam aproximadamente 84% da população brasileira, e de seus territórios. Em *Situação atual e perspectivas do Programa Federal de Apoio à Gestão Urbana Municipal*, o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, executado nos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 pelo Ministério das Cidades (MCidades), é o objeto da análise. Com base em levantamentos que cobrem este período recente, o texto apresenta e analisa suas características básicas – como objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas –, a coerência do programa com a atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento/avaliação, e seu desempenho financeiro.

As análises apresentadas apontam no sentido de que o programa vem sendo executado sob uma abordagem coerente com princípios da PNDU, especialmente no que se refere a buscar conferir autonomia para as autoridades municipais na gestão de recursos e a valorizar a participação popular na gestão urbana. Contudo, o capítulo também aponta que há dificuldades na gestão dos recursos orçamentários do programa, e que o sistema de monitoramento apresenta deficiências em seu quadro de indicadores.

O acompanhamento do programa poderia ser aperfeiçoado, por exemplo, com a introdução de indicadores que mensurassem aspectos de caráter operacional/administrativo, permitindo o monitoramento de ações referentes à capacitação de gestores municipais, ao número de municípios atendidos, ou mesmo à quantidade de planos diretores municipais apoiados. De fato, os atuais indicadores tendem a ter um caráter por demais abrangente, não permitindo a identificação e distinção dos resultados das ações entre municípios beneficiados e municípios não beneficiados pelo programa.

O diagnóstico desenvolvido sobre o programa para o fortalecimento da gestão urbana é mais um exemplo de que o sistema de monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas é um componente crítico do processo de gestão, tanto para aqueles responsáveis pela implementação quanto para a sociedade. É a partir deste sistema que se mede adequadamente o desempenho, se promovem os ajustes necessários, e se divulgam os resultados. Neste contexto, a capacidade de mensuração dos resultados e impactos de um programa depende do esforço e da técnica despendida no desenvolvimento do sistema de monitoramento. A temática de avaliação de políticas públicas é o foco do terceiro capítulo desta parte de *Brasil em Desenvolvimento 2010*, intitulado *Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão: referências para futura avaliação*.

As intervenções urbanísticas em assentamentos precários integrantes do PAC expressam decisão do governo federal em estabelecer a urbanização de favelas como política nacional e consolidam componentes de experiências municipais bem-sucedidas neste campo, desenvolvidas desde a década de 1980. O PAC prevê investimentos de R\$ 11,1 bilhões para a urbanização de favelas em metrópoles, capitais e grandes municípios, onde estão a quase totalidade dos 12,4 milhões de moradores de assentamentos precários do país. Dos 192 projetos previstos no PAC, três estão na cidade do Rio de Janeiro – Mangueiras, Rocinha e Complexo do Alemão –, sendo este o maior tanto em termos de investimento e, também, bastante significativo em termos da população atendida.

Para situar a atual intervenção no Complexo do Alemão, o texto apresenta um histórico das políticas de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro para revelar que, anteriormente, as favelas integrantes do complexo foram pouco beneficiadas por tais políticas. De fato, as primeiras intervenções governamentais para prover supostas melhorias nestas favelas vieram durante o governo Lacerda, em 1964, que promoveu canalização e instalação de novas bicas (os então chamados ‘canos do Lacerda’), que deram origem a uma precária rede de distribuição de água. No final dos anos 1990, por meio do Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear), o Complexo do Alemão recebeu novas obras de saneamento, visando aumentar as redes de água e esgoto.

Uma importante iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, o Programa Favela-Bairro, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que teve início em 1994, não beneficiou comunidades do Complexo do Alemão. Este programa incluía, basicamente, ações para a recuperação de áreas, por meio da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos. O principal critério para a seleção das áreas a serem atendidas pelo programa era o tamanho populacional, limitado a favelas entre 500 e 2.500 domicílios, o que excluiu do programa as grandes favelas, entre elas o Complexo do Alemão.

O trabalho de avaliação da intervenção urbanística se desenvolve buscando apresentar o que é o projeto do PAC no Complexo do Alemão, qual a situação-problema a ser enfrentada e quais são os resultados esperados com essa intervenção, que se propõe abrangente e de grande

porte. Para tanto, foi utilizada a metodologia do modelo lógico<sup>1</sup> desenvolvida pelo Ipea, a qual visa explicitar a teoria do projeto para construir referências para sua avaliação posterior.

O trabalho relatado é fruto de um acordo de cooperação técnica entre o Ipea e a Caixa Econômica Federal (CEF), esta responsável pela operacionalização das intervenções do PAC. Sua demanda enfatizava o acesso a uma proposta metodológica para organizar avaliação de resultados e impactos, factível de depois ser aplicada a projetos similares de intervenções urbanísticas em assentamentos precários.

Um aspecto relevante da proposta de modelo lógico do Ipea é que, ao deixar claro o que é o projeto e qual é a mudança esperada, mediante um encadeamento consistente entre os recursos alocados em determinadas ações e, assim como entre os resultados e impactos decorrentes, é possível definir indicadores apropriados para monitoramento e avaliação. Assim, o cuidadoso e estruturado processo desenvolvido pela parceria do Ipea com a CEF para o projeto de intervenção no Complexo do Alemão constitui uma oportunidade para a construção de um instrumento inovador de avaliação de resultados e impactos de políticas públicas, a partir da adoção da metodologia do modelo lógico.

### **NA ORDEM DO DIA: NOVOS PROBLEMAS PARA VELHOS DESAFIOS**

O capítulo que abre a segunda seção desta parte V da obra *Brasil em Desenvolvimento 2010, A Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*, apresenta exemplo do tipo de situação em que a atuação do Estado pode ser aprimorada por algumas mudanças nos mecanismos de gestão e critérios de inclusão. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. A definição de famílias a serem beneficiadas é feita a partir da análise de sua renda familiar *per capita*, que deve ser inferior a determinado valor (R\$ 100,00 para 2004 e 2005, e R\$ 120,00 para 2006 e 2007). Assim, em 2004, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2002, foi definida a meta de 11 milhões de famílias.

As análises feitas a partir da PNAD utilizando os critérios de elegibilidade mencionados acima indicariam uma queda do número de famílias pobres (elegíveis) de 8,7 milhões em 2004 para 6,2 milhões em 2008. Além de uma situação econômica favorável aos mais pobres ter sido registrada nos anos recentes, seria de se esperar uma redução significativa no número de beneficiários. Porém, em 2008, paradoxalmente, havia 11,2 milhões de famílias recebendo o benefício e outros 2,5 milhões de famílias elegíveis inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) sem receber o benefício.

---

1. A proposta do modelo lógico, desenvolvida pelo Ipea, a partir de demanda do Ministério do Planejamento (MP), é um método que resgata a teoria do projeto orientado por resultado. O modelo é construído ao longo de um processo que envolve várias etapas. No caso em questão distinguem-se quatro: *i)* coleta e análise de informações relevantes; *ii)* pré-montagem do modelo lógico; *iii)* oficina de validação por atores-chave; e *iv)* definição de indicadores para monitoramento e avaliação.

A hipótese discutida pelo texto é que o PBF não considerou a volatilidade de renda das famílias mais pobres ao estabelecer suas metas. Haveria uma incompatibilidade entre os critérios de concessão do benefício do programa e a metodologia usada para definir suas metas de cobertura. Enquanto as regras de concessão rezam que os beneficiários, na ausência de grandes variações positivas na renda, têm direito ao benefício por um período de dois anos. As metas são estimadas com base em pesquisas domiciliares transversais – ou seja, aquelas que não seguem seus entrevistados ao longo do tempo. Na presença de volatilidade na renda dos indivíduos, os critérios de concessão do benefício e a metodologia empregada são incompatíveis.

Ao fazer a análise a partir de uma pesquisa que tem um componente longitudinal, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), o trabalho sugere que a pobreza estimada em 24 meses (pobreza longitudinal), resultante de extrapolações de estimativas feitas a partir desta base, poderia ser o dobro daquela estimada a partir da PNAD (pobreza transversal). O texto argumenta que medidas transversais de pobreza não seriam consistentes com o número de beneficiários sem deixar algumas famílias elegíveis excluídas do benefício. Assim, para resolver este problema, sugere-se que as metas do PBF deveriam, na verdade, ser o dobro das medidas pela PNAD.

Nesse contexto de atenção a populações vulneráveis, o foco se desloca para outra grande questão no debate nacional, a saber, a da questão agrária, que continua na ordem do dia dos problemas sociais que ainda precisam avançar de forma mais vigorosa. A partir das mudanças legislativas mais recentes e da análise do Programa Terra Legal, o capítulo final desta publicação, *Regularização fundiária na Amazônia Legal*, problematiza a questão. Argumenta-se que, a despeito da expectativa do programa de beneficiar os pequenos posseiros, a política de regularização tende a cristalizar uma estrutura fundiária bastante desigual, na medida em que não dispõe de instrumentos para reverter ou atenuar o padrão concentrador da propriedade da terra característico da região.

Adicionalmente, o capítulo discute outro problema nacional: a questão ambiental e sua relação controversa com o ordenamento territorial na Amazônia Legal. A partir deste ponto de vista, são examinados os potenciais efeitos da anunciada reforma do Código Florestal Brasileiro sobre a região, considerando-se, de um lado, o aumento do limite das áreas a serem regularizadas pelo Programa Terra Legal, e, de outro, a flexibilização das restrições ambientais à exploração da terra. Além disso, o texto estabelece uma comparação crítica entre o programa de regularização e os princípios da política de reforma agrária.

O capítulo busca, por fim, destacar a articulação entre a expansão da fronteira agrícola e o programa de regularização, atribuindo a este último a função de promover a mercantilização das terras públicas federais situadas no arco dessa expansão. Sem deixar de citar as ressalvas que o Programa Terra Legal impõe aos beneficiários quanto às condições de comercialização dos lotes, o capítulo aponta que a conversão de grandes extensões de terras públicas em propriedade privada, ainda que favoreça os pequenos e médios posseiros, tende, a curto prazo, a submeter estas terras à lógica de funcionamento do mercado fundiário na região, caracterizado pela tendência concentradora.

Ao mesmo tempo, a transferência de tais áreas ao domínio privado acaba por subtrair à União um valioso estoque de terras públicas federais à disposição para empreender uma política efetiva de reforma agrária. Com as ações que a acompanham – fomento, crédito, assistência técnica –, tal política poderia beneficiar mesmo os pequenos posseiros – ocupantes de áreas de um a quatro módulos fiscais. Estes não seriam desalojados, e as terras continuariam a ser públicas até a emancipação produtiva dos assentados.





## **MÉTODOS QUALITATIVOS DE AVALIAÇÃO E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1 APRESENTAÇÃO**

Políticas públicas, programas e projetos desenvolvidos pelo governo provocam, geralmente, duas emoções: o entusiasmo inicial deflagrado com a formulação ou reformulação de ações do poder público e, em seguida, a decepção decorrente dos resultados concretos alcançados por tais iniciativas. A aproximação destes dois polos é tarefa que cabe à avaliação de políticas públicas, seja pela provisão de subsídios que informem melhor o desenho e a formulação de políticas, seja pela produção de conhecimento que aprimore seu funcionamento e ajude-as a gerar melhores resultados. Tais funções se fazem ainda mais relevantes no contexto de sociedades em constante processo de complexificação, nas quais novas demandas são propostas continuamente ao Estado, ao mesmo tempo que antigas demandas são revistas. Em meio a este dinamismo, a reflexão sobre o Estado e suas intervenções deve ser permanente para permitir os necessários ajustes, reformulações e redirecionamentos nas suas políticas públicas. Este desiderato, porém, não se alcança sem complicações, uma vez que avaliar políticas públicas, seus resultados e impactos não constitui tarefa simples, tanto do ponto de vista político quanto metodológico ou operacional.

Este capítulo tem como objetivo apontar e discutir as potenciais contribuições de métodos de pesquisa qualitativa para a avaliação de políticas públicas. O foco neste conjunto específico de técnicas tem por finalidade resgatar a contribuição singular que tais métodos podem oferecer ao cumprimento do objetivo último da tarefa de avaliação da atuação estatal: colaborar para seu aperfeiçoamento contínuo. Por estas razões, este capítulo não visa retomar as já ultrapassadas querelas entre métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos (BRADY e COLLIER, 2004; KING, KEOHANE e VERBA, 1994), mas buscar compreender a utilidade e contribuição de técnicas de coleta e análise de dados qualitativos para um melhor entendimento sobre o funcionamento de políticas públicas e para a produção de conhecimento útil e aplicável ao seu aprimoramento.

Argumenta-se que métodos qualitativos oferecem oportunidades para a formulação de descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de programas e projetos. Isto se torna possível uma vez que a pesquisa qualitativa permite a exploração da natureza complexa da organização social e do conjunto de variáveis que se articulam tanto no plano dos incentivos institucionais e organizacionais quanto no plano dos valores, percepções

e práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos que executam políticas ou que são afetados por elas. Alguns pressupostos comportamentais que frequentemente informam o desenho de políticas públicas e orientam os modelos formais próprios da análise quantitativa somente podem ser efetivamente atestados e compreendidos na observação do fazer prático dos atores envolvidos. Assim, mesmo reconhecendo-se os méritos das técnicas de pesquisa quantitativa e os avanços inestimáveis por elas proporcionados, deve-se observar que os métodos qualitativos de avaliação contribuem principalmente para a correção e produção de noções que sejam não apenas mais voltadas para a compreensão de processos concretos, mas também mais diretamente aplicáveis aos fazeres práticos das burocracias implementadoras de políticas públicas.

O capítulo encontra-se organizado da seguinte forma. A segunda seção, após esta introdução, revê brevemente a constituição do campo de avaliação de políticas públicas nos anos 1960 e 1970, explicitando suas origens, pretensões e dois pressupostos-chave que guiaram o seu desenvolvimento até o presente: a ideia de um fluxo linear no ciclo de atividades envolvidas na produção de políticas públicas e o foco no binômio objetivo–resultado enquanto orientador dos esforços de análise. Na sequência, resgata-se a literatura sobre implementação de políticas públicas, enfatizando-se como os achados de estudos nesta área colocaram em questão os aludidos pressupostos, ao demonstrarem as inconsistências ou não linearidades introduzidas pelos elementos humanos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados.

Os questionamentos levantados sugerem oportunidades importantes para a aplicação de métodos de pesquisa qualitativa na avaliação de políticas públicas. Ao perscrutar o universo dos operadores de políticas, seus comportamentos, crenças, práticas, opiniões e narrativas baseadas na experiência cotidiana, a aplicação de métodos qualitativos oferece uma compreensão mais refinada sobre os elementos contextuais, simbólico-valorativos e institucionais que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de políticas, programas e projetos. Com o objetivo de dar maior concretude a tais discussões, a terceira seção apresenta exemplos de avaliações qualitativas já realizadas, destacando suas principais contribuições para a reflexão e o aprimoramento de políticas públicas. Por fim, a conclusão aponta perspectivas para a maior utilização deste tipo de avaliação no contexto das políticas públicas brasileiras.

## **2 O LONGO ITINERÁRIO ENTRE DECISÕES E RESULTADOS: DESAFIOS PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 Avaliação de políticas públicas: do reconhecimento da necessidade à constituição do campo**

A avaliação é comumente definida nos manuais como a atividade dedicada à coleta, análise, interpretação e comunicação de informações sobre o funcionamento e efetividade de políticas, programas e projetos (ROSSI, LIPSEY e FREEMAN, 2004). Estas atividades têm como propósito auxiliar na tomada de decisão sobre a continuidade, aperfeiçoamento, expansão

ou redução de iniciativas do poder público, por meio da produção de informações sobre cumprimento de objetivos, efetividade em solucionar problemas coletivos, eficiência em fazê-lo com o mínimo de recursos possíveis, bem como a qualidade de seu desenho e dos seus processos e procedimentos de implementação (transparência, gestão etc.).

A tarefa de avaliação de programas e intervenções, frequentemente – mas não exclusivamente – governamentais, tem longa história. Alguns especialistas mencionam que evidências deste tipo de atividade remontam à aplicação de testes de proficiência para membros do governo na China de 2000 a.C., ou às tabulações ainda pouco sistemáticas de dados sobre mortalidade, saúde e populações na Europa do século XVII (FITZPATRICK, SANDERS e WORTHEN, 2004). O pós-guerra nos países desenvolvidos reforça a presença e relevância que a avaliação passa a ter nos círculos acadêmicos e políticos, acompanhando a expansão numérica e de escopo de ações de governo nas mais diversas áreas sociais – inicialmente com ênfase nas áreas de saúde e educação, depois se expandindo para áreas como habitação, cultura, trabalho, segurança pública. Porém, somente a partir dos anos 1970, no contexto de crescente ceticismo em relação ao desempenho do Estado e de fortes críticas em relação a seus programas, advindas tanto da esquerda (que denunciava o Estado *capturado e não responsivo*) quanto da direita (que defendia a tese do Estado *intrusivo e ineficiente*), é possível dizer que a avaliação se torna efetivamente um campo de conhecimento e atuação específico das ciências sociais, com a proliferação de manuais, técnicas, metodologias, encontros científicos e periódicos, além da formação de um corpo de profissionais identificados com seus propósitos e ferramentas.<sup>1</sup>

A constituição de tal campo de conhecimento e atuação se beneficiou, segundo autores como Friedman (1987), da confluência de três correntes de produção intelectual nas décadas de 1960 e 1970: *i*) a engenharia e análise de sistemas, com seu apelo às técnicas estatísticas e de modelagem quantitativa; *ii*) as ciências gerenciais, e a sua propensão, naquele momento, à abordagem sistêmica; e *iii*) a ciência política e a sociologia das organizações, de orientação mais comportamental e focada na operação e mudança de instituições. A convergência de abordagens aparentemente tão diversas se baseava no compartilhamento da crença fundamental de que os métodos objetivos da ciência, nas suas variadas correntes, poderiam, e de fato deveriam, ser aplicados ao estudo de decisões governamentais, ações e políticas públicas tal como eram aplicados ao estudo de fenômenos naturais. Por meio deste exercício de aproximação entre ciência e política, acreditava-se que decisões sobre políticas públicas se tornariam mais informadas e, conseqüentemente, a capacidade do governo de solucionar problemas sociais e atender a demandas coletivas seria melhorada.

Tais percepções sobre a contribuição do conhecimento científico para o aperfeiçoamento da atividade governamental e melhoria das condições de vida em sociedade não eram exclusivas

---

1. O periódico *Evaluation Review*, lançado em 1976, foi provavelmente o primeiro dedicado exclusivamente ao tema, seguido posteriormente por quase uma dúzia de publicações de natureza semelhante, como *Evaluation Practice*, *American Journal of Evaluation*, *Evaluation and Program Planning and Evaluation: The International Journal of Theory, Research, and Practice*. Com relação aos encontros científicos e associações profissionais, destacam-se as associações americana, canadense, australasiana e europeia de avaliação. Para um mapeamento mais completo dos periódicos e encontros científicos da área de avaliação, ver Rossi, Lipsey e Freeman (2004).

ao campo da avaliação. Pelo contrário, este campo de conhecimento e atuação profissional se constitui como tributário de uma tradição de pensamento sobre políticas públicas que enfatizava a natureza eminentemente técnica dos problemas a serem abordados e das soluções a serem executadas. As origens desta tradição remontam às teorias de Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Saint-Simon e Auguste Comte nos séculos XVIII e XIX. Na concepção de Saint-Simon, o *corpo social* tinha como *médicos* os engenheiros e cientistas, os quais, possuindo conhecimento das leis orgânicas que regem o funcionamento da sociedade, poderiam elaborar planos abrangentes de intervenção para a *saúde* do organismo (FRIEDMAN, 1987). Tais concepções são retomadas no pós-guerra nos países desenvolvidos (a partir dos sistemas de planejamento constituídos durante o período de guerras mundiais) e, nas décadas de 1950 e 1960, nos países de desenvolvimento tardio na Ásia e América Latina, conformando aquilo que se conheceu como o paradigma do “planejamento modernista” do século XX. Este paradigma consolidou o sentimento de que a intervenção humana, organizada pelo aparato estatal e baseada em técnicas científicas de mensuração, controle e planejamento de fenômenos econômicos, políticos e sociais, contribuiria decisivamente para a realização do progresso (GOODIN, REIN e MORAN, 2006).

Como decorrência dessa concepção das relações entre ciência, política e Estado, convencionou-se tratar a avaliação enquanto etapa indispensável do ciclo de políticas públicas. Tomado como tipo ideal, o ciclo de políticas públicas<sup>2</sup> refere-se ao fluxo mecânico e linear composto pela sequência de quatro momentos inconfundíveis: *i*) definição da agenda (*agenda setting*), no qual se identifica um “problema” que merece atenção prioritária dos gestores públicos; *ii*) tomada de decisão sobre os objetivos a serem alcançados e os meios a serem empregados – ou seja, a identificação de uma solução de política pública (*policy solution*), a qual inclui ponderações sobre as expectativas de resultados que podem ser obtidos por meio de diferentes cursos de ação; *iii*) execução das ações planejadas associadas à consecução dos objetivos; e, por fim, *iv*) avaliação dos resultados obtidos em relação aos resultados antevistos.

Nessa concepção, as atividades de avaliação cumpririam o papel de aplicar técnicas e práticas científicas para investigar a relação entre objetivos estabelecidos e resultados alcançados e, conseqüentemente, a pertinência e utilidade das intervenções governamentais nas mais diversas áreas (provisão de serviços, proteção e garantia de direitos, regulação de atividades econômicas etc.), além de gerar informação que permita ao público proceder a uma apreciação do desempenho dos gestores. De acordo com Friedman (1987, p.79), analistas e avaliadores de políticas públicas são como engenheiros sociais, “os quais acreditam que, por meio da utilização das teorias científicas e técnicas matemáticas apropriadas, podem, pelo menos em princípio, identificar e calcular de forma precisa as melhores soluções possíveis” (tradução livre).

A partir do foco no binômio objetivo–resultado, que subjaz à percepção do fluxo linear de decisão, implementação e avaliação, desenvolveu-se ao longo das últimas décadas um conjunto de técnicas para aferição do desempenho de políticas públicas – que varia desde

2. A ideia de um ciclo de políticas públicas é alvo de intenso debate tanto do ponto de vista teórico quanto aplicado. Para uma análise que problematiza esta noção e reconstitui as tensões entre planejamento e gestão no governo federal brasileiro ao longo do século XX, ver Cardoso (2010).

sofisticados experimentos (por exemplo, experimentos aleatórios envolvendo grupos de tratamento e controle) até técnicas de modelagem que simulam controles e efeitos contrafactuais (séries de tempo, comparações entre momentos anteriores e posteriores a tratamentos, análise espacial etc.).

Todo esse conjunto de técnicas de avaliação se organiza ao redor das noções de eficácia, eficiência e efetividade.<sup>3</sup> Frequentemente, avaliações de impactos compõem-se destes três conceitos, trabalhados de maneira interdependente. A eficácia permite um olhar específico sobre a entrega de resultados ao público-alvo originário do projeto interventivo; a eficiência permite uma visão da racionalização dos diversos tipos de custos e insumos envolvidos no processo; e a efetividade permite uma visão dos resultados em contexto amplo, de cunho socioeconômico. Cada uma é capaz de fazer a medição de um conjunto de fenômenos específicos da realidade, mas a precisão desta mensuração – e, portanto, sua utilidade para a tarefa de avaliação – depende de uma definição objetiva e criteriosa de *benchmarks* desejáveis de desempenho e funcionamento inerentes ao objeto avaliado (MARINHO e FAÇANHA, 2001).

A aplicação de um variado conjunto de técnicas de avaliação que se desenvolveu nas últimas décadas se assenta sobre a perspectiva de que resultados observados podem e devem ser comparados com algum ponto de referência situado temporal ou espacialmente distante (binômio objetivo–resultado), com base na ideia de que decisões e resultados se situam em momentos e etapas marcadamente distintas em um ciclo de produção de políticas públicas que flui linearmente.

Essa, no entanto, não é a história completa do campo da avaliação de políticas públicas. Em paralelo ao gradual desenvolvimento das técnicas e métodos de avaliação, principalmente nos campos da economia e das engenharias, pesquisas que se dedicaram a observar organizações governamentais e como estas traduzem decisões e objetivos de políticas públicas em ações concretas – ou seja, a implementação de programas e projetos – colocaram em questão os dois pressupostos centrais destes esforços de avaliação: a noção de linearidade do ciclo de políticas e o consequente foco no binômio objetivo–resultado, os quais são discutidos e problematizados na próxima seção.

---

3. O conceito de eficácia está ligado ao alcance dos objetivos e metas de um projeto ou política pública em um dado período de tempo com relação a um determinado público-alvo. Refere-se ao resultado de um processo e sua correspondência com os objetivos originalmente traçados. Assim, uma política é tão mais eficaz quanto mais os resultados por ela alcançados se aproximem dos objetivos a ela atribuídos. A eficiência, por sua vez, corresponde à utilização competente de recursos para se atingir determinados resultados. Uma política é tão mais eficiente quanto mais racionalmente utilize os recursos para a sua implementação, isto é, quanto mais otimize os fatores disponíveis. Já o conceito de efetividade situa os resultados produzidos por uma política – e, assim, a própria política – em um contexto mais amplo. A efetividade envolve, muitas vezes, a avaliação de impactos, pois procura diagnosticar reflexos mais abrangentes de uma intervenção em contextos não imediatamente ligados à sua produção. Neste caso, não existe uma preocupação específica com os custos envolvidos ou com os objetivos específicos previamente estipulados (Universidade de Campinas, 1999; Rossi, Lipsey e Freeman, 2004). A definição dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade é objeto de intensa discussão, tendo em vista que diferentes autores acabam atribuindo diferentes funções a estes elementos de avaliação. O objetivo deste capítulo não é entrar neste debate, mas apenas mobilizar tais noções no sentido de mostrar as dificuldades inerentes à avaliação de políticas públicas.

## 2.2 Abrindo a caixa-preta: o elo perdido da implementação

As décadas de 1970 e 1980 testemunharam dois importantes acontecimentos que deflagraram uma nova forma de conceber e tratar políticas públicas: *i*) as críticas crescentes ao paradigma modernista e aos limites e consequências do planejamento racional-compreensivo das décadas anteriores; e *ii*) a ampla repercussão dos avanços heurísticos produzidos no campo dos estudos organizacionais, como o conceito de “racionalidade limitada”, de Herbert Simon e James March (1958). Tais movimentos motivaram debates e a constituição de uma literatura que se debruçou sobre o que até então persistia como a “caixa-preta” do processo de produção de políticas públicas: as razões para discrepância entre os objetivos planejados e os alcançados ou, tal como ficou conhecido, o “problema da implementação”.

O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland e o fomento ao emprego de minorias é um dos marcos fundadores do campo de estudos sobre implementação no debate norte-americano. Estes pesquisadores elegeram para o estudo uma política que, em tese, tinha tudo para ser bem-sucedida: os recursos estavam garantidos, havia consenso entre as várias esferas de governo envolvidas e o setor privado, o desenho institucional era considerado inovador e tecnicamente viável, entre outros atributos. Contudo, o projeto não foi executado dentro do cronograma esperado e não gerou os resultados almejados.

Analisando os detalhes da implementação do programa, os autores localizaram a explicação para o fracasso da iniciativa em elementos até certo ponto prosaicos, que pertencem ao cotidiano da execução de políticas, em oposição aos macrofatores mencionados como favoráveis. Assim, Pressman e Wildavsky constataram que políticas públicas envolvem diversas complexidades (critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos e tortuosos etc.)<sup>4</sup> para as quais o debate do período definitivamente não estava atento:

(...) quando dizemos que os programas falharam, damos a impressão de que estamos surpresos. Se pensássemos desde o início que tais ações tinham de fato poucas chances de serem bem-sucedidas, seu insucesso em realizar as metas propostas ou gerar quaisquer resultados não demandaria nenhum tipo de explicação especial (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973, p. 87, tradução livre).

Na mesma linha, outros autores enfatizaram o processo de implementação como uma etapa difícil e complexa da realização de políticas públicas. Bardach (1977) desenvolveu uma tipologia de “jogos de implementação” que chama a atenção para os processos e os elementos institucionais que podem criar oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados. Segundo o autor, somente a simplificação de políticas ainda na etapa de seu desenho poderia evitar os problemas da implementação: “quanto menos etapas envolver o processo de implementação, menores são as oportunidades para o desastre” (BARDACH, 1977, p. 250, tradução livre).

4. O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) figura entre os pioneiros na incorporação do conflito aos debates sobre avaliação. Porém, o estudo do conflito nas políticas públicas tem trajetória mais longa. Décadas atrás, Lindblom (1959) já havia alertado para a inevitabilidade do conflito na condução de políticas públicas, uma vez que elas resultam do confronto de distintos interesses e pressões por parte de variados atores. Posteriormente, autores como Allison (1969) e Lowi (1972) construíram tipologias sobre como diferentes tipos de conflito afetam políticas públicas. Kingdon (1995) frisou o papel do conflito na etapa de formulação de políticas e definição da agenda pública (*agenda setting*).

A partir dos anos 1980, surge outra resposta ao problema da discrepância entre objetivos e resultados alcançados, a qual enfatiza a natureza necessariamente política do processo de implementação. Nesta vertente, pesquisadores questionaram a percepção da implementação enquanto uma etapa de um processo mecânico e linear de tradução de metas em rotinas de operação – o “ciclo de políticas públicas”. Estes autores argumentaram que a etapa de implementação diz respeito a questões, conflitos e decisões fundamentais sobre “quem recebe o quê?”. Os estudos de Grindle e Thomas (1989;1990), Allison (1969), Nakamura e Smallwood (1980) e BID-Ipes (2006) ressaltam que os objetivos e formatos organizacionais de políticas e programas são afetados e constantemente remodelados por barganhas entre gestores públicos, elites políticas e grupos de interesse, devido a disputas por recursos administrativos e poder, e a diferentes visões sobre uma política.

Uma terceira linha de pesquisa desagregou o Estado e suas organizações para investigar o papel desempenhado por burocratas de linha de frente (*street-level bureaucrats*) e sua influência no desempenho e na redefinição dos objetivos de uma política pública. Neste campo, citem-se os trabalhos de Lipsky (1980), Wilson (1968; 1989), Silbey (1981; 1984), Silbey e Bittner (1982), Tendler (1997), Maynard-Moody e Musheno (2003).<sup>5</sup> Esta resposta ao “problema da implementação” introduziu uma mudança paradigmática, visto que demonstrou o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas públicas. De acordo com esta vertente, burocratas de linha de frente gozam inevitavelmente de um alto grau de discricionariedade (em virtude da escassez de recursos, objetivos ambíguos, dificuldade de supervisão etc.) na tomada de decisões sobre *como* implementar a política.<sup>6</sup> Por consequência, não se pode compreender a implementação de políticas e o desempenho organizacional sem consideração às regras, pressões e situações vivenciadas pelos funcionários de linha de frente (professores, policiais, fiscais etc.) em seu cotidiano de trabalho.<sup>7</sup>

Os impactos da literatura relativa aos “burocratas de linha de frente” foram consideráveis. Primeiramente, ela trouxe para os estudos sobre a implementação de políticas públicas conceitos já consolidados na teoria organizacional (por exemplo, os conceitos de

5. A percepção de que os funcionários de linha de frente possuem discricionariedade na condução de suas tarefas laborais cotidianas já era corrente em estudos sobre corporações policiais ou agentes do judiciário desde os anos 1960 e 1970 (ver Davis, 1969; Wilson, 1968; Van Maanen, 1973; Bittner, 1967).

6. As burocracias de linha de frente (*street-level bureaucracies*) são caracterizadas pela gestão de recursos escassos diante de demandas abundantes e objetivos ambíguos. Seus funcionários frequentemente lidam com “clientes” não voluntários (beneficiários de programas) e trabalham em campo, distantes de seus supervisores, em situações complexas e não reduzíveis a objetivos programáticos. O argumento principal de Lipsky (1980) é que, sob estas condições, burocratas de linha de frente “definem” as políticas que originalmente eles eram responsáveis por implementar, à medida que lidam com as circunstâncias, pressões e incertezas envolvidas em seu trabalho.

7. O livro *Administrative Behavior*, de Herbert Simon (1947), já continha uma percepção semelhante: “A tarefa concreta de realização dos objetivos de uma organização recai sobre as pessoas que operam nos níveis mais baixos da hierarquia administrativa. (...) No estudo de organizações, o funcionário de nível operacional deve ser o foco de atenção, pois o sucesso da estrutura será julgado com base em seu desempenho dentro dela. Uma melhor compreensão sobre a estrutura e o funcionamento de uma organização pode ser obtida por meio da análise da maneira pela qual as decisões e os comportamentos de tais funcionários são influenciados pela organização em seu âmbito” (p. 1-2, tradução livre).

racionalidade limitada, incertezas e informação imperfeita<sup>8</sup> – March, 1994; March e Simon, 1958), os quais desafiavam o modelo de planejamento racional-compreensivo dominante nas décadas anteriores (1950-1960). Em segundo lugar, ao enfatizar o lugar do indivíduo na burocracia (e o burocrata de linha de frente enquanto ator relevante no processo de realização da política pública), esta abordagem demonstrou que o Estado não é um ator unitário, mas sim fragmentado de cima a baixo, complicando os argumentos neomarxistas sobre a captura do Estado, ao multiplicar o número de instâncias e facções a serem tomadas por interesses específicos. Em terceiro lugar, esta literatura consolidou o entendimento de que a produção de políticas públicas, para além de suas dimensões propriamente técnicas, resulta da convergência de múltiplas rotinas burocráticas e embates políticos que se dão no interior de burocracia, mas que, frequentemente, estão associados a debates e dinâmicas políticas mais amplas. Em quarto lugar, ela produziu, a partir da década de 1990, uma vertente analítica dedicada especificamente a investigar a fundo a estrutura interna do Estado e suas relações com o desempenho e resultados de políticas públicas (WILSON, 1989; HAWKINS, 1992; TENDLER, 1997; JUSTICE, 1986; JOSHI, 2000; BIANCHI, 2002; MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003; CROOK e AYEE, 2006).

A consciência sobre um “novo institucionalismo” na sociologia – notadamente a sociologia das organizações – e sua crescente influência sobre o mundo das políticas públicas, a partir dos anos 1990, deu importante densidade teórica a esse acúmulo. Até então, o problema colocado era como a suposta racionalidade de projetos se perdia em meio às contingências verificadas na implementação – numa palavra, como a estrutura formal era negada ou retificada por interações informais do cotidiano das organizações implementadoras. Sob influência da virada cognitiva da psicologia, o “novo institucionalismo” da sociologia deu origem a uma “teoria da ação prática”, a qual entende serem a estrutura formal e as interações informais mutuamente constitutivas (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 1-38). Nesta chave de leitura, foi possível entender que interações informais produzem modelos cognitivos que conferem significado próprio ao funcionamento das estruturas formais. O escopo destas interações informais, por sua vez, é, também, sempre limitado pelo repertório cultural e pelas estruturas formais com os quais os agentes operam.

A contribuição teórica do “novo institucionalismo” sociológico permite enxergar nas políticas públicas um microambiente no qual a inter-relação entre ação e estrutura se reproduz. Nos elementos estruturantes deste microambiente – de um ponto de vista substantivo, não apenas formal – parece residir a melhor explicação para os resultados produzidos por meio da ação do Estado, quando não para a sua própria “racionalidade”.

---

8. Esses conceitos emergiram fundamentalmente enquanto críticas à abordagem da escolha racional, chamando a atenção para limitações inerentes ao processo de tomada de decisão racional, tais como falta de informações e conhecimento prévio sobre as consequências de decisões, e incapacidade de prever os desdobramentos de diversos cursos de ação. Estas críticas foram sintetizadas por March (1994) na oposição entre as noções de *satisficing* e *maximizing*. De acordo com o autor, agentes racionais tomam, de fato, decisões satisfatórias (*good enough*), isto é, as decisões melhores possíveis dadas as limitações cognitivas e informacionais inerentes ao processo, não se verificando empiricamente o comportamento maximizador previsto pela abordagem clássica da escolha racional.



Assim, os achados decorrentes da literatura sobre implementação ou a ela associados complicam estratégias de avaliação assentadas na percepção de um ciclo unidirecional na produção de políticas e com o foco no binômio objetivo–resultado, uma vez que *desvelam o longo itinerário entre decisões, produtos e resultados* – isto é, o universo das atividades intermediárias de execução de políticas e programas, as quais envolvem momentos de reinterpretação de objetivos, redirecionamento de ações e reformulação de processos. Tal como afirmam Majone e Wildavsky (1979, p. 190, tradução livre),

conceitos, ideias e objetivos que orientam a produção de políticas públicas são submetidos a uma variedade infinita de contingências e contêm inúmeras possibilidades de aplicação prática [...] Não possuindo ponto de chegada ou estabilização certa, eles estão em constante reformulação. Sendo assim, como e por que separar analiticamente o que a vida recusa desmembrar?

Em suma, diferentemente do verificado em interpretações anteriores, vê-se agora que *políticas públicas não envolvem tão somente a tradução mecânica e automática de decisões sobre formulação de objetivos em ações para alcançá-los, mas constituem um espaço relativamente moldável de reflexão e reinterpretação contínua sobre os conteúdos e sentidos da própria política.*

Além de terem aberto novas oportunidades para o estudo de políticas públicas e de possibilidades para experimentação, aprendizado e inovação no setor público, essas conclusões impuseram desafios importantes para o campo da avaliação. Como incorporar nos modelos de análise as contingências e inconsistências introduzidas pelos elementos humanos, simbólicos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados? As próximas subseções fazem uma aproximação deste problema, explorando de maneira geral e específica as potencialidades dos métodos de pesquisa qualitativa.

### 2.3 A potencial contribuição de métodos qualitativos

É justamente nessa injunção que métodos e técnicas qualitativas de pesquisa podem apresentar uma contribuição para a avaliação e aprimoramento de políticas públicas, pois proporcionam o deslocamento do foco de análise de *decisões* (o que) para *ações e comportamentos* (como e por quê).<sup>9</sup> Técnicas de coleta de dados como entrevistas, observação direta, análise documental, entre outras a serem brevemente descritas na próxima seção, possibilitam a observação e a

9. Em texto sobre a “sistematização de experiências” – outra modalidade de produção de conhecimento para o aperfeiçoamento de políticas públicas, cujo desenvolvimento deve mais à tradição crítica latino-americana que à tradição analítica norte-americana –, Jara sugere que a tarefa de “conhecer a realidade para transformá-la” (2006, p. 39) engloba três possibilidades: a pesquisa, a avaliação e a sistematização. À terceira possibilidade se atribui o foco “nas dinâmicas dos processos” (2006, p. 40). Ao longo do texto, o autor traça o limite entre “avaliação” e “sistematização” segundo se trate de examinar a política pelo ângulo dos beneficiários ou dos implementadores: os efeitos *para fora* seriam compreendidos mediante estratégias de avaliação, enquanto os efeitos *para dentro* seriam compreendidos mediante estratégias de sistematização. Embora longe de ser consensual, esta distinção tem a virtude de revelar, mais uma vez, um ponto no qual este texto tem buscado insistir: como experiência social significativa, a implementação de políticas públicas gera aprendizados que não podem ser ofuscados pela preocupação exclusiva com a mensuração de resultados, ainda que os procedimentos para efetuar a tenham as suas peculiaridades.

análise sistemática do comportamento de organizações e seus agentes – o que envolve fluxo de documentos por corredores, dinâmicas relacionais de reuniões, clivagens internas, relações com parceiros externos etc. –, assim como dos valores, percepções e crenças que orientam suas ações.

A aplicação de métodos qualitativos contribui para a elucidação de como decisões iniciais sobre políticas públicas tendem a se fundir em uma longa sequência de processos e atividades organizacionais. Assim, métodos qualitativos possibilitam a compreensão do funcionamento de projetos e programas, lançando luzes sobre as não linearidades do processo de produção de políticas públicas, bem como sobre as limitações e imperfeições que aparecem e são enfrentadas na execução das ações.

Por esses motivos, a aplicação de métodos e técnicas qualitativas de pesquisa apresenta o potencial de descortinar processos cotidianos de aprendizagem a partir da reflexão sobre os erros e acertos identificados. A observação e análise sistemática de processos e atividades organizacionais e comportamentais, bem como de narrativas e práticas dos seus agentes, abrem acesso às informações, aos conhecimentos e aos valores que guiam ou impedem a concretização de políticas públicas. Além da teoria e das previsões técnicas sobre o possível desempenho de intervenções governamentais, a avaliação qualitativa baseia-se nas lições apreendidas a partir da experiência (consubstanciada em práticas e interpretações) daqueles diretamente envolvidos. É neste sentido que Majone e Wildavsky (1979, p. 191, tradução livre) ponderam:

(...) quando atuamos no sentido de implementar uma política pública, automaticamente a transformamos (...) ao aprendermos, a partir da experiência, o que é viável ou preferível, corrigimos erros. Na medida em que estas correções fazem alguma diferença, elas transformam os nossos conceitos e percepções sobre uma determinada política, bem como sobre os seus resultados, pois tais conceitos e percepções estão embutidos na ação.

Da mesma forma que possibilita a identificação, descrição, compreensão e disseminação de processos de aprendizagem, que em alguns casos solucionam até problemas de implementação não previstos pelos formuladores de políticas, a aplicação de métodos qualitativos lança luzes sobre os elementos, processos e condições associados ao fracasso de políticas públicas. Isto é possível uma vez que métodos qualitativos de pesquisa permitem o preenchimento da lacuna entre decisões iniciais e resultados obtidos com descrições sobre os comportamentos, ações, valores, crenças, processos e contextos organizacionais. Assim, ao desvelar os elos entre decisões, ações e resultados – elementos que não seguem necessariamente um fluxo retilíneo, conforme discutido –, a aplicação de métodos qualitativos cria possibilidades para explicações causais, isto é, capazes de descrever vinculações concretas e pormenorizadas entre causas e efeitos (processos, mecanismos, etc.), e não apenas associações ou correlações entre variáveis.

A aplicação desses métodos carrega a promessa de que se aproveitem oportunidades frequentemente perdidas em uma série de esforços de avaliação, para a compreensão mais refinada dos elementos contextuais, institucionais e organizacionais que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de políticas, programas e projetos. Torna-se possível, assim, a identificação de como estruturas, processos

e procedimentos que medeiam a execução de ações governamentais afetam positiva ou negativamente os resultados observados, e como alterações nestes elementos poderiam contribuir para o aprimoramento de políticas públicas.

Em lugar de se prolongar em descrições abstratas sobre as possíveis contribuições de métodos e técnicas de pesquisa qualitativa, a seção seguinte apresenta alguns exemplos concretos de como tais ferramentas de avaliação podem indicar elementos tanto para a explicação do desempenho de políticas quanto para o seu aprimoramento.

### 3 MÉTODOS EM AÇÃO: EXEMPLOS DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA E SUAS POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES

Nesta seção, recorre-se a um pequeno conjunto de exemplos que ilustram a aplicação de métodos qualitativos para avaliação de políticas públicas. A pesquisa qualitativa se define por um amplo leque de métodos, ferramentas, práticas e habilidades, cuja escolha deve levar em consideração as características do objeto a ser avaliado, as informações a serem produzidas e o tipo de fonte de dados acessível. Atualmente, existem diversas publicações dedicadas à discussão de instrumentos de pesquisa qualitativa, como manuais e livros especializados (ver anexo). Entrevistas, observações sistemáticas e pesquisa documental figuram entre os principais instrumentos utilizados de forma frequentemente combinada (quadro 1). Assim, este capítulo não se concentra na discussão sobre técnicas e habilidades envolvidas na aplicação destes instrumentos. As próximas subseções se dedicam a mostrar como estes métodos foram aplicados em alguns casos, e destacam suas possíveis contribuições para a avaliação e o aprimoramento de políticas públicas. A escolha dos exemplos se balizou pela qualidade metodológica dos estudos, assim como pela tentativa de mostrar avaliações em áreas de políticas públicas tão distintas quanto saúde, desenvolvimento rural, reforma agrária, regulação do trabalho e habitação.

QUADRO 1  
Instrumentos para produção e análise de dados qualitativos

Entre uma variedade de instrumentos para a produção de dados qualitativos, destacam-se como os mais utilizados: entrevistas, observações sistemáticas e pesquisa documental. Entrevistas visam captar opiniões declaradas, percepções individuais e relatos de experiências pessoais sobre assuntos de relevância para a pesquisa. Variam quanto ao seu grau de estruturação prévia (roteiro) e quanto ao número de sujeitos entrevistados. Em relação ao primeiro eixo, entrevistas podem seguir roteiros total ou parcialmente predeterminados (estruturados ou semiestruturados), ou podem ser abertas. Entrevistas abertas se orientam por algumas questões centrais (preocupações avaliativas) e tiram proveito de sua indeterminação para explorar assuntos relevantes à pesquisa que o pesquisador não teria antevisto ou pensado em perguntar. Em relação ao segundo eixo de variação, entrevistas podem ser respondidas por indivíduos e por grupos de respondentes, o *grupo focal*. Grupos focais reúnem conjuntos de indivíduos que ofereçam um espectro informativo de opiniões sobre um assunto, com formações e características propositalmente semelhantes ou diferentes, dependendo do objetivo da pesquisa, ou que reajam a uma discussão provocada sobre um tópico de interesse mútuo.

(Continua)

(Continuação)

Um segundo instrumento de coleta de dados amíúde empregado em avaliações qualitativas envolve observações sistemáticas por parte do avaliador sobre as ações, comportamentos e características de funcionamento do objeto avaliado. Diferentemente das entrevistas, a observação permite ao avaliador constatar o comportamento de fato e não apenas opiniões ou percepções declaradas, pois frequentemente existem diferenças importantes entre o que informantes dizem fazer e aquilo que efetivamente acabam fazendo em situações concretas. Existem duas modalidades básicas de observação: a direta e a participante. Na primeira, o observador acompanha o transcorrer de uma determinada atividade como ator externo, dedicado apenas a registrar passo a passo as ocorrências. Na segunda modalidade, ele é parte do processo, participando de alguma forma da atividade. O registro das informações colhidas por meio de observações é feito comumente em cadernos de campo, os quais depois são sistematizados (agrupados e codificados) em conjunto com as entrevistas ou separadamente.

Dados qualitativos também podem ser produzidos por meio de pesquisa documental, por meio de arquivos ou de fontes secundárias. Trata-se de um processo por vezes descrito como engenharia reversa (VITALLIS, 2006), pois envolve a “escavação” e “mapeamento” de fatos do passado e elos que explicam fenômenos do presente. A coleta e análise sistemática de documentos, dos mais variados tipos, podem ocorrer junto às organizações alvo de avaliação ou em instituições responsáveis por registros oficiais, como arquivos públicos, ou por produções bibliográficas, como bibliotecas.

Além da produção de dados, pesquisas qualitativas envolvem instrumentos de análise que permitem a sistematização das informações de forma que possam servir como elementos descritivos ou explicativos dos fenômenos estudados. As técnicas de análise incluem o desenvolvimento de estudos de caso, comparações entre casos (*cross-case*) e no interior de casos (*within-case*), construção de tipologias, análise de narrativas e discursos (seja em falas ou documentos), análise de redes sociais e de interações entre indivíduos e grupos, rastreamento de processos (*process-tracing*) visando à explicitação da sequência de eventos que levam a um resultado, além de técnicas de história oral, as quais tentam interpretar o passado por meio de relatos dos presentes, entre outras. As técnicas e ferramentas de análise se encontram em permanente evolução, uma vez que novas abordagens são constantemente desenvolvidas em resposta a novas demandas de avaliação e pesquisa.

O anexo contém sugestões de publicações sobre esses instrumentos e técnicas.

### 3.1 Programa Agentes de Saúde

Um exemplo de como avaliações envolvendo técnicas e instrumentos de pesquisa qualitativa podem contribuir para extrair-se lições para o aprimoramento de políticas públicas é o estudo de Tandler (1997) sobre o Programa Agente de Saúde, no estado do Ceará. Trata-se de um programa de saúde preventiva no meio rural, criado em 1987 de forma pioneira naquele estado, o qual envolvia 7.300 agentes de saúde, supervisionados por 235 enfermeiros. Além da complexidade do desafio de estender o atendimento à saúde ao interior do estado, o desenho do programa continha elementos que, segundo parte da literatura, seriam preditores do seu fracasso. A contratação de milhares de agentes de saúde poderia criar oportunidades para o clientelismo local, uma vez que a Secretaria de Saúde do governo estadual não dispunha de mecanismos adequados para o monitoramento do desempenho desta massa de trabalhadores. Assim, desde sua concepção eram frequentes as expectativas de que o investimento no programa não resultaria em melhoria das condições de saúde da população do interior do estado.

No entanto, após cinco anos de funcionamento, o programa havia atingido marcas impressionantes: redução de 36% da mortalidade infantil (de 102 para 65 óbitos por mil em 1992); ampliação massiva da cobertura de vacinação para sarampo e pólio (de 25% para 90% da população); cobertura de quase todos os 178 municípios do estado pelas equipes, enquanto antes do programa apenas 30% dos municípios eram atendidos por enfermeiros profissionais; e visitas domiciliares a 850 mil famílias por mês (média registrada em 1993), cobrindo aproximadamente 65% da população do estado no período e provendo assistência em hidratação oral, vacinação, atenção pré-natal, amamentação, entre outras áreas.

Por meio de uma estratégia de avaliação que lançou mão de numerosas e extensas entrevistas com o alto escalão do governo, gestores, funcionários e membros da comunidade, e incluiu visitas às comunidades e observação do trabalho dos agentes e de sua relação com as famílias, Tandler explorou o aparente paradoxo entre as expectativas iniciais e os resultados obtidos. A explicação dos resultados passava pela percepção do comprometimento e motivação inesperadamente altos por parte dos funcionários do programa. Mas o que explicaria este padrão de envolvimento dos funcionários na concretização dos objetivos do programa? Os resultados da avaliação descortinaram um processo de criação de *status* social e estimulação de um senso de missão por parte dos funcionários, que estava relacionado com os procedimentos adotados no recrutamento, capacitação e fiscalização dos agentes de saúde.

Embora a experiência tenha ocorrido no contexto de pressões para a descentralização da gestão dos serviços públicos no Brasil, as quais vieram a ser materializadas na Constituição de 1988, os gestores do programa temiam a utilização clientelística por parte dos governos locais das nomeações e salários para contratação dos agentes e, por este motivo, centralizaram no nível estadual todo o processo de recrutamento e mobilização dos novos agentes, deixando para os municípios apenas a contratação de um ou dois enfermeiros supervisores. O processo de seleção, conjugado com o treinamento, constituiu um dos principais elementos indutores do sucesso do programa. Primeiro, a Secretaria de Saúde instaurou um processo típico de recrutamento baseado no mérito, com inscrições públicas, provas, entrevistas e treinamento inicial e coletivo dos finalistas para o cargo, conduzido pelos coordenadores do programa. Para incentivar a ampla participação dos moradores dos diversos municípios, o processo seletivo foi massivamente divulgado e o salário oferecido (na época, um salário mínimo) era elemento atrativo nas localidades rurais no interior do estado. Com isso, constituiu-se um processo verdadeiramente competitivo que movimentou a vida destas comunidades com dois desdobramentos cruciais: *i*) a publicidade e a competição acabaram por atribuir ao cargo de agente de saúde *status* social nas localidades, motivo de orgulho para os selecionados; e *ii*) em função do *status* atribuído e das sessões de treinamento realizadas com os finalistas, instaurou-se em cada localidade uma conduta de vigilância dos detentores do cargo por aqueles que também o almejavam e dispunham de informações sobre as suas funções e critérios de desempenho. Como resultado, os funcionários do programa se sentiam motivados e pressionados a desempenharem um bom trabalho em suas comunidades, assumindo muitas vezes funções que iam além de suas competências básicas, caso estas fossem necessárias à concretização dos objetivos do programa.

### 3.2 Desenvolvimento rural: extensão e pesquisa agrícola

Estratégias de pesquisa qualitativa bastante semelhantes às descritas foram adotadas pela mesma autora na avaliação de programas e projetos de natureza bem diversa, envolvendo pesquisa e extensão rural. De forma geral, projetos de desenvolvimento rural em países em desenvolvimento, financiados pelo menos em parte com recursos de agências internacionais de desenvolvimento, dedicam 40% do total de seu investimento em pesquisa e extensão rural. Frequentemente, os resultados insatisfatórios obtidos por estes programas são atribuídos às instituições locais de pesquisa e extensão rural, as quais já foram repetidamente descritas como por demais “academizadas”, insensíveis às necessidades dos pequenos produtores, não comprometidas com o teste e disseminação de suas descobertas e desenvolvimentos científicos. Este era certamente o caso dos sistemas de pesquisa e extensão agrícola no Nordeste brasileiro na década de 1980, quando Tendler avaliou nove projetos de desenvolvimento rural de grande porte, focados em pequenos produtores dos nove estados do Nordeste, que recebiam financiamentos do governo brasileiro e do Banco Mundial no valor total de US\$ 3 bilhões (TENDLER, 1993).

Por meio de extensa análise documental e entrevistas com pesquisadores, agentes de extensão, produtores rurais, gerentes de banco e autoridades governamentais, Tendler identificou diversas experiências em que aumentos significativos de produtividade e produção microrregional ocorreram em meio à adoção e ampla disseminação entre pequenos produtores de novas variedades vegetais e práticas de cultivo. Dado o quadro de desempenho generalizadamente insatisfatório das instituições de pesquisa e extensão rural na região, cabia à avaliação a tarefa de compreender os elementos que explicassem o sucesso das iniciativas identificadas.

A investigação revelou elementos contextuais, institucionais e organizacionais que distinguiam as experiências bem-sucedidas das demais, e que possivelmente explicavam seu sucesso, entre eles: *i*) presença de outros órgãos governamentais envolvidos com os programas, como bancos de desenvolvimento e associações de produtores, que pressionavam para a realização de testes e adaptações de variedades vegetais e práticas de cultivo; *ii*) choques externos, como epidemias e pestes, ou pressão de governantes impacientes por verem os resultados dos programas acontecerem antes do fim dos seus mandatos, reduzindo o horizonte temporal de alguns projetos e exigindo maior agilidade e eficiência das agências de pesquisa e extensão; *iii*) delimitação das agendas de pesquisa a um conjunto específico de problemas, em resposta a pressões e choques externos, ao invés da adoção de agendas demasiadamente abertas; *iv*) conjugação de linhas de crédito subsidiado específicas para a adoção das inovações; *v*) envolvimento de atores e instituições locais – como prefeitos, clubes do Rotary, centros de treinamento vocacional, cooperativas e sindicatos rurais – na sensibilização de produtores rurais a respeito dos benefícios das inovações propostas; e, finalmente, *vi*) desenvolvimento dos projetos de pesquisa, testes e adaptações junto a grupos de produtores demandantes de soluções para seus problemas agrícolas (não necessariamente membros de uma mesma cooperativa ou associação).

### 3.3 Fiscalização do trabalho

Outro exemplo de como estratégias qualitativas de avaliação podem contribuir para a percepção de elementos importantes acerca do funcionamento e aprimoramento de políticas públicas é fornecido por avaliações sobre atuação de órgãos responsáveis pela fiscalização do trabalho. No Brasil, tal tarefa é realizada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego (SIT/MTE), a qual desenvolve ações voltadas para a verificação do cumprimento da legislação trabalhista e das normas de segurança e saúde ocupacional por parte de empregadores do setor privado.<sup>10</sup> Atualmente, em todo o país, existem aproximadamente 3 mil auditores fiscais do trabalho (AFTs), aos quais compete a fiscalização do cumprimento de 922 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 46 artigos da Constituição Federal, 30 normas de segurança e saúde (que somam mais de 2 mil itens) e muitos outros atos administrativos e decisões judiciais, em mais de 2,7 milhões de empresas formalmente registradas nos 5.564 municípios brasileiros.

Avaliações anteriores, de cunho mais quantitativo, no Brasil e em âmbito internacional, já haviam concluído pela existência de uma incompatibilidade inevitável entre, de um lado, a ampliação da fiscalização e regulamentação trabalhista e, de outro, a capacidade das empresas de competirem em mercados cada vez mais globalizados (BATRA, KAUFMANN e STONE, 2003; PERRY *et al.*, 2007). Assim, repetidas vezes estas avaliações concluem que a ampliação de direitos trabalhistas e proteções ao emprego constituem obstáculos ao crescimento e produtividade de empresas, estando associados às causas de sua ineficiência, ao crescimento das taxas de desemprego e à expansão do setor informal (JOHNSON, KAUFMANN e ZOIDO-LOBATON, 1998; SCHNEIDER e ENSTE, 2000). Estudos econométricos como o de Friedman *et al.* (2000) demonstraram que países com mais regulamentação, entre os quais o Brasil é apontado como *campeão mundial* (BOTERO *et al.*, 2004), tendem a ter uma parcela mais alta da economia informal no produto interno bruto (PIB) total. Um aumento de 1 ponto no índice de regulação (que varia de 1 a 5), *ceteris paribus*, estaria associado a um aumento de 10% na parcela da economia informal, controlando para o PIB *per capita*, para 76 países em desenvolvimento, em transição e desenvolvidos.

Porém, a despeito dessas previsões e da inexistência de reformas do marco regulatório do trabalho no Brasil, a última década foi marcada por um processo do crescimento do emprego formal, redução do desemprego e diminuição do trabalho informal (BERG, 2010). Este paradoxo, entre as previsões formuladas anteriormente e os resultados observados no contexto brasileiro recente, foi alvo de interessantes análises voltadas à compreensão dos diversos elementos que potencialmente vêm influenciando a observada recuperação do emprego

---

10. A fiscalização exercida pela SIT/MTE integra, por força da Constituição de 1988, com o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Justiça do Trabalho, o tripé institucional para proteção e garantia dos direitos trabalhistas. Por um lado, o MPT e a Justiça do Trabalho, respectivamente, incitam e julgam processos judiciais, reforçando ou criando interpretações das leis. Estes órgãos fortaleceram suas capacidades de intervenção na produção da regulação do trabalho a partir da década de 1990. Por outro lado, cabe à inspeção do trabalho a tarefa de "polícia administrativa", por meio da fiscalização contínua de ambientes de trabalho e da autuação imediata dos infratores da lei (multas administrativas). Visando ao cumprimento de tal função no âmbito deste ambiente institucional, a SIT/MTE elabora as diretrizes nacionais de inspeção e supervisiona as atividades dos auditores fiscais do trabalho distribuídos em 27 superintendências regionais de trabalho e emprego (SRTEs).

formal no Brasil (CARDOSO, 2007). Entre os elementos responsáveis pelo desempenho positivo do mercado de trabalho brasileiro, figura a atuação da fiscalização do trabalho, entre outras possíveis causas, que vão desde o aumento do gasto social e a expansão do crédito interno a incentivos tributários para micro e pequenas empresas.

Com o intuito de entender *se e, sobretudo, como* a fiscalização do trabalho no Brasil pode ter consequências positivas tanto para a proteção dos direitos de trabalhadores quanto para a ampliação das oportunidades de negócio das empresas, Pires (2008) conduziu uma avaliação tipicamente qualitativa sobre um conjunto de 24 casos de intervenção dos fiscais do trabalho em diferentes atividades econômicas e com distintos resultados (casos bem-sucedidos, intermediários e flagrantes fracassos). Por meio de mais de uma centena de entrevistas com AFTs, gestores públicos, gerentes e proprietários de empresas, trabalhadores, sindicatos, associações empresariais e diversos órgãos do governo, além de observações de campo e comparações entre os casos estudados, a avaliação desenvolvida identificou as práticas e táticas adotadas pelos AFTs na realização cotidiana de seu trabalho que frequentemente estavam associadas aos casos de sucesso, diferenciando-os dos demais.

Ao penetrar no contexto e ambiente institucional dessa política e das suas formas de implementação, a avaliação concluiu que, quando os AFTs combinam estratégias punitivas (por exemplo, autuação de empresas por infrações da lei) com a provisão de assistência legal, tecnológica ou gerencial, a atuação destes agentes desencadeia: *i*) a sensibilização de empregadores e trabalhadores para a necessidade de correção de problemas e irregularidades, criando, por meio do aspecto simbólico da punição, um clima propício para a mudança; *ii*) a negociação e diálogo entre empresas, trabalhadores e fiscais sobre as possíveis soluções para os problemas identificados, envolvendo reflexão e aprendizado sobre formas de produção, comercialização de produtos e gestão de recursos humanos; e, por fim, *iii*) o desenvolvimento de soluções legais (como novas formas de contratação), tecnológicas (por exemplo, desenvolvimento de novos equipamentos ou ajustes em maquinário) e gerenciais (como alterações do desenho de produção, gestão de horas extras etc.) que garantem a proteção dos trabalhadores sem prejudicarem as condições de produtividade e competitividade das empresas. Estes elementos foram identificados em casos tão diversos quanto a indústria petroquímica e de autopeças, a produção e beneficiamento de grãos e sementes, ou megafestas populares, como o carnaval de Salvador.<sup>11</sup>

### 3.4 Projetos de colonização na Transamazônica

As experiências de avaliação reportadas ilustram situações em que políticas e programas aparentemente fadados ao fracasso acabaram produzindo resultados positivos. Um caso distinto foi examinado pela avaliação de projetos de colonização na Amazônia, implementados nos anos 1970 e 1980, como parte do Programa Nacional de Integração, conduzido pelo governo federal (BUNKER, 1988). Projetos que aparentemente continham os ingredientes necessários para o sucesso apresentaram resultados heterogêneos; enquanto alguns foram bem-sucedidos, outros fracassaram na consecução dos seus objetivos e na gestão responsável de recursos públicos.

11. Esses e diversos outros casos são objeto de análise e discussão pormenorizada em Pires (2009).



Os projetos de colonização constituíam esforços envolvendo múltiplas agências governamentais, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o Banco do Brasil e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), dedicados à regularização de loteamentos, à venda subsidiada a pequenos produtores e ao financiamento da produção agrícola. Ainda que os diversos projetos distribuídos por várias regiões ao longo da Transamazônica compartilhassem as mesmas características de operação – envolvendo as mesmas organizações e tipos de profissionais (*status*, nível de educação e experiência), desempenhando as mesmas funções, regidos pelas mesmas regulamentações, em regiões relativamente semelhantes –, em alguns projetos observou-se que os funcionários faziam uso ilícito dos recursos públicos para auferir ganhos particulares (algo como 80% dos funcionários tendo comprado a preço subsidiado lotes destinados aos colonos, além da extorsão destes para concessão de lotes com bom solo, drenagem, acesso etc.), enquanto em outros projetos este tipo de corrupção não se verificou.

Para investigar esse aparente paradoxo, Bunker (1988) lançou mão de quase uma centena de entrevistas com funcionários dos dois tipos de projeto, além do extensivo uso de observação direta nos projetos de colonização, nos escritórios das agências envolvidas e junto aos colonos. Como resultado da pesquisa, Bunker identificou dois padrões de comportamento por parte dos funcionários dos projetos de colonização. Nos projetos bem-sucedidos, os agentes reportavam rotineiramente aos supervisores as omissões e más condutas de seus companheiros de agência, assim como de agentes de outras organizações envolvidas. Quando não resolvidos no nível dos próprios projetos, as denúncias eram levadas diretamente às instâncias superiores, coibindo-se ações sistemáticas de corrupção. Por seu turno, nos projetos marcados por corrupção, Bunker notou que este processo era ausente e, pelo contrário, sobressaíam comportamentos de proteção mútua dos agentes ao renunciarem a reportar condutas indevidas e ineficiências.

Na busca de explicações para diferenças tão marcadas de comportamento entre um e outro conjunto de projetos de colonização na mesma região, Bunker analisou possíveis diferenças na condição de operação destes projetos que poderiam influenciar os padrões de comportamento observados. Destacaram-se elementos associados a padrões de habitação e distribuição espacial das residências dos funcionários nos distintos projetos. Nos projetos que acabaram marcados por condutas de corrupção, os padrões de habitação promoveram fortes laços de amizade, cooperação e troca entre funcionários de distintos órgãos. Nestes casos, colonos moravam em agrovilas dispersas na floresta, as quais também serviam como base operacional para os funcionários dos vários órgãos envolvidos. Como resultado, os atores envolvidos viviam como vizinhos em pequenas comunidades, experimentando inúmeras oportunidades para colaboração mútua e compartilhamento de situações de vida e experiências. Bunker chegou a identificar, em alguns destes projetos, a existência de clubes sociais nas sedes administrativas dos órgãos, nos quais os funcionários compartilhavam momentos de diversão e relaxamento, que levaram inclusive a casamentos entre funcionários das distintas agências envolvidas.

Paralelamente, nos projetos nos quais se mantinha um ambiente de vigilância mútua e competição entre os funcionários das diversas agências, os padrões de moradia eram bem

diversos. Nestes casos, funcionários de uma mesma agência tinham sua base centralizada e distante dos funcionários de outras agências, assim como dos colonos. Por estarem localizados relativamente mais próximos às pequenas cidades da região, com suas próprias opções de entretenimento e diversão, os centros administrativos destes projetos não possuíam atividades de socialização e recreação, como no outro tipo de projeto analisado.

Assim, diferenças no desempenho do programa e o fracasso de alguns de seus projetos puderam ser explicados com base em distintas formas de interação e solidariedade entre funcionários das diversas agências envolvidas, os quais, por sua vez, eram sustentados por diferentes padrões de habitação e moradia.<sup>12</sup>

### 3.5 Habitação e urbanização de favelas

O próximo exemplo, que caminha na mesma direção do caso anterior, oferece a descrição de uma experiência na área de habitação e urbanização de favelas em outro país, a Índia.

A avaliação realizada por Sanyal e Mukhija (2001) centrou-se em um projeto desenvolvido na favela de Dharavi, o maior aglomerado localizado na região central da cidade de Bombaim (estado de Maharashtra), o qual envolveu reconstrução *in situ* e regularização fundiária com o objetivo de beneficiar 55 mil famílias. Em seu desenho, o projeto continha elementos que supostamente assegurariam o seu sucesso, por exemplo, uma arquitetura de governança que agregava múltiplos atores interessados e estimulava a participação de: *i*) agentes privados (do mercado) na produção e distribuição das habitações; *ii*) entidades da sociedade civil, como associações comunitárias, organizações não governamentais (ONGs) etc. nas decisões e na implementação do projeto; *iii*) beneficiários, por meio de aportes financeiros via cooperativas de habitação; e *iv*) órgãos governamentais como incentivadores e facilitadores do processo, e não como produtores diretos de habitação. Tal arquitetura, adotada como fruto de avaliações e diagnósticos sobre as principais falhas de projetos anteriores nesta área, referendava-se nas recomendações de agências internacionais, como o Banco Mundial, e de especialistas sobre o tema. Porém, o projeto e sua estrutura pluralista de governança geraram diversas consequências não pretendidas, como ambiguidades legais no processo de titularização das habitações por meio de cooperativas, além de intensos e praticamente irresolúveis conflitos entre grupos comunitários, empresas de construção e órgãos do governo, os quais disputavam os direitos sobre os dividendos gerados pela valorização da área e das propriedades nela contidas.

Por meio da reconstrução de todo o processo, com base na documentação motivada por ele (relatórios gerenciais, laudos técnicos, notícias de jornais) e em entrevistas complementares, Sanyal e Mukhija (2001) descreveram como expectativas entusiásticas de cooperação interinstitucional, em um arranjo de governança pluralista, rapidamente se converteram em subestimação do conflito e da necessidade de mecanismos para mediação dos mesmos. A par

12. Em seu estudo, Bunker (1988) detalha diversos episódios ocorridos nos dois tipos de projeto, ilustrando de forma bastante concreta e convincente os achados da sua avaliação.

dos conflitos entre construtores, beneficiários do projeto e órgãos de planejamento, os próprios grupos da sociedade civil envolvidos no projeto, com a expectativa de mobilizarem e canalizarem as demandas dos moradores da região, desvirtuaram-se em disputas locais que somente agravaram a gestão do empreendimento. Como consequência, a emergência e não resolução destes conflitos acarretaram atrasos na execução do projeto e aumento exacerbado do seu custo. Segundo os autores, o projeto somente não se deteriorou de forma plena em função da resposta do poder público local, cujo órgão de planejamento urbano demandou maior controle e intervenção.

Os casos descritos ilustram como a aplicação de métodos e técnicas qualitativas de avaliação podem gerar compreensões mais profundas sobre o funcionamento de uma política, bem como conhecimentos e percepções que podem ser úteis para o seu aprimoramento e para a disseminação de lições. Para compreender as razões do êxito ou do fracasso de políticas e ações governamentais (e seus mecanismos e processos causadores), o levantamento e análise dos aspectos contextuais, simbólico-valorativos e institucionais apresenta-se como relevante e produtivo exercício de reflexão sobre a organização e atuação do Estado para a solução de demandas coletivas.

#### **4 CONCLUSÃO**

Avaliar políticas públicas ou programas e projetos desenvolvidos e implementados por organizações do Estado não constitui tarefa simples. Para tal, existem diversas ferramentas à disposição de avaliadores, cada qual ancorada em distintas tradições e perspectivas teórico-metodológicas. Este capítulo pretendeu iluminar a potencial contribuição de métodos qualitativos para a avaliação de políticas públicas.

Por meio de exemplos de avaliações qualitativas, tais como os apresentados na seção anterior, percebe-se o potencial destas estratégias não apenas para diferenciar projetos bem-sucedidos daqueles que falham em produzir os resultados esperados, mas também para construir explicações sobre os elementos de ordem contextual, simbólico-valorativa, institucional e organizacional que se associam diretamente às consequências mais imediatas da intervenção. A identificação destes elementos faz-se relevante, pois são os aspectos cuja interferência, alteração e reformulação encontram-se ao alcance dos atores governamentais encarregados de produzir políticas públicas.

Além da identificação e compreensão do papel desses aspectos corriqueiros de uma política pública, a aplicação de instrumentos de análise qualitativa abre oportunidades para a construção de posturas reflexivas voltadas para o constante aperfeiçoamento de políticas, programas e projetos, inspirado no aprendizado a partir de erros e acertos.

Por fim, espera-se que as percepções e argumentos revelados neste texto sirvam como estímulo adicional a um processo já em andamento de desenvolvimento e aplicação crescente de técnicas qualitativas para a avaliação de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**, vol. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- BARDACH, E. **The implementation game**. Cambridge, MIT Press, 1977.
- BATRA, G.; KAUFMANN, D.; STONE, A. H. W. **Investment climate around the world: voices of the firms from the world business environment survey**. Washington, D.C., World Bank, 2003.
- BERG, J. **Laws or luck?** Understanding rising formality in Brazil in the 2000's. International Labour Office, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwpaper21aa.pdf>>.
- BIANCHI, T. **Redistribution within a democratic society: the "Finished Business" of the Italian agrarian reform**. Tese (doutorado), Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento, Massachusetts Institute of Technology, 2002.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina**. Washington, D.C., BID, Informe de Progreso Económico y Social (IPES), 2006.
- BITTNER, E. The police on skid row: a study of peace keeping. **American Sociological Review**, vol. 32, n. 5, p. 699-715, 1967.
- BOTERO, J.; DJANKOV, S.; LA-PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. The regulation of labor. **Quarterly Journal of Economics**, v. CXIX, p. 1.339-1.382, 2004.
- BRADY, H.; COLLIER, D. **Rethink social inquiry: diverse tools, shared standards**. London, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- BUNKER, S. G. **Collaboration, competition, and corruption in colonization projects - Underdeveloping the Amazon**. Chicago: University of Chicago Press, p. 180-198, 1988.
- CARDOSO JR., J. C. **De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão n. 1310.).
- \_\_\_\_\_. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para atualizar o debate e capacitar o Estado. *In*: CARDOSO, J. C.; LINHARES, P. T.; PINTO, E. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010.
- CROOK, R.; AYEE, J. Urban service partnerships, 'Street-Level Bureaucrats' and environmental sanitation in Mumasi and Accra, Ghana: coping with organisational change in the public bureaucracy. **Development Policy Review**, vol. 23, n.1, p. 1-23. 2006.
- DAVIS, K. C. **Discretionary justice**. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1969.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-38, 1991.

FITZPATRICK, J.; SANDERS, J.; WORTHEN, B. **Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines**. 3ª ed. Boston, MA: Pearson Education, 2004.

FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. Introduction: the public and its policies. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Orgs.). **Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006.

GRINDLE, M.; THOMAS, J. **Policy makers, policy choices, and policy outcomes: the political economy of reform in developing countries**. *Policy Sciences*, vol. 22, p. 213-248, 1989.

\_\_\_\_\_. **After the decision: implementing policy reforms in developing countries**. *World Development*, vol. 18, n. 8, p. 1163-1181, 1990.

HAWKINS, K. **The uses of discretion**. Oxford, Oxford University Press, 1992.

JARA, O. **Para sistematizar experiências**. Brasília: MMA, 2006.

JOHNSON, S.; KAUFMAN, D.; ZOIDO-LOBATON, P. Regulatory discretion and the unofficial economy. **American Economics Review**, v. 88, n. 2, p. 387-392, 1998.

JOSHI, A. **Roots of change: front line workers and forest policy reform in West Bengal**. Tese (doutorado), Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento, Massachusetts Institute of Technology, 2000.

JUSTICE, J. **Policies, plans and people: culture and health development in Nepal**. Berkeley, University of California Press, p. 101-106, 1986.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**, 2<sup>nd</sup> Ed. New York: HarperCollins, 1995.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, n. 19, Spring, : 79-88, 1959.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, n. 32, :298-310, 1972.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1979.

MARCH, J. **A primer on decisionmaking: how decisions happen**. New York: The Free Press, 1994.

MARCH, J.; SIMON, H. **Organizations**. New York: Wiley, 1958.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Hospitais universitários: avaliação comparativa da eficiência técnica**. Rio de Janeiro: Ipea, 34p, Junho, 2001. (Textos para Discussão n. 805.).

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, and counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.

NAKAMURA, R.; SMALLWOOD, F. **The politics of policy implementation**. New York, St. Martin's Press, 1980.

PERRY, G. E. *et al.* **Informality**: exit and exclusion. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de política pública: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Revista de Ciências Sociais – DADOS**, 52(3): 735-770, 2008.

\_\_\_\_\_. **Flexible bureaucracies**: discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management. Tese (Doutorado). Massachusetts Institute of Technology, 2009.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley, University of California Press, 1973.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach 7<sup>th</sup> Ed., Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

SANYAL, B.; MUKHIJA, V. **Institutional pluralism and housing delivery**: a case of unforeseen conflicts in Mumbai, India. *World Development*, 29(12): 2043-2057, 2001.

SCHNEIDER, F.; ENSTE, D. H. Shadow economies: size, causes, and consequences. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 1, p. 77-114, 2000.

SILBEY, S. Case processing: consumer protection in an attorney general's office. **Law & Society Review**, vol. 15, n. 3-4, p. 849-881, 1981.

\_\_\_\_\_. The consequences of responsive regulation. *In*: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. (Eds.). **Enforcing regulation**. Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.

SILBEY, S.; BITTNER, E. The availability of law. **Law and Policy Quarterly**, vol. 4, n. 4, p. 399-434, 1982.

SIMON, H. **Administrative behavior**. New York, Macmillan, 1947.

TENDLER, J. Reinventing the projects. *In*: **New lessons from old projects**: the workings of rural development in Northeast Brazil. World Bank Operations Evaluation Study, 1993.

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 1997.

VAN MAANEN, J. Observations on the making of policemen. **Human organization**, vol. 32, n. 4, p. 407-418, 1973.

VITALLIS, R. The past is another country. *In*: PERECMAN, E.; CURRAN, S. **A handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources or research design and methods. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

WILSON, J. Q. **Varieties of police behavior**: the management of law and order in eight communities. Cambridge, Harvard University Press, 1968.

\_\_\_\_\_. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. Basic Books, Harper Collins Publishers, 1989.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BECKER, H. Ask ‘How?’ Not ‘Why?’” *In*: BECKER, H. **Tricks of the trade**: how to think about your research while you’re doing it. Chicago:University of Chicago Press, p.58-63, 1998.

PIORE, M. Qualitative research: does it fit in economics? *In*: PERECMAN, E.; CURRAN, S. (Eds.). **A handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources on research design and methods. Sage Publications (CA), p.143-157, 2006.

## ANEXO

### BIBLIOGRAFIA SOBRE METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE PESQUISA QUALITATIVA

#### Desenho de pesquisa

BARDACH, E. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving.** New York: Chatham House Publishers, 2000.

BECKER, H. Ask 'How?' Not 'Why?'" *In*: BECKER, H. **Tricks of the trade: how to think about your research while you're doing it.** Chicago: University of Chicago Press, p.58-63, 1998.

BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards.** Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 362p., 2004.

BECKER, H.; RAGIN, C. **What is a case? Exploring the foundations of social inquiry.** Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1992.

BURAWOY, M. The extended case method. *In*: BURAWOY, M. *et al.* **Ethnography unbound: power and resistance in the modern metropolis.** Berkeley, Los Angeles, and Oxford: University of California Press, 1991.

CAMPBELL, D.; STANLEY, J. **Experimental and quasi-experimental designs for research.** Chicago, IL: Rand McNally, 1966.

CHARMAZ, K. **The grounded theory method: an explication and interpretation.** Emerson RM, p. 109-126, 1983.

CRESWELL, J. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions.** 2nd Ed., cap. 3, p. 35-52; cap 6, p. 101-114, Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches.** 2<sup>nd</sup> Ed., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.

DION, D. **Evidence and inference in the comparative case study.** *Comparative Politics* 30(2):127-145, 1998.

ECKSTEIN, H. Case study and theory in political science. *In*: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (Eds.). **Handbook of Political Science.** Vol. 7: Strategies of inquiry, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

EMERSON, R. **Contemporary field research.** Waveland Press, 2001.

GEORGE, A.; BENNET, A. **Cases studies and theory development in the social sciences.** Cambridge: MIT Press, 331p., 2004.

HIRSCHMAN, A. O. **Development projects observed.** Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry.** Princeton: Princeton University Press, 1994.



LINDBLOM, C.; COHEN, D. **Usable knowledge**: social science and social problem Solving, New Haven: Yale University Press, 1979.

MAHONEY, J. Strategies of causal assessment in comparative historical analysis. *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 337-372, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8ª Ed. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: Abrasco, 2004.

PERECMAN, E.; CURRAN, S. **A handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources on research design and methods. Sage, Thousand Oaks, CA. 2006.

PIORE, M. Qualitative research: does it fit in economics? *In*: PERECMAN, E.; CURRAN, S. (Eds.). **A handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources on research design and methods. Sage Publications (CA), p.143-157, 2006.

ROCHA, P. M. *et al.* **Avaliação do programa saúde da família em municípios do nordeste brasileiro**: velhos e novos desafios. *Cad. Saúde Pública* [online], vol.24, suppl.1, p. s69-s78, 2008.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 305-336, 2003.

SNYDER, R. **Scaling down**: the sub national comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1):93-110, 2001.

SILBEY, S. S. **Designing qualitative research**. Workshop on Scientific Foundations of Qualitative Research, Charles Ragin, Joane Nagel, Patricia White. National Science Foundation, 2004. p. 120-123.

TURATO, E. R. Métodos qualitativos e quantitativos na área de saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa. **Rev. Saúde Pública**, 39(3):507-14, 2005.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final**. Campinas: Unicamp, 1999. 133 p.

VAN MAANEN, J. **Qualitative studies of organizations**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

\_\_\_\_\_. **Tales from the field**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

WEISS, C. H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

\_\_\_\_\_. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, 19 (1):21-33, 1998.

YIN, R. **Case study research**: design and methods. Applied Social Research Methods Series, Newbury Park, CA: Sage, 1989.

## Entrevistas

- BECKER, H. Ask 'How?' Not 'Why?'" *In*: BECKER, H. **Tricks of the trade**: how to think about your research while you're doing it. Chicago:University of Chicago Press, p.58-63, 1998.
- BIERNACKI, P.; WALDORF, D. **Snowball sampling**: problems and techniques in Chain Referral. *Sociological Methods and Research*, 10 (2): 141-163, 1981.
- BRIGGS, C. **Learning how to ask**: a sociolinguistic appraisal of the role of interview in social science research. 1986.
- CORIOLOANO, M. W.; LIMA, L. S. Grupos focais com agentes comunitários de saúde: subsídios para entendimento destes atores sociais. **Rev. Enferm**, UERJ, jan/mar.; 18(1):92-6, 2010.
- EWICK, P.; SILBEY, S. S. Narrating social structure: stories of resistance to legal authority. **American Journal of Sociology**, 106(6): 1328-1372, 2003.
- FONTANA, A.; FREY, J. Interviewing: the art of science. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (Eds.). **The Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 361-374, 1994.
- FRIEDMAN, E.; JOHNSON, S.; KAUFMAN, D.; ZOIDO-LOBATON, P. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries. **Journal of Public Economics**, v. 76, p. 459-493, 2000.
- MISHLER, E. **Research interviewing**. Harvard University Press, 1986.
- EWICK, P.; SILBEY, S. **The common place of law**: stories from everyday life. University of Chicago Press, 1998.
- PAWSON, R. **Theorizing the interview**. *British Journal of Sociology*, Vol. 47, Issue 2, June, p. 295-314, 1996.
- PIORE, M. Qualitative research: does it fit in economics? *In*: PERECMAN, E.; CURRAN, S. (Eds.). **A handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources on research design and methods. Sage Publications (CA), p.143-157, 2006.
- SIMÕES, S.; PEREIRA, M. A. M. A arte e a ciência de fazer perguntas - Aspectos cognitivos da metodologia de Survey e a construção do questionário. *In*: AGUIAR, N. (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 249-269, 2007.
- SPRADLEY, J. Asking descriptive questions. *In*: POGREBIN, M. (Ed.). **Qualitative approaches to criminal justice**: perspectives from the field. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 44-53, 1979.
- STONE, D. A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, 104(2):281-300, 1989.
- WEISS, R. **Learning from strangers**: the art and method of qualitative interview studies. New York, NY: Free Press, 1994.

### Observação

- ADLER, P. ADLER, P. Observational techniques. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (Eds.). **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 377-392, 1994.
- DENZIN, N. The logic of naturalistic inquiry. **Social Forces**, 50 (2): 166-182, 1971.
- EMERSON, R.; FRETZ, R.; SHAW, L. **Writing ethnographic fieldnotes**. University of Chicago Press, 1995.
- GEERTZ, C. Thick description: toward and interpretive theory of culture. *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: perspectives and formulations**. New York: Waveland Press, p. 55-75, 2001.
- PAWLUCH, D.; SHAFFIR, W.; MIAL, C. **Doing ethnography: studying everyday life**. Toronto, ON, Canadian Scholars' Press, 2005.
- VAN MAANEN, J. **Tales of the field**. University of Chicago Press, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Observations of the making of policemen**. *Human Organization* 32, 1973.

### Etnografia e observação participante

- ATKINSON, P.). Ethnography and the representation of reality *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: perspectives and formulations**. New York: Waveland Press, p. 89-101, 2001.
- BACA ZINN, M. Inside field research in minority communities. *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: perspectives and formulations**. New York: Waveland Press, 159-166, 2001.
- CRESWELL, J. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. 2nd Ed., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 117-145, 1998.
- EMERSON, R.; POLLNER, M. Constructing participant/observation relations. *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: Perspectives and Formulations**. New York: Waveland Press, p. 239-259, 2001.
- EMERSON, R.; FRETZ, R.; SHAW, L. *In*: The field: participating, observing and jotting notes. *In*: EMERSON, R.; FRETZ, R.; SHAW, L. **Writing ethnographic fieldnotes**. Chicago, IL: University of Chicago Press, p. 17-35, 1995.
- FINE, G. Ten lies of ethnography: moral dilemmas of field research. **Journal of Contemporary Ethnography**, 22(3), 267-294, 1993.
- GOFFMAN, I. On fieldwork. *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: perspectives and formulations**. New York: Waveland Press, p. 153-158, 2001.
- HAMMERSLEY, M. Ethnography and realism. *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: perspectives and formulations**. New York: Waveland Press, p. 102-112, 2001.

MCCORKEL, J.; MYERS, K. **What difference does difference make? Position and privilege in the field.** *Qualitative Sociology*, 26(2): 199-230, 2003.

VENTAKATESH, S. **Gang leader for a day: a rouge sociologist takes to the streets.** New York: Penguin Press.

WARREN, C. Gender and fieldwork relations. *In*: EMERSON, R. **Contemporary field research: perspectives and formulations.** New York: Waveland Press, 203-223, 2001.

### **Pesquisa documental**

BARNETT, M. **High politics is low politics: the domestic and systemic sources of Israeli security policies, 1967-1077.** *World Politics* 42(4), 529-562, 1990.

KENNEDY, D. **Islands of white: settler society and culture in Kenya, 1890-1939.** Durham, NC: Duke University Press, 1987.

SKOCPOL, T. **Vision and method in historical sociology.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1984.

VAUGHAN, D. **The challenger launch decision: risky technology, culture, and deviance at NASA.** Chicago, IL: University of Chicago Press, 1997.

### **Estudos de caso**

STAKE, R. Qualitative case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (Eds.). **The sage handbook of qualitative research.** 3rd Ed., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

YIN, R. **Case study research: design and methods,** 3rd Ed. Thousand Oaks Press: Sage Publication, 2002.

### **Análise e redação**

MILES, M.; HUBERMAN, M. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook.** 2nd Ed., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

WOLCOTT, H. **Writing up qualitative research.** Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990.

## **SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS DO PROGRAMA FEDERAL DE APOIO À GESTÃO URBANA MUNICIPAL**

### **1 APRESENTAÇÃO**

O quadro federativo que vem sendo construído a partir da Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios um amplo conjunto de competências, destacando-se, entre elas, aquelas relativas à gestão urbana e às políticas urbanas de habitação, saneamento e mobilidade. No entanto, o processo de urbanização vivenciado pelo Brasil nas últimas décadas – desigual, acelerado e marcado pela fragmentação político-administrativa e territorial – e o descompasso entre as competências atribuídas aos municípios e suas capacidades de gestão e arrecadação fazem com que o avanço da capacidade de gestão urbana das cidades coloque-se como um desafio para a grande maioria dos municípios brasileiros.

Tendo como pano de fundo o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), este capítulo faz uma análise do programa Fortalecimento da Gestão Urbana. Criado em meados do ano 2000 com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da gestão municipal, o programa vem reunindo grande parte dos esforços federais de apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano.

Inicialmente, são abordados aqui alguns elementos históricos e institucionais relativos às ações desenvolvidas pelo governo federal no campo do desenvolvimento urbano. Em seguida, apresenta-se uma análise sintética do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, no período de 2004 a 2009, com ênfase nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011.

A análise destaca, além de características básicas do programa (como objetivo, público-alvo e tipo de ações envolvidas), sua relação com a atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento/avaliação e seu desempenho em termos orçamentário-financeiros. Para concluir, são realizadas algumas considerações finais sobre o programa e sobre as tendências e desafios que se colocam para a gestão urbana no país.

### **2 HISTÓRICO RECENTE DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DA POLÍTICA URBANA FEDERAL**

#### **2.1 Alguns elementos históricos da urbanização brasileira**

O rápido avanço do processo de urbanização brasileira constitui um dos principais traços da história recente do país ao longo do século XX. Uma breve análise de seus dados demográficos a partir de 1940 é suficiente para apontar como a passagem de um Brasil predominantemente rural para um país urbano deu-se de maneira acelerada.

Entre 1940 e 1991, o país viu sua população urbana crescer a uma taxa geométrica média de 4,31% ao ano (a.a.), enquanto a população cresceu a uma taxa de apenas 0,46% a.a. Este ritmo de crescimento fez com que a população, nas cidades brasileiras, tenha se duplicado a cada 16 anos, aproximadamente, chegando a cerca de 111 milhões de pessoas em 1991 (cerca de oito vezes maior do que a população urbana em 1940). Comparado ao ritmo de urbanização de todos os 14 países sul-americanos, entre 1950 e 2000, o Brasil apresentou a 4ª maior taxa de crescimento da população urbana (média anual de 4%), atrás somente de Equador, Venezuela e Guiana Francesa, com taxas de 4,1%, 4,2% e 4,3%, respectivamente.<sup>1</sup>

Embora o ritmo de crescimento da população urbana venha se reduzindo paulatinamente (sua taxa geométrica média de crescimento, entre 1991 e 2008, foi de 2,14% a.a.), o grau de urbanização do país, em 2008, já se aproximava dos 85%. Cabe ressaltar, ainda, que o avanço da urbanização não se expressa apenas em termos relativos pelo aumento do grau de urbanização. Em termos absolutos, a população urbana do Brasil passou de pouco mais de 31 milhões de pessoas para cerca de 160 milhões ao longo dos últimos 50 anos. No ano de 2008, o volume da população residente em cidades brasileiras já beirava 160 milhões (tabela 1).

TABELA 1  
População residente, por situação de domicílio (1940-2008)  
(Em 1 mil hab.)

Situação	Ano							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2008 <sup>1</sup>
Total	41.236	51.944	70.992	94.509	121.151	146.825	169.799	189.953
Urbana	12.880	18.783	32.005	52.905	82.013	110.991	137.954	159.095
Rural	28.356	33.162	38.988	41.604	39.137	35.834	31.845	30.858
Percentual								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	31,2	36,7	45,1	56,0	67,7	75,6	81,2	83,7
Rural	68,8	63,8	54,9	44,0	32,3	24,4	18,7	16,2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008.

Elaboração dos autores.

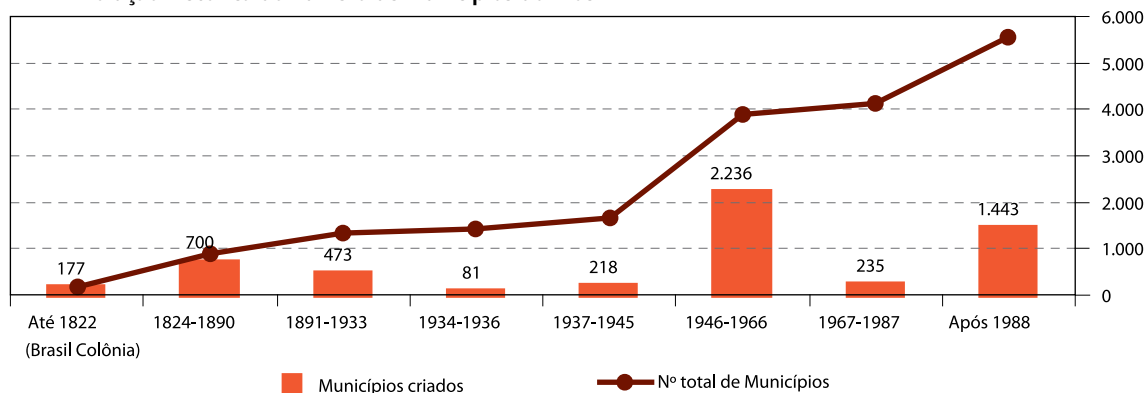
Nota: <sup>1</sup> Projeção da população brasileira por sexo e idade para o período 1980-2050, revisão 2008.

Outra característica igualmente marcante na urbanização brasileira tem sido a dinâmica de fragmentação político-administrativa do seu território em novos municípios e de constituição de novos núcleos urbanos. A título de ilustrar esta fragmentação, o gráfico 1 traz os dados relativos aos municípios criados ao longo da história do país, tendo como referência diferentes períodos marcados pela vigência das constituições federais. O Brasil, ao longo de sua história, passa dos 177 municípios existentes na época colonial para 5.565, mostrando por que sua divisão político-administrativa é considerada uma das mais dinâmicas do mundo.<sup>2</sup>

1. Com exceção desses quatro países, a taxa de crescimento geométrico da população urbana dos países sul-americanos, no período de 1950 a 2000, não ultrapassou 3,7%: Peru (3,7%), Paraguai (3,6%), Bolívia e Colômbia (3,2%), Chile (2,6%) Argentina (2,2%) e Uruguai (1%).

2. Vale destacar que, desde 1938, por meio do Decreto-Lei nº 311, vigora o entendimento jurídico-institucional de cidade como sendo a sede urbana do distrito-sede municipal, de forma que a criação de um novo município implica, forçosamente e independentemente do número de habitantes, na criação de uma nova cidade, cujos limites territoriais corresponderão ao seu perímetro urbano, definido em legislação municipal complementar.

GRÁFICO 1  
Evolução histórica do número de municípios do Brasil



Fonte: IBGE.  
Elaboração dos autores.

Essa criação de novos municípios e cidades, que se tem mostrado mais intensa nos períodos de vida democrática do país, reflete os interesses, demandas e pressões locais por emancipação político-administrativa de vilas e distritos. Sem entrar na discussão acerca do quão necessário ou desejável, prejudicial ou benéfica é a criação desses novos municípios e cidades, cabe aqui apenas sublinhar a existência deste movimento, observando que esta criação não acarreta, necessariamente, uma melhoria da gestão urbana, e que o movimento faz ampliar a rede de cidades do país, aumentando a própria demanda por apoio ao fortalecimento da gestão municipal. Embora a emancipação dos municípios possa, em tese, aproximar os cidadãos de suas autoridades locais, tal desmembramento também pode contribuir para uma redução relativa da capacidade administrativa dos municípios, trazendo novos desafios para sua gestão.

## 2.2 Histórico recente da política urbana federal

O papel do município no arranjo federativo brasileiro tem sido tema de debate em diversos momentos da história do país: as discussões em torno da descentralização e da unidade nacional ocorridas no Império; as disputas envolvendo o fortalecimento da esfera municipal, que se refletiram na chamada Constituição Municipalista de 1946; e o debate sobre a autonomia municipal, compreendida, no contexto da Constituição Federal de 1988, como um valor democrático em si e como um contraponto ao que teria sido uma excessiva centralização de poder na União durante o governo militar.

A recorrência desse tema em discussões nacionais dá indícios do seu grau de importância. A questão do papel federativo desempenhado pelo município configura-se como uma importante chave para a compreensão do processo de formação político-administrativa do país, da constituição de seus núcleos urbanos e da forma como a gestão municipal e, em especial, urbana, tem evoluído no transcurso das últimas décadas.

Evidentemente, desde o final do século XIX e princípio do século XX, diversas experiências urbanísticas tiveram lugar em diversas regiões e cidades do país, tanto em termos dos projetos para as novas capitais, como é o caso de Belo Horizonte, inaugurada em 1897, quanto de reformas urbanísticas de inspiração sanitaristas ou dos projetos de embelezamento urbano, assim como de outros, de perfil mais localizado, como as reformas dos portos e das áreas centrais do Rio de Janeiro, do Recife ou de Porto Alegre.<sup>3</sup>

Entretanto, foi somente a partir de meados do século XX e, especialmente, a partir dos anos 1960, quando a população brasileira passa a ser majoritariamente urbana, que a questão urbana passou a se constituir numa questão nacional – e não apenas um objeto de intervenção local –, inserindo-se na agenda política do país de forma mais orgânica. Embora a interrupção da então recente experiência democrática do país pelo golpe de 1964 tenha representado um recuo em termos de construção de uma agenda política da questão urbana, o período da ditadura militar foi caracterizado por levar a cabo um extenso projeto de modernização do país, inclusive no que diz respeito à ampliação da infraestrutura social e urbana.

São expressões dessas ações modernizantes a instituição da política habitacional nacional, por meio da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), a disponibilização de recursos (ainda que centralmente controlados) para ampliar a cobertura de abastecimento de água e a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Outro fruto do período da política urbana federal foi a criação, em 1973, das primeiras regiões metropolitanas (RMs) do país num processo que, em alguma medida, dialogou com a própria elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).<sup>4</sup>

De forma associada à elaboração do II PND, ocorreu, naquele início dos anos 1970, a formulação da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que articulava, de um lado, uma visão centralista e setorialista, a qual se refletiria na própria atuação do BNH, e, de outro, uma perspectiva que buscava favorecer a integração nacional, dado o quadro de profundas desigualdades regionais existentes no país (MELLO, 1981). Tratava-se da primeira tentativa de coordenar, em nível nacional, o desenvolvimento urbano do Brasil.

Naquele momento, o Serfhau era o órgão responsável por coordenar o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, dentro da política de desenvolvimento regional, em articulação com o então Ministério do Planejamento e o Ministério do Interior. Na qualidade de um dos principais órgãos do governo federal voltados para o apoio à gestão municipal urbana, sua estratégia de atuação dedicava-se majoritariamente à divulgação da necessidade de planejar o desenvolvimento urbano e ao apoio financeiro e técnico às prefeituras na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLIs).

3. Sobre algumas das experiências de urbanismo e práticas de planejamento urbano no país, ver, entre outros, Francisoni e Souza (1976), Leme (1999) e Villaça (1999).

4. As nove regiões metropolitanas (RMs) criadas na década de 1970 (pelas LCF nº 14/73 e nº 20/74) são as RMs de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.



Conforme Mello (1981), os PDLs abrangiam aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais dos municípios, além de dar indicações sobre a melhoria dos códigos municipais e sugerir regulamentação sobre o uso do solo. Embora incorporassem aspectos abrangentes, Bueno e Cymbalista (2007) apontam que os planos elaborados sob os auspícios do Serfhou privilegiavam, em geral, uma visão setorialista e tendiam a replicar, no nível local, as diretrizes de planejamento centralmente definidas pelo órgão.<sup>5</sup>

O apoio financeiro aos municípios para elaboração dos PDLs vinha do BNH, por meio de fundos urbanos como o Fundo Nacional de Apoio do Desenvolvimento Urbano (FNDU) e, principalmente, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (Fiplan). Criado pela Lei nº 6.256 de 1975, o FNDU foi uma das principais fontes de recursos para o desenvolvimento urbano da época (FRANCISCONI e SOUZA, 1976). A maior parte de seus recursos (cerca de 75%), contudo, destinava-se a investimentos em transportes urbanos (MELLO, 1981, p. 141). Já o Fiplan (criado em 1966, pelo Decreto nº 59.917) se destinava mais diretamente para o apoio à gestão urbana municipal, podendo ser aplicado por meio de empréstimos, doações ou rendimentos provenientes de suas operações (MELLO, 1981, p. 134).

Numa avaliação das experiências anteriores de estímulos estaduais e federais aos municípios para elaboração de seus planos diretores (com ações de financiamento, com a produção dos manuais e até com a exigência legal da elaboração desses planos, no caso do estado de São Paulo), Bueno e Cymbalista (2007) observam que:

o destino da maioria desses planos eram as prateleiras do gabinete do prefeito e, por vezes, de algumas secretarias ou da biblioteca municipal. Um inventário feito em 1979 pela Escola de Engenharia de São Carlos da USP constatava que 80% dos planos dessa era não tiveram serventia, outros 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implantadas e somente 7% dos planos diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes (p. 258).

A partir do final dos anos 1970, a insustentabilidade do modelo econômico baseado no endividamento público e o recrudescimento do processo inflacionário e da taxa de desemprego foram ingredientes importantes para a crise econômica e política que marcou o fim do período militar. A falência do modelo de financiamento do crescimento econômico, o aumento das desigualdades sociais, urbanas e regionais e as próprias pressões sociais e políticas por democracia e participação foram determinantes para o fim daquele regime e para a (re)construção da democracia no país.

Junto com a queda do governo militar, a política urbana federal entrou em uma crise, que seguiu pela década de 1980 e durou até o final dos anos 1990. Durante este período, marcado pelo fechamento de diversas de suas instituições como o Banco Nacional da Habitação

5. Em tese, os PDLs dos anos 1960 diferem dos Planos Diretores Participativos de hoje. Aqueles planos se traduziam em abordagens compreensivas de desenvolvimento local e que pouco ou nada envolviam a participação popular em sua elaboração, além de, em geral, não serem autoaplicáveis (ou seja, demandarem regulamentação posterior para sua aplicação). Segundo Villaça (1999), num momento posterior aos PDLs, emergiram os chamados "planos politizados", resultantes da "reação popular" iniciada nos anos 1980 e que geraram a edição de planos afinados com o ideário da reforma urbana, especialmente no período imediatamente subsequente à Constituição Federal.

(BNH), o Serfhou e a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), a pasta de política urbana teve uma trajetória errática, passando por cinco ministérios e duas secretarias nacionais até o início dos anos 2000. Há que se registrar que, durante este período – marcado por uma crise fiscal que desafiou gestores locais e estaduais –, poucos municípios conseguiram avançar na construção de novas práticas de gestão pública, à exceção de alguns municípios mais bem estruturados e de maior capacidade técnica e financeira (em geral aqueles de maior porte).

Contudo, muito se avançou nos debates e nas conquistas dos movimentos de base em torno da reforma urbana, que culminaram com a incorporação de um capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A partir da promulgação da Constituição Federal, o país ingressa em um novo período jurídico-institucional, no qual, num primeiro momento, as práticas de planejamento – entendidas ainda em sua associação com o poder centralizado, com a tecnocracia e a atuação estatal – foram profundamente criticadas, dando lugar à emergência de ações locais, fortalecidas pelo perfil descentralizador trazido pela nova carta.

No campo da gestão urbana, as inovações trazidas pela Constituição Federal geraram expectativas positivas quanto à possibilidade de se construir, a partir daí, cidades mais eficientes, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis, que refletissem melhor os anseios e necessidades de suas populações. A Constituição determina que compete à União estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (artigo 21), cabendo ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, no capítulo sobre política urbana, em seu artigo 182, estabelece-se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, para aquelas pertencentes às regiões metropolitanas e de interesse turístico.

O texto constitucional estabelece ainda uma diretriz de descentralização político-administrativa que pressupõe e exige uma capacidade técnica e gerencial, disponibilidade de recursos financeiros, administrativos e humanos por parte dos municípios para que eles assumam a gestão de seus territórios. A par disso, os vários tipos de competência distribuídos pela Constituição Federal às Unidades da Federação demandam a coordenação intergovernamental entre estes entes, de forma a produzir um planejamento e uma gestão integrados, articulados e compartilhados acerca de seus territórios e do meio ambiente.<sup>6</sup>

Nessa direção, alguns elementos trouxeram novas perspectivas para a gestão municipal e urbana, entre os quais, destacam-se a ampliação dos recursos tributários na esfera municipal e a valorização desta esfera de governo, seja em termos do reconhecimento do município como um ente da Federação, seja em termos de seu papel na gestão das políticas públicas (agora descentralizadas), ou em termos da gestão urbana, inclusive por meio dos novos instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal e, posteriormente, no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a).

---

6. Vale destacar a existência de um intenso debate em torno do federalismo (tripartite) brasileiro, no qual o papel do município e sua suposta autonomia demandariam formas de estimular a cooperação intergovernamental; um desafio ainda longe de ser superado. Para uma discussão acerca do federalismo, ver, entre outros, Zimmermann (2005), Castro (2005) e Merlin (2004).

Treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade<sup>7</sup> veio regulamentar o capítulo da política urbana, conformando o que se constitui no seu marco legal no Brasil. O estatuto buscou valorizar e tornar juridicamente consistentes as práticas de planejamento e gestão urbana brasileiras. Nesse sentido, ele legitimou alguns instrumentos de política urbana que já vinham sendo utilizados por alguns municípios que se colocaram na vanguarda da gestão urbana e municipal no país.<sup>8</sup>

Com o Estatuto da Cidade, inicia-se uma nova etapa na história do planejamento territorial no país. Além de estabelecer as diretrizes de política urbana, o Estatuto dá embasamento legal para que os municípios utilizem instrumentos que poderão favorecer a construção de políticas territoriais voltadas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.<sup>9</sup> No entanto, Sundfeld (2006) ressalva que o estatuto conforma um “conjunto normativo intermediário” do ponto de vista jurídico, o que significa que seus efeitos práticos dependem de desdobramentos ulteriores. Ou seja, seus efeitos se tornarão reais na medida em que, principalmente, os municípios produzam leis que tornem efetivas as normativas nele contidas e que consigam garantir que essas leis sejam aplicadas.

De fato, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, um novo quadro jurídico-institucional passou a nortear a gestão municipal e urbana. Contudo, a implementação, na prática, dos diversos instrumentos urbanísticos disponíveis neste marco legal depende sobremaneira da capacidade gerencial das prefeituras de desenvolver uma política urbana participativa e eficaz em seus territórios.

As dificuldades históricas que a grande maioria dos municípios brasileiros tem enfrentado para desenvolver boas práticas na sua gestão urbana dão indícios da importância do problema. É nesse sentido que o governo federal formula e passa a implementar programas e ações orientados para o fortalecimento da gestão municipal e urbana a partir do ano 2000, como se verá a seguir.

### **3 O PROGRAMA FORTALECIMENTO DA GESTÃO URBANA**

Nesta seção, realiza-se uma análise sintética do programa Fortalecimento da Gestão Urbana do Ministério das Cidades, no período de 2004 a 2009. Embora suas ações já viessem sendo desenvolvidas desde gestões anteriores à criação do Ministério das Cidades, a ênfase será dada aos dois últimos Planos Plurianuais (PPAs), 2004 a 2007 e 2008 a 2011, devido à indisponibilidade de algumas informações anteriores a 2004.

Buscou-se analisar o perfil das ações desenvolvidas pelo programa e o volume de recursos envolvidos, enquanto medidas que refletissem a prioridade a ele conferida na agenda pública do atual governo. As análises destacam algumas características básicas do programa, tais como

7. Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001 (BRASIL, 2001a).

8. Entre eles, o usucapião urbano, o parcelamento e a edificação compulsórios e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo.

9. Logo após aprovado o Estatuto da Cidade, em 2001, foi editado o documento Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, no qual foram fornecidas diversas orientações conceituais, metodológicas e jurídicas visando favorecer a implementação da lei (BRASIL, 2001b).

objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas – avaliando sua coerência em face da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano –, a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento/avaliação e seu desempenho em termos financeiros.

### 3.1 Objetivo do programa e público-alvo

O programa Fortalecimento da Gestão Urbana é gerido, desde 2004, pelo Ministério das Cidades (MCidades) e visa promover a capacitação institucional e democratizar o acesso à informação para o planejamento e gestão urbana, além de incentivar a implementação do Estatuto da Cidade. Seu objetivo oficial é “fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional”. Como seu próprio objetivo deixa claro, as prefeituras municipais são seu público-alvo.

Embora tenha adotado essa nomenclatura a partir do Plano Plurianual 2004-2007, em larga medida, esse programa constitui um desdobramento de outro que já vinha sendo desenvolvido pelo governo federal desde o PPA 2000-2003: o programa Gestão Urbana e Metropolitana, que visava, essencialmente, contratar a elaboração de estudos e apoiar, por intermédio de consultorias, as discussões acerca da gestão de serviços públicos de interesse comum.<sup>10</sup>

No entanto, analisando-se a descrição formal das ações, observa-se, em teoria, uma sensível mudança na abordagem da política de apoio à gestão urbana dos municípios a partir do PPA 2004-2007. Enquanto o programa Gestão Urbana e Metropolitana visava, basicamente, à contratação direta, pelo governo federal, de estudos e consultorias para que os produtos fossem então disponibilizados para os municípios, a partir de 2004, o novo programa passa a priorizar a descentralização de recursos para que os próprios entes municipais possam executá-lo.

Ao menos na intenção do formulador, tratou-se de aplicar uma perspectiva de fortalecimento da gestão municipal pelo aumento da autonomia destes entes na gestão dos recursos, o que parece uma iniciativa coerente com princípios presentes na atual PNDU, embora este tipo de abordagem exija uma maior transparência e controle dos recursos repassados aos municípios. Mesmo que o foco do programa possa ter variado ao longo dos anos, seu objetivo e público-alvo têm se mantido praticamente os mesmos desde sua criação.

---

10. Não seria equivocado dizer que o próprio programa Fortalecimento da Gestão Urbana do PPA 2000-2003 teve sua origem já no PPA 1996-1999. Embora este PPA apresentasse outra forma de organização de seus programas e ações, observa-se que esse Plano Plurianual já possuía algumas ações (por exemplo, saneamento geral e planejamento urbano) cujos objetivos consistiam em apoiar os estados e municípios de maneira a fortalecer a descentralização da administração pública e dotar as três esferas de governo das condições (jurídicas e administrativas) para implementar ações de desenvolvimento urbano. No PPA 2000-2003 também existiam outras ações de fortalecimento da gestão urbana municipal espalhadas em outros programas ligados à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu), diretamente à Presidência ou ligados a programas específicos. Entre outros, destacam-se o programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, que visa à elaboração de estudos, levantamento e difusão de informações; e a ação Habitar Brasil/BID (denominada Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda).

### 3.2 Estratégias de ação

Diferentemente dos programas finalísticos, que preveem obras e intervenções que se encerram em si mesmas, o programa Fortalecimento da Gestão Urbana aparece nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 enquanto um programa de governo de apoio às políticas públicas. Nesse sentido, o programa busca atingir seu objetivo pelo apoio à estruturação de ações meio que visam a melhorias na gestão pública urbana dos municípios.

Desde 2004, o governo federal apresentou tanto ações programáticas de apoio à gestão urbana específica e/ou temática quanto ações de suporte à gestão urbana municipal, num sentido mais amplo. No primeiro grupo, encontram-se aquelas ações que miravam (por meio de estudos e apoio técnico e financeiro) a modernização e/ou reordenamento institucional na prestação de serviços urbanos de coleta e disposição final de resíduos sólidos, saneamento, transporte urbano e da política habitacional. No segundo grupo, suas ações buscam fortalecer a gestão urbana municipal pelo apoio técnico e financeiro à capacitação de agentes municipais para o desenvolvimento urbano, à formulação de planos municipais e à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Em 2005, o Ministério das Cidades lançou ainda a campanha nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para Todos, com intuito de divulgar a importância de os municípios realizarem seu planejamento urbano. A campanha contou com a distribuição de *kits* contendo publicações com informações e orientações para serem utilizados nos processos locais de elaboração dos planos diretores, tendo atingido 1.350 municípios (BRASIL, 2005a, 2005b).

Pelo perfil das suas ações programáticas contidas no PPA, fica claro o entendimento do programa de que capacidade da gestão urbana municipal passa, em larga medida, por uma combinação de qualidade e quantidade dos recursos humanos, físicos e financeiros dos quais as prefeituras dispõem. No contexto dos avanços até agora conquistados na política urbana brasileira, as ações do programa explicitam que a capacidade da gestão urbana de um município passa também por sua capacidade de realizar e executar seu planejamento de maneira democrática, utilizando-se dos instrumentos urbanísticos existentes. Sob este aspecto, portanto, as ações propostas pelo programa parecem enfrentar o problema das deficiências da gestão urbana municipal de forma coerente com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

As principais ações do programa podem ser vistas no quadro 1. As quatro principais ações (indicadas nas quatro primeiras linhas do quadro) responderam por cerca de 70% de toda a meta financeira realizada do programa entre 2004 e 2009. Embora tenham mudado de nome e de código, as quatro têm se mantido ao longo do tempo, trazendo maior continuidade ao programa desde então.

## QUADRO 1

**Nome e código das ações programáticas que compõem o programa Fortalecimento da Gestão Urbana (1136) nos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011**

PPA 2004-2007		PPA 2008-2011	
Nome	Código	Nome	Código
Apoio à Capacitação de Municípios e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano	0612	Apoio à Capacitação de Gestores Municipais e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano	8872
Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores	0642	Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa	8874
Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda (Habitar Brasil)	0652	Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda (Habitar Brasil)	8873
Apoio à Modernização Institucional do Setor de Transporte Público Urbano	09FM	Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana	2D49
Apoio à Gestão Metropolitana e ao Consórcio Municipal para o Desenvolvimento Urbano	0588	Descontinuada	-
Apoio à Elaboração de Projetos de Saneamento em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes (criado em 2007)	006L	Apoio à Elaboração de Projetos de Saneamento em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes	1P95
Não existia	-	Apoio à Elaboração de Estudos e Implementação de Projetos de Desenvolvimento Institucional e Operacional e à Estruturação da Prestação dos Serviços de Saneamento Básico e Revitalização dos Prestadores de Serviços Públicos de Saneamento	8871

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan).

Elaboração dos autores.

A ação de apoio à gestão metropolitana e ao consórcio municipal pertencente ao programa no PPA 2004-2007 e que correspondia ao programa 0311 no PPA anterior não apenas foi descontinuada formalmente no PPA 2008-2011 como, na prática, não teve nenhum recurso gasto no PPA 2004-2007.<sup>11</sup> É curioso notar que esta ação deixou de existir justamente no momento próximo à aprovação do marco legal dos consórcios públicos – a Lei Federal nº 11.107/2005. Conquanto se tratasse de um projeto que havia sido encaminhado e aprovado no Congresso Nacional pelo próprio governo, a não execução financeira anterior e a descontinuidade atual sinaliza certa incoerência na elaboração dos instrumentos que pudessem dar efetividade à implantação da PNDU.

Essa efetividade relacionada à implantação da PNDU diz respeito ao princípio do consórcio, utilizado, inclusive, como critério de seleção de propostas para acesso a recursos do próprio Ministério das Cidades (MCidades) e, de maneira curiosa, utilizado como indicador oficial de diversas ações do mesmo programa, como se verá mais adiante.

Particularmente no que diz respeito à ação de Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e à Gestão Urbana Participativa, o ministério inovou ao lançar edital público para conveniamento com entidades sem fins lucrativos que definia regras de competição entre os

11. Embora isso não tenha comprometido a destinação prioritária dos recursos às RMs, como se verá no quarto item deste capítulo.

projetos apresentados para concorrer ao financiamento do governo federal. Segundo publicação no *site* do ministério (BRASIL, 2007a), o edital de 2007 utilizaria alguns critérios técnicos para seleção das propostas coerentes com a linha de desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao dar prioridade para propostas que apresentassem melhores estratégias de: *i*) participação popular e controle social, comunicação e difusão dos resultados; *ii*) fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão; e *iii*) transferência de conhecimento para ampliação da capacidade técnica dos beneficiários.<sup>12</sup>

Entretanto, ao analisar o quesito de qualificação e experiência institucional do proponente, o MCidades utilizava alguns critérios que tenderiam a priorizar aqueles municípios que possuíssem melhor infraestrutura física, administrativa e gerencial, e municípios que já tenham tido experiência em processos participativos articulados com a sociedade civil. A utilização destes critérios poderia levar a uma seleção enviesada, que priorizaria apenas os municípios que supostamente já possuíam alguma capacidade de gestão, excluindo, assim, aqueles que enfrentam maiores dificuldades em estabelecer as bases de sua gestão urbana participativa. Dado que o foco do programa é direcionado para apoiar a gestão dos municípios, a baixa capacidade de gestão ou mesmo de elaboração de projetos e propostas não deveria ser um obstáculo para que os municípios fossem selecionados como beneficiários do programa.

Embora uma avaliação criteriosa do programa devesse analisar detalhadamente cada projeto aprovado nos últimos anos, pode-se perceber que, desde 2004, o Fortalecimento da Gestão Urbana vem sendo executado sob uma abordagem coerente com princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que vêm sendo colocados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Pelo menos no que diz respeito às suas diretrizes oficiais, o enfoque do programa, nos últimos anos, parece buscar conferir autonomia para as autoridades municipais na gestão de recursos e valorizar o princípio de participação popular na gestão urbana.

## 4 INDICADORES DE DESEMPENHO E RECURSOS DO PROGRAMA

### 4.1 Indicadores oficiais de avaliação

O acompanhamento e a avaliação de desempenho de determinado programa governamental são relevantes tanto sob o ponto de vista pragmático – no sentido de que programas mal desenhados podem gerar sérios desperdícios de recursos – quanto no sentido ético e político de transparência e prestação de contas à sociedade (WORTHEN, SANDRES e FITZPATRICK, 2004).

Para se fazer uma análise consistente do desempenho físico do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, seria necessário verificar, entre outros, algumas informações de caráter mais administrativo e que dizem respeito aos resultados diretos das ações desenvolvidas (como

12. Uma análise mais profunda da mudança no perfil da ação após a publicação do edital, contudo, ainda não pode ser realizada, na medida em que apenas dois municípios até o momento foram beneficiados com transferências por essa ação (Cuiabá e Recife). Além disso, uma futura análise mais criteriosa faz-se necessária para se verificar se, de fato, essa mudança foi efetiva, o que exigirá um esforço de trabalho de campo com visitas aos municípios selecionados e entrevistas com gestores locais e do próprio Ministério das Cidades.

número de gestores capacitados, número de municípios atendidos, número de planos diretores implantados com apoio do programa etc.). No limite, a falta de informações como estas inviabiliza até mesmo saber em que medida a execução das ações programáticas efetivamente estariam contribuindo para os objetivos do programa.

Após consulta feita ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan), observou-se que essas informações de natureza administrativa do programa, e mesmo algumas sobre seus indicadores oficiais de monitoramento e avaliação, não são alimentadas de maneira sistemática. Ainda que a falta de um acompanhamento destas informações de programas governamentais venha sendo gradualmente superada ao longo dos últimos PPAs, sua ausência tende a prejudicar a transparência da gestão pública federal e os próprios esforços de avaliação e aprimoramento dos programas, colocando-se como um dos principais desafios a serem superados.

Embora o programa Fortalecimento da Gestão Urbana configure-se, em certa medida, como um desdobramento de programas e ações do governo federal anteriores a 2004, é somente a partir desse ano que o órgão responsável estabelece seus indicadores de avaliação oficial (ver quadro 2).

#### QUADRO 2

##### Indicadores de avaliação oficial do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (1136) e metas estipuladas ao final de cada PPA

Indicador	Base de referência		Meta oficial estabelecida para o ano	
	Data de ref.	Índice de ref.	2007	2011
Taxa de Municípios Consorciados para Habitação	1/11/2001	1,2%	5%	Não definida
Taxa de Municípios com Planos Diretores Aprovados e Elaborados	1/11/2001	18%	32%	100%
Taxa de Municípios com Cadastros Imobiliários	1/11/2001	81,5%	86,5%	Não definida
Taxa de Municípios Consorciados para Serviços de Esgotamento Sanitário	1/11/2001	1,6%	7,5%	16%
Taxa de Municípios Consorciados para Serviços de Coleta de Lixo	1/11/2001	2%	12%	20%
Taxa de Municípios com Processo de Fortalecimento Institucional Pactuados com o Ministério das Cidades para o Desenvolvimento de Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos	1/1/2007	Não se aplica <sup>1</sup>	Não se aplica <sup>1</sup>	95%

Fonte: SIGPlan.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Indicador criado a partir de 2008.

O desenho desses indicadores para acompanhar e avaliar o programa, contudo, merece algumas ponderações. Deve-se salientar que esses indicadores oficiais representam informações parciais e incompletas sobre as condições de gestão urbana dos municípios. Inicialmente, porque consideram o número total de municípios com a presença de determinados serviços urbanos e não somente aqueles municípios contemplados pelo programa. Além disso, não relativizam a informação pelo tamanho total da população que possui acesso a esses serviços. Constituem-se, assim, em indicadores incompletos de desempenho desses serviços.



Ademais, devido às fórmulas de cálculo dos indicadores, o desempenho do programa estaria sendo mensurado apenas pelo número de municípios que possuem consórcios intermunicipais de gestão daqueles serviços urbanos, ignorando outros municípios que poderiam fazer uma boa gestão destes serviços fora de consórcios intermunicipais. Embora a existência de um consórcio municipal possa ser interpretada como uma sinalização de maior organização e cooperação entre as administrações municipais, deve-se reconhecer que um município não precisa necessariamente estar consorciado para caracterizar uma boa gestão destes serviços.

É de central importância salientar ainda que os cinco primeiros indicadores oficiais utilizados pelo programa representam informações muito influenciáveis por questões externas ao programa. Ou seja, os valores destas taxas estão suscetíveis a variar por conta de municípios que tenham instituído seus planos diretores ou cadastros imobiliários etc. sem nunca terem sido apoiados pelo programa.

Nesse sentido, sugere-se que os indicadores sejam reformulados de maneira a diferenciar os municípios que foram contemplados pelo programa federal daqueles municípios que não o foram. Uma análise de indicadores de gestão urbana que compare esses dois grupos de municípios (beneficiários e não beneficiários) poderia dar melhores pistas sobre a eficácia do programa em afetar as condições de gestão urbana dos municípios. Como aponta o próprio Ministério das Cidades (BRASIL, 2007b), estes indicadores precisariam ser redefinidos, pois não satisfazem à necessidade de dimensionar se os objetivos do programa foram alcançados. No sentido de aprimorar os indicadores oficiais do programa, poder-se-ia pensar também na utilização tanto de indicadores de processo, para monitoramento do programa, quanto indicadores de resultado, para analisar o seu desempenho.

Em termos de indicadores de processo, poderiam ser utilizadas informações administrativas das próprias ações executadas que fossem mais diretamente vinculadas aos resultados imediatos de cada ação, como, por exemplo, o número absoluto de gestores públicos capacitados, o número absoluto de municípios com projetos apoiados na organização de seus serviços urbanos (de saneamento ambiental, política habitacional etc.) e na elaboração de planos diretores e cadastros imobiliários. Nos indicadores de processo, é importante frisar a importância de se trabalhar com números absolutos em vez de taxas, pois se tratam de resultados intermediários do programa e sua mensuração em termos de taxas perde sentido.

Contudo, quando se está tratando dos indicadores de resultado do programa, deveriam ser utilizadas informações específicas daqueles municípios que foram apoiados pelo programa, conforme aqui colocado, permitindo sua comparação com aqueles municípios que não o foram. Nesses indicadores, poderiam ser utilizados tanto números absolutos quanto relativos, transformados em taxas.

No primeiro caso, o MCidades necessitaria ter um acompanhamento rigoroso do número de planos diretores apoiados que foram aplicados, cadastros imobiliários apoiados que foram criados/atualizados, número de municípios apoiados que aplicaram instrumentos urbanísticos no Estatuto da Cidade etc. O próprio indicador oficial (Taxa de Municípios

com Processo de Fortalecimento Institucional Pactuados com o Ministério das Cidades para o Desenvolvimento de Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos), criado em 2008, possui um caráter de indicador de processo e poderia ser convertido para número absoluto de municípios apoiados.

No segundo caso, poderiam ser utilizadas taxas de municípios beneficiados que efetivamente finalizaram seus projetos apoiados pelo programa. O cálculo destas taxas deveria considerar a proporção de projetos apoiados efetivamente realizados pelos municípios em relação ao número total de municípios elegíveis do programa, ou seja, aqueles municípios “carentes” de apoio federal para o fortalecimento de sua gestão urbana e que, portanto, se encaixariam no perfil do seu público-alvo. Nesse sentido, o programa precisaria passar por um redimensionamento do seu público-alvo (como os próprios gestores do programa apontam no relatório de acompanhamento no SIGPlan), o que envolveria a difícil tarefa de se definir quais são e quantos seriam os municípios elegíveis.

Ainda que o programa venha a construir um novo conjunto de indicadores oficiais de avaliação e um sistema de informações para acompanhamento do programa nos moldes aqui sugeridos, é importante destacar que a mera constatação quantitativa da existência de municípios com estes instrumentos não estaria refletindo, necessariamente, sua aplicação correta conforme previsto no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, destaca-se a relevância da realização de algumas ações complementares de acompanhamento *in loco* de uma amostra dos projetos apoiados.

Em síntese, seria de grande contribuição para o avanço do programa uma revisão geral de seus indicadores oficiais de forma a encontrar medidas que reflitam de maneira mais fiel os resultados pretendidos pelas ações que efetivamente têm o potencial de contribuir para o fortalecimento da gestão urbana municipal.

## 4.2 Recursos do programa

Os dados e análises sobre a execução financeira do Fortalecimento da Gestão Urbana apresentados neste capítulo baseiam-se em pesquisa realizada no sistema Siga Brasil.<sup>13</sup> Os dados abrangem o período de 2004 a 2009 e foram extraídos do sistema em 18 de junho de 2010.

No que tange à sua estrutura financeira, o programa se baseia fundamentalmente em recursos de repasses feitos aos estados e municípios, utilizando contratos de repasse de recursos firmados por meio da Caixa Econômica Federal. Considerando a totalidade dos recursos autorizados para o programa entre 2004 e 2009, 64,48% tinham como fonte recursos ordinários do Orçamento Geral da União (OGU); 18,04% provinham de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL); 17,33% de operações de crédito externas –

13. Esse sistema é desenvolvido pelo Senado Federal e integra informações orçamentárias de diversas bases de dados de outros sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Ministério da Fazenda (Siafi), o Sistema Integrado de Dados Orçamentários do Ministério do Planejamento (Sidor) e o Sistema de Elaboração Orçamentária do Senado (Selor).

pelos acordos firmados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolvimento da a o Habitar Brasil; e o 0,16% restante provinha de reforma patrimonial pela aliena o de bens. Nota-se, no entanto, que a execu o dos gastos do programa concentra-se ainda mais nos recursos ordinários, que responderam por cerca de 78% de todos os valores efetivamente pagos pelo programa nesse período.<sup>14</sup>

Em termos absolutos, observa-se que a soma total de recursos autorizados para o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, no período de 2004 a 2009, foi de R\$ 274,8 milhões (tabela 2). O gráfico 2 ilustra os dados da tabela 2, deixando mais claro o volume de recursos alocados para o programa ao longo dos últimos anos. Nota-se uma tendência instável de recursos orçamentários destinados ao programa Fortalecimento da Gestão Urbana, com um incremento orçamentário até 2007 e uma queda nos dois anos seguintes.

TABELA 2  
Resumo orçamentário do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2010)<sup>1</sup>

(Em R\$ mil)<sup>2</sup>

Ano	Dota�o inicial	Autorizado	Empenhado	Pago	RP inscrito <sup>3</sup>	RP pago
2004	19.094,21	47.640,36	27.786,55	2.629,47	706,86	317,32
2005	53.757,43	55.788,02	52.772,15	6.057,28	23.640,75	5.017,23
2006	25.758,42	37.972,73	15.447,28	6.079,19	62.089,69	28.957,13
2007	26.174,54	52.897,73	41.339,23	14.763,34	32.566,99	21.008,96
2008	44.927,19	48.887,68	36.872,90	8.573,50	29.779,46	10.945,11
2009	29.328,00	31.628,00	23.759,54	4.710,38	41.054,59	4.491,28
Total	199.039,79	274.814,52	197.977,65	42.813,16	189.838,35	70.737,03

Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elabora o dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Não foram incluídos os valores liquidados, visto que no Siga Brasil, estes valores equivalem ora aos valores pagos (ao longo de cada mês de um ano), ora aos valores empenhados (na passagem de um ano ao outro). Neste último caso, trata-se de um procedimento orçamentário na passagem entre um ano e outro em que os valores empenhados e ainda não liquidados são liquidados formalmente de forma automática. Assim, optou-se pela exclusão desta informa o da tabela.

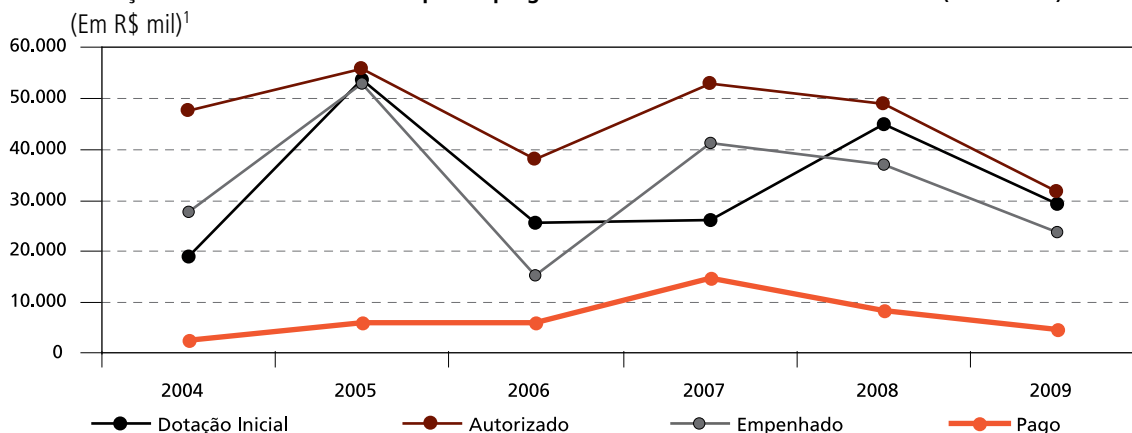
<sup>2</sup> Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro/2009).

<sup>3</sup> Foram considerados os restos a pagar (RP) inscritos como processados e não processados, incluindo os valores de exercícios não imediatamente anteriores. Foram excluídos os RP cancelados.

Não obstante o incremento orçamentário recebido pelo programa até o ano de 2007, a soma de todos seus gastos realizados (pagos no exercício e restos a pagar), entre 2004 e 2009, representa apenas 0,48% dos gastos totais do MCidades com seus programas no mesmo período. A título de compara o, há seis programas do ministério que, juntos, responderam por cerca de 58% de todos os recursos programáticos gastos pelo ministério. Observa-se ainda que, em termos da quantidade de recursos gastos por cada programa do MCidades, entre 2004 e 2009, o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana dos municípios ocupa a 18<sup>a</sup> posi o numa lista de 30 programas.

14. Todos os valores apresentados neste capítulo, bem seus percentuais calculados correspondem a valores deflacionados pelo  ndice oficial da infla o brasileira, o  ndice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo como referência dezembro de 2009.

GRÁFICO 2  
Evolução dos recursos autorizados para o programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)



Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: 1 Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro/2009).

Considera-se que a análise da parcela do orçamento que foi de fato executada é mais importante do que a simples verificação do orçamento alocado, tendo em vista que os valores pagos podem dar alguns indícios acerca da capacidade operacional da gestão do programa. O nível de execução analisado neste texto será, então, o financeiro, com base na comparação dos valores pagos com o valor autorizado ou mesmo com o empenhado.

A soma dos valores desembolsados pela execução do programa, no período de 2004 a 2009, totalizou cerca de R\$ 113,5 milhões (somando-se valores pagos e de restos a pagar). Embora não estejam incluídos neste cômputo os restos a pagar que passaram para 2010,<sup>15</sup> pode-se dizer que o programa tem apresentado um nível de execução de apenas 41,3%.

Conforme indicado no gráfico 2, as variações nos valores autorizados para serem gastos a cada ano de exercício não foram acompanhadas por variações equivalentes no valor absoluto pago em cada ano. Os valores efetivamente pagos oscilaram bem menos, sugerindo que não haveria uma relação direta entre as oscilações orçamentárias e o volume de recursos efetivamente despendidos. O gráfico 2 aponta, por exemplo, que, apesar da queda brusca nas previsões (dotação, autorização e empenho), o programa manteve um ritmo de crescimento nos desembolsos até 2007. A partir de 2008, os gastos, bem como todos os valores orçamentários do programa apresentam reduções em termos reais, apesar do constante aumento nos gastos totais do MCidades.

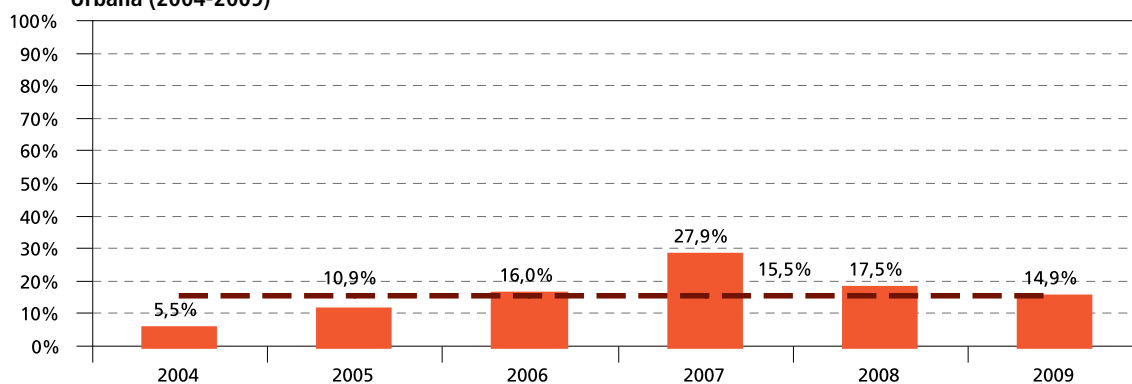
A equipe gestora do programa destacou, em relatórios oficiais de autoavaliação do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2005c, 2006, 2007b e 2008), algumas restrições que estariam comprometendo o desempenho do programa como um todo, entre as quais destacam-se o contingenciamento orçamentário e descontinuidades na liberação dos recursos; atraso na liberação de recursos por parte do MCidades; e dificuldades de celebração de convênios devido à tramitação dos processos dentro do ministério e/ou à inadimplência dos entes.

15. Considerados os valores de RP já pagos até 18 de junho de 2010, o nível de execução subiria para 44%.

A equipe do MCidades destaca ainda as limitações dos próprios municípios beneficiários que, via de regra, apresentam baixa capacidade técnica instalada (tanto em termos de infraestrutura institucional quanto de pessoal capacitado). Estas limitações tendem a se colocar como um dos principais entraves, na medida em que reduzem fortemente a capacidade dos municípios de contratar os recursos do programa.

A baixa execução do programa acaba por fazer com que a participação dos restos a pagar nos valores pagos totais a cada ano seja essencial para elevar sua execução financeira. O percentual de execução médio para os valores inscritos como RP supera o percentual referente ao próprio ano de exercício. Observando o que ocorreu em cada ano, percebe-se que esta relação persiste para todos os anos (gráficos 3 e 4).

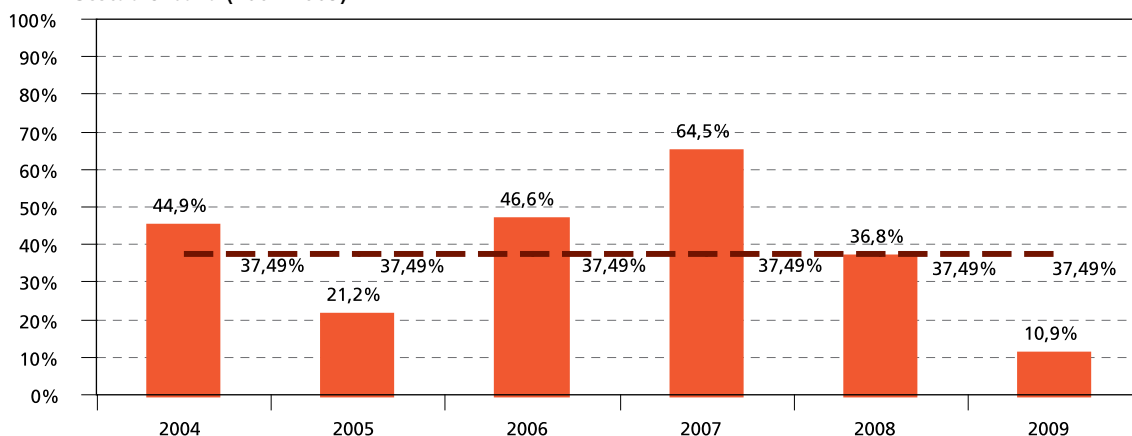
**GRÁFICO 3**  
**Percentual de execução no ano de exercício (pago/autorizado) do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)**



Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elaboração dos autores.

**GRÁFICO 4**  
**Nível de execução de restos a pagar (RP pago no ano/RP inscrito no ano) do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)**



Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elaboração dos autores.

Isso tem contribuído para que os valores não pagos de anos anteriores venham se avolumando, gerando anos em que os restos a pagar acumulados (inscritos totais) sejam maiores do que o valor empenhado do exercício – como já observado na tabela 2. Ou seja, os recursos orçamentários destinados a determinado ano de exercício são superados pelos valores não gastos de anos anteriores e ainda disponíveis para uso. Analisando os valores efetivamente gastos em cada ano, observa-se que, desde 2006, os valores pagos como restos a pagar superam os recursos gastos do próprio exercício. Em algumas situações (a exemplo de 2006), os valores de RP pagos foram quase cinco vezes maiores.

Em termos das modalidades de aplicação dos recursos pagos pelo programa, observa-se que a estratégia mais utilizada foi a transferência de recursos para os municípios por meio quase que exclusivamente de auxílios e contribuições, utilizando contratos de repasse de recursos com a Caixa Econômica Federal (mais de 99%). As transferências a municípios responderam por 55,88% (R\$ 63.450,35 mil) de todos os valores pagos do programa, o que sinaliza que este tem efetivamente adotado um enfoque que dá maior autonomia aos agentes municipais. Em seguida, encontram-se as aplicações diretas com 22,79% de participação.

A tabela 3 apresenta a distribuição de valores pagos por modalidade de acordo com o título vigente no período em que foram observadas.

TABELA 3  
Valores pagos segundo modalidade de aplicação do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)

Modalidade de aplicação	Valor pago total	
	(R\$ mil) <sup>1</sup>	(%)
Transferências a municípios	63.450,35	55,88
Aplicações diretas	25.881,33	22,79
Transferências a estados e Distrito Federal	13.236,42	11,66
Transferências ao exterior	5.932,21	5,22
Transf. a inst. privadas sem fins lucrativos	4.200,68	3,70
Aplicações diretas – operações internas	849,21	0,75
Total	113.550,19	100,00

Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro/2009).

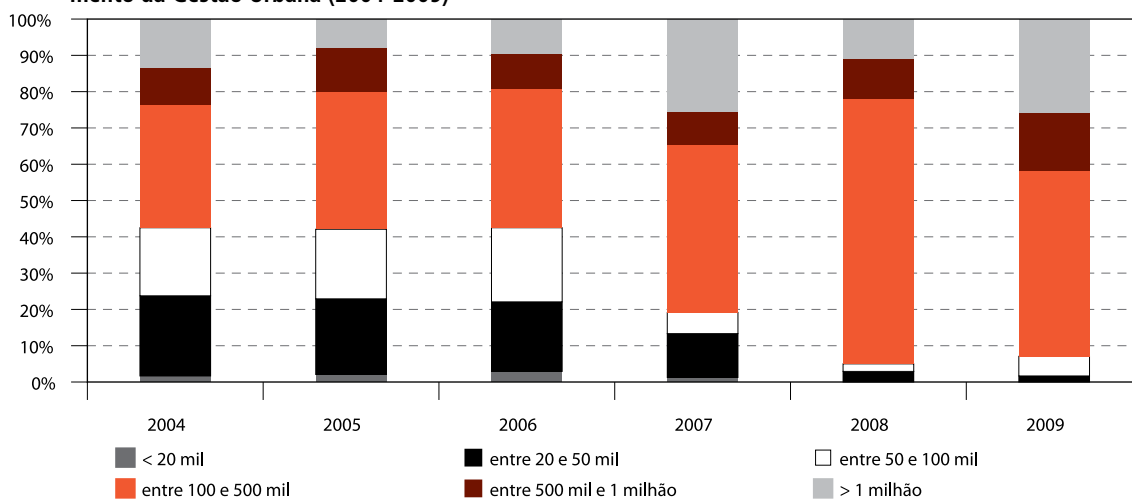
Do ponto de vista da distribuição espacial dos recursos, observa-se que a região beneficiada que teve maior participação nos gastos foi a Sudeste (com 34,07%), em especial, o estado de São Paulo (com 12,42%). Entre os cinco municípios que mais receberam recursos, entre 2004 e 2009 (excluindo Brasília), dois são da região Norte: Porto Velho, o primeiro, com mais de 10,44%; e Boa Vista, o terceiro, com 4,30%. Além destes, tem-se o Rio de Janeiro, com 5,79%, em segundo lugar, Belo Horizonte, com 2,65%, em quarto e Salvador, com 2,25% em quinto.<sup>16</sup>

16. As análises da distribuição geográfica dos desembolsos do programa desconsideraram os valores relacionados ao Distrito Federal. Isso porque estes valores encobrem não apenas os benefícios direcionados à gestão urbana do Distrito Federal, mas também as despesas próprias ao programa, o que poderia gerar uma distorção da análise sobre alocação de recursos do programa.

Utilizando um recorte por porte de município, observa-se que, de fato, os municípios com menos de 20 mil habitantes receberam poucos recursos do programa, o que seria coerente, devido às menores exigências legais colocadas pelo Estatuto da Cidade a estes municípios, particularmente no que diz respeito à não obrigatoriedade de elaborarem seus planos diretores.

No gráfico 5, apresenta-se a variação de recursos destinados pelo programa aos municípios segundo seis estratos de tamanho populacional. Observa-se que a repartição dos valores gastos no período pelas seis faixas apresentadas no gráfico variaram bastante, embora mantendo uma preponderância em municípios acima de 100 mil habitantes. A concentração de recursos nestes estratos populacionais justificaria-se devido à maior escala dos problemas urbanos, em geral, enfrentados por estes municípios.

**GRÁFICO 5**  
**Distribuição dos recursos totais pagos segundo porte dos municípios beneficiados pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)<sup>1</sup>**



Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Entre os anos 2000 e 2009, 44 dos 332 municípios beneficiados pelo programa mudaram de categoria de porte de município. Nestes casos, os valores recebidos por estes municípios foram mantidos para as duas classes.

O foco dado às capitais, regiões metropolitanas (RMs), regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides) e outras aglomerações urbanas pode ser percebido na tabela 4. Observa-se que o percentual de municípios beneficiados que fazem parte destes grupos é bem maior do que o percentual dos que não fazem. A concentração de recursos nestas aglomerações justificaria-se, por sua vez, devido aos problemas urbanos enfrentados, que ganhariam maior complexidade por serem compartilhados por mais de um município, demandando respostas articuladas.

**TABELA 4**  
**Categorias de municípios beneficiados pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)**

Agregação	Municípios		Percentual beneficiado
	totais	beneficiados <sup>1</sup>	
Brasil	5.565	332	5,97
Capitais	27	26	96,30
Não capitais	5.538	306	5,53
RMs originais <sup>2</sup>	118	57	48,31
Não RMs originais	5.447	275	5,05
RMs, Rides e aglomerações	456	132	28,95
Não RMs, Rides e aglomerações	5.109	200	3,91

Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

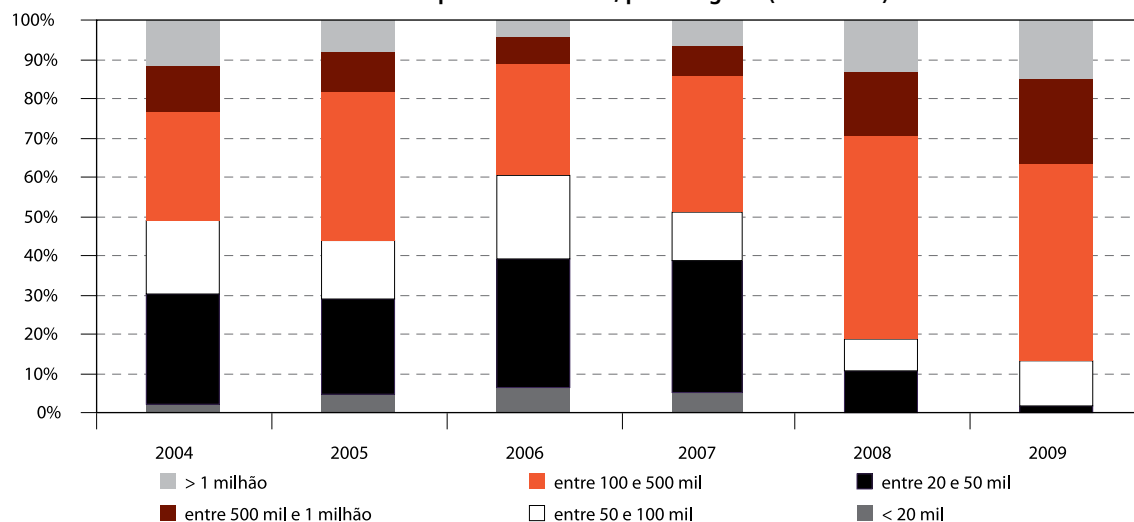
Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Com base na identificação do campo "localidades favorecidas" da base do Siga Brasil até a data de atualização dos dados.

<sup>2</sup> Consideradas as nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970 (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre).

O aumento do foco nas capitais, ao longo dos anos, pode ser percebido nos últimos três anos, conforme apresentado no gráfico 6, o que ratifica as características priorizadas pelo programa como mencionado anteriormente, na medida em que essas cidades reúnem, via de regra, a posição de núcleos metropolitanos e cidades de maior porte.

**GRÁFICO 6**  
**Participação das capitais nos recursos totais pagos (do exercício e restos a pagar) pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana aos municípios beneficiários, por categoria (2004-2009)**



Fonte: Siga Brasil, dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Elaboração dos autores.

Em linhas gerais, nota-se que o programa priorizou as transferências a municípios e, ao longo dos últimos anos, enfatizou aqueles que são capitais, que fazem parte de RMs ou que possuíam mais de 100 mil habitantes. Por um lado, este fato sinaliza que o programa estaria bem focalizado em vista do recente dinamismo real observado nas cidades médias brasileiras



em termos de crescimento econômico e populacional (MATA *et al.*, 2006; MATA e MOTA, 2008). Por outro, a baixa capacidade gerencial dos municípios de menor porte (e cujos planos diretores são exigidos pelo Estatuto da Cidade) sugere que o Ministério das Cidades deveria repensar o nível de atenção dada a esses municípios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora se tenha observado importantes avanços na legislação urbanística do país com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos, esse amadurecimento do arcabouço jurídico está longe de ser suficiente para a garantia de uma gestão urbana que seja, ao mesmo tempo, democrática e eficiente. Assim, a existência de instituições municipais mais sólidas e capacitadas coloca-se como questão crucial para que aquela legislação se faça valer na prática de forma a aprimorar a gestão das cidades do país.

Sob esse aspecto, o programa federal de Apoio à Gestão Urbana dos municípios deveria desempenhar importante papel. Contudo, o que se observa é que o programa apresenta algumas deficiências em termos do seu fluxo de recursos e do seu sistema de monitoramento e avaliação, os quais precisam ser equacionados. Nesse sentido, o programa mereceria passar por uma revisão geral, visando o seu aprimoramento e o da sua gestão.

Inicialmente, poder-se-ia pensar numa oficina de revisão do programa, nos moldes do ciclo de oficinas promovidos em 2008 pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), pautadas pela metodologia do Modelo Lógico, proposta por Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007). Por meio desta oficina, seria possível fazer uma revisão mais abrangente do programa, sobretudo no redimensionando e na focalização de seu público-alvo, na reformulação de novos indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação e, eventualmente, na redefinição de suas ações programáticas.

A criação do modelo lógico do programa seria ainda de importante contribuição por apontar as boas práticas que vêm sendo desenvolvidas internamente ao programa, bem como seus gargalos internos, os quais poderiam passar por uma reformulação de processos que conferisse mais agilidade a seu funcionamento, em particular, aos mecanismos de celebração de convênios e repasses aos municípios.

Do ponto de vista da política federal mais ampla de apoio à gestão urbana municipal, as ações de apoio à construção e à aprovação dos planos diretores em diversos municípios brasileiros e à qualificação das equipes de gestores municipais para o aprimoramento e expansão de seus serviços urbanos permanecem extremamente válidas. Paralelamente à continuidade e ao aprimoramento destas ações, coloca-se como desafio avançar na avaliação das experiências de aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e na própria qualidade do processo de gestão participativa, sobretudo no que diz respeito à elaboração dos planos diretores e ao desempenho dos conselhos municipais de política urbana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul., 2001a.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano diretor participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório anual de avaliação : ano base 2004 : exercício 2005. Brasília: MP, 2005c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 março 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório anual de avaliação : ano base 2005 : exercício 2006. Brasília: MP, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: 18 março 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Chamada Pública SNPU nº 02 /2007**. Apoio a projetos de capacitação para implementação de instrumentos de acesso à terra urbanizada previstos nos planos diretores participativos. Brasília: mcidades, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório anual de avaliação: ano base 2006: exercício 2007. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos Brasília: MP, 2007b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 de março, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório anual de avaliação: ano base 2007: exercício 2008, Brasília: MP, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 18 março 2009.

BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

CASTRO, J. N. **La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília, Ipea 2007, Nota Técnica.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas**. Brasília: Ipea, 1976. (Estudos para o Planejamento, n. 15).

LEME, M. C. S. (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAU/USP; FUPAM, 1999.

MATA, D. *et al.* **Um exame dos padrões de crescimento das cidades brasileiras**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1155).

MATA, D.; MOTTA, D. Crescimento das cidades médias. **Boletim Regional e Urbano** n. 1, 2008.

MELLO, J. C. **Planejamento dos transportes urbanos**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). *In*: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto das cidades: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed., São Paulo: SBDP; Malheiros, 2006, p. 44-60.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/ Editora USP, 1999, p. 169-244.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

WORTHEN, R. B.; SANDRES, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. **II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1974.

## **INTERVENÇÃO SOCIOURBANÍSTICA NO COMPLEXO DO ALEMÃO: REFERÊNCIAS PARA FUTURA AVALIAÇÃO**

### **1 APRESENTAÇÃO**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no começo do segundo governo Lula, previu um investimento de cerca de R\$ 646 bilhões em infraestrutura, para o período 2007-2010, apostando fortemente neste setor como um dos motores da promoção do crescimento econômico e da redução das desigualdades sociais e regionais no país. O PAC levou em consideração não apenas obras estruturantes, de caráter estritamente econômico, nos setores de logística e energia, mas também empreendimentos com forte apelo na área social e urbana, como a urbanização de favelas, haja vista a urgência na provisão de infraestrutura urbana aos moradores de assentamentos precários e o alto retorno social decorrente dessas ações.

Dos R\$ 11,1 bilhões de reais destinados à urbanização de favelas no âmbito do PAC, R\$ 8,3 bilhões são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU)<sup>1</sup> e R\$ 2,8 bilhões de fontes onerosas, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Foram eleitas como prioritárias para receber as verbas do PAC destinadas à urbanização de favelas as regiões metropolitanas, as capitais estaduais e os municípios com população superior a 150 mil habitantes, locais estes onde se situa a quase totalidade dos 12,4 milhões de moradores em assentamentos precários do país (BRASIL, 2007), 2,2 milhões dos quais se concentram na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Após uma intensa rodada de negociações com representantes das três esferas de governo para definir os investimentos prioritários em urbanização de favelas, foram selecionadas 192 propostas, beneficiando um total de 157 municípios, tendo sido adotados os seguintes critérios de prioridade: *i*) projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território; *ii*) recuperação ambiental; *iii*) eliminação de gargalos de infraestrutura logística (ocupações em área de aeroportos, portos e ferrovias); *iv*) prevenção/mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; e *v*) complementação de obras já iniciadas.

Na cidade do Rio de Janeiro, o PAC prevê investimentos na urbanização das favelas de Mangueiras, da Rocinha e do Complexo do Alemão, com recursos da União complementados por contrapartidas locais.

---

1. No PPA 2008-2011, as ações do PAC para urbanização de favelas fazem parte do Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, objeto de análise do capítulo 14, volume 2, do livro *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas* (IPEA, 2009, p. 405-430).

No Complexo do Alemão, o projeto é executado pelo governo do estado e pela prefeitura municipal e possui características que o tornam o mais emblemático dos três projetos, além de responder pela maior parte dos investimentos em urbanização de favelas no município do Rio, ou seja, cerca de R\$ 827 milhões. Desse valor, cerca de 87% correspondem a ações do governo do estado.

Responsável pela operacionalização das intervenções urbanísticas do PAC, o que inclui o repasse dos recursos da União à intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão, a Caixa Econômica Federal (Caixa) firmou acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o desenvolvimento de metodologia de avaliação de resultados e impactos das intervenções do PAC nos territórios a partir do uso da metodologia de modelo lógico da intervenção no Complexo do Alemão, com vistas a possibilitar a verificação do alcance dos resultados e das metas propostos para as intervenções, as modificações provocadas na cidade e os benefícios trazidos para as comunidades-alvo dessas ações.

O presente capítulo apresenta e discute alguns dos insumos utilizados pelo Ipea e pela Caixa para a elaboração do modelo lógico do Projeto de Intervenção Sociourbanística no Complexo do Alemão, utilizado na construção dos indicadores que nortearão a avaliação do projeto.

O capítulo está estruturado em quatro seções, além desta apresentação. Na próxima seção, descreve-se a metodologia do modelo lógico. A seção 3 contém um histórico das políticas para as favelas no município do Rio de Janeiro. Na seção 4, descreve-se o Projeto de Intervenção Sociourbanística no Complexo do Alemão, incluindo seus antecedentes e os problemas a serem enfrentados na área, a qual se constitui tanto em um bairro como em uma região administrativa do município do Rio de Janeiro. Por fim, a seção 5 apresenta algumas notas relativas aos principais desafios a serem enfrentados na gestão e implementação do projeto, para reverter o quadro de desigualdade socioterritorial e efetivar o direito à cidade e à moradia por parte dos habitantes daqueles assentamentos.

## **2 MODELO LÓGICO: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ORGANIZAR AVALIAÇÃO**

O modelo lógico é um método que resgata a teoria do projeto orientada por resultados, partindo da investigação do problema que deu origem à elaboração das propostas estabelecidas em programas ou projetos, considerando a visão dos atores envolvidos, nas esferas política, técnica e social, de modo a contemplar os diversos aspectos do problema central, visando à validação das alternativas propostas e mensuração dos impactos decorrentes.

A construção do modelo lógico cumpre o papel de explicitar a teoria do programa ou projeto de intervenção e é um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação. Alguns estudiosos da avaliação de programas destacam a importância de se partir da análise de sua teoria, não só para identificar o que o programa espera alcançar, mas para entender como espera alcançar. Para tanto, é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa ou projeto, bem como do seu funcionamento esperado.

Vale salientar que modelos lógicos completos são ilusoriamente simples, retratam uma realidade complexa por meio de uma cadeia de conexões a fim de evidenciar como se espera que um programa ou projeto funcione para atingir os resultados desejados. Apesar do desafio, é importante reconhecer que a visão linear propiciada pelo modelo lógico pode ser uma simplificação útil, embora o desenho de um programa ou projeto tenha lógicas, por vezes, bastante complexas.

A construção de uma referência prévia para a avaliação, por sua vez, busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores institucionais envolvidos. Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa ou projeto avaliado.

Para a construção do modelo lógico, conforme proposta desenvolvida pelo Ipea (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALEZ, 2007 e 2009), por solicitação do Ministério do Planejamento, foram estabelecidas algumas etapas de trabalho, descritas a seguir.

- 1) Coleta e análise das informações relevantes do programa ou projeto: levantamento da documentação, a partir de fontes de informação disponíveis e entrevistas com pessoas-chave;
- 2) Pré-montagem do modelo lógico: elaboração preliminar a ser validada pelos entrevistados;
- 3) Oficina de validação do modelo lógico: checagem dos componentes do modelo lógico e análise de sua consistência; e
- 4) Definição dos indicadores para monitoramento e avaliação: indicadores de produtos, resultados e impactos.

A proposta de modelo lógico é composta de três partes: *i*) explicação do problema e referências básicas (objetivo e público-alvo); *ii*) estruturação do programa para alcance de resultados e impactos; e *iii*) identificação de fatores de contexto.

Com vistas à pré-montagem do modelo lógico do Projeto de Intervenção Sociourbanística no Complexo do Alemão, a equipe Ipea/Caixa responsável pelo trabalho levantou os bancos de dados disponíveis concernentes aos descritores da área e sistematizou as informações relevantes da documentação oficial sobre o projeto. Concomitantemente, foram efetuadas entrevistas com duas categorias de atores envolvidos: os implementadores e formuladores do projeto em nível local (estadual e municipal) e em nível federal, sendo estes últimos os responsáveis pela formulação e operacionalização do programa no qual o projeto se insere – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários.

As entrevistas foram essenciais para a compreensão do projeto pela equipe de pesquisa e o registro e a sistematização dos resultados converteram-se em um documento de trabalho de cerca de 80 páginas. Entre formuladores e implementadores entrevistados, somam-se 16 pessoas, 13 delas no nível local (11 no governo do estado e duas na prefeitura municipal), e três no federal (duas no Ministério das Cidades e uma na Caixa).

Tomando como base todas as informações coletadas e sistematizadas, em fevereiro de 2010, foi realizada oficina para a pré-montagem do modelo lógico do Projeto de Intervenção Sociourbanística do Complexo do Alemão. Posteriormente, em março de 2010, foi realizada oficina para validação do modelo lógico, com representantes do governo federal e dos governos estadual e municipal do Rio de Janeiro. O produto destas oficinas constitui-se nos fundamentos do que é apresentado na seção 4 do presente capítulo.

### 3 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A cidade do Rio de Janeiro é amplamente identificada com a existência de grandes contingentes populacionais morando em favelas. A maior parte dos autores que buscaram reconstituir sua história vincula o surgimento das favelas às campanhas sanitaristas do final do século XIX, assim como às reformas urbanas promovidas pelo prefeito Pereira Passos, entre 1902 e 1906, que provocaram a destruição massiva dos cortiços existentes no centro do Rio (ABREU, 2008; VALLADARES, 2005). Segundo Abreu, a partir desses acontecimentos, os morros situados no centro – como Santo Antônio, Providência e São Carlos –, que, até então, eram pouco habitados, passaram a ser rapidamente ocupados, dando origem a favelas.<sup>2</sup>

O termo “favela” tornou-se conhecido a partir da década de 1920, passando a designar os aglomerados similares ao Morro da Providência – à época, conhecido como Morro da Favella –,<sup>3</sup> ou seja, conjuntos de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, constituídos em terrenos públicos ou privados, e que, então, multiplicavam-se pela cidade (ABREU, 1994).

Como mostram os dados dos censos demográficos (tabela 1), a população vivendo em favelas apresentou crescimento acentuado na cidade desde 1950, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a considerar as áreas de favelas como setores censitários especiais de aglomerados subnormais,<sup>4</sup> até o ano 2000.

TABELA 1  
Evolução da população total e residente em favelas, município do Rio de Janeiro (1950-2000)

Ano	População residente em setores especiais de aglomerados subnormais (A)	População total (B)	% A/B
1950	169.305	2.336.000	7,2
1960	335.063	3.307.167	10,1
1970	554.277	4.251.918	13,0
1980	718.210	5.090.700	14,1
1990	977.768	5.536.179	17,7
2000	1.092.783	5.851.914	18,7

Fonte: IBGE, censos demográficos, 1950-2000.

Elaboração dos autores.

2. Embora haja evidências relacionando o surgimento das favelas da área central da cidade com a campanha de demolição dos cortiços, ainda há lacunas importantes sobre as origens históricas do conjunto das favelas da cidade. Veja-se Silva (2005), Campos (2007), Moura (2006), Mattos (2004) e Valladares (2000).

3. Para a história do Morro da Favella, ver Valladares (2000).

4. O setor especial de aglomerado subnormal é definido como o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010).

Como será visto a seguir, as políticas governamentais voltadas para as favelas, dos anos 1930 até a década de 1990, ora penderam para a ideia de remoção total deste tipo de assentamento e construção de novas habitações em outros sítios, ora para a urbanização das favelas, ou seja, sua reestruturação física dentro do mesmo sítio, ambas de acordo com a opinião de que as mudanças físicas poderiam influenciar processos de mudança da condição social dos favelados.<sup>5</sup>

### 3.1 A ambiguidade dos programas entre 1930-1994

A primeira política governamental direcionada às favelas surgiu na década de 1930, sob a influência do Plano Agache, voltado para a remodelação urbana do Rio de Janeiro, então Distrito Federal. O plano preconizava a remoção das favelas, liberação de seus terrenos para moradias das “classes médias” e transferência da população favelada para “vilas jardins operárias” (ABREU, 2008). Tais intervenções do Plano Agache não foram implementadas, mas ele permaneceu como um trabalho de referência e, em 1937, influenciou a elaboração do Código de Obras da cidade (Decreto nº 6.000), que proibiu a construção de novas favelas, assim como a realização de melhorias nas favelas já consolidadas. Entretanto, a despeito do peso legal, o Código de Obras não se traduziu em um programa governamental de remoção de favelas (BRASIL, 2003). As remoções ocorriam, contudo, por força de ações judiciais de reintegração de posse de terrenos privados ocupados por favelas.

Entre 1930 e 1962, grosso modo, as políticas governamentais para as favelas foram marcadas pela ambiguidade, ora pendendo para o apoio formal às remoções, ora para intervenções pontuais em obras de “melhorias” das favelas. Essa ambiguidade da ação governamental para as favelas refletia o tratamento “clientelista” dos políticos locais para com os moradores das favelas, os quais dirigiam aos políticos suas reivindicações de “melhorias”, seja para a instalação de caixas de água, seja para o apoio contra as remoções judiciais (SILVA, 2005).

O programa dos Parques Proletários Provisórios, lançado em 1941 pela prefeitura da cidade, por exemplo, previa a transferência dos favelados para abrigos provisórios, enquanto seriam construídas novas habitações, de alvenaria, nas próprias favelas. Entre 1941 e 1944, foram construídos três parques Proletários (Gávea, Caju e Praia do Pinto), que realocaram de sete a oito mil pessoas. O programa dos parques proletários, entretanto, não foi adiante, e os abrigos provisórios tornaram-se permanentes, sendo posteriormente transformados em favelas.

A Igreja Católica desempenhou papel importante no desenho das políticas públicas para as favelas a partir dos anos 1940. Em 1947, foi criada a Fundação Leão XIII, uma parceria da prefeitura com a Arquidiocese do Rio de Janeiro, que atuou em 34 favelas da cidade, entre 1947 e 1954, principalmente por meio da criação de Centros de Ação Social (CARDOSO *et al.*, 2007b). Em 1955, foi fundada a Cruzada São Sebastião, outra iniciativa da Arquidiocese do Rio de Janeiro, que atuou em 12 favelas e construiu um conjunto habitacional no Leblon para os moradores removidos da antiga favela da Praia do Pinto, além de apoiar a luta contra a

5. Deve-se ter em conta que, mesmo as políticas de urbanização de favelas, em geral, levam à remoção e realocação de parte da população, o que é necessário para viabilizar as próprias obras de urbanização. Para uma discussão dos modelos de urbanização de favelas, ver Cardoso (2007a).



remoção de algumas favelas da cidade (Borel, Esqueleto e Santa Marta).<sup>6</sup> As ideias da Cruzada São Sebastião são apontadas como precursoras da atual política de urbanização de favelas, já que pregavam a “integração dos favelados com o bairro”, a “educação social” e a “participação comunitária” dos favelados, elementos presentes nos programas posteriores de urbanização de favelas (SILVA, 2005; VALLADARES, 2005).

As políticas públicas voltadas para “melhorias nas favelas” foram enfraquecidas a partir de 1962, quando o governo iniciou um programa efetivo de remoções de favelas. As remoções seriam viabilizadas pela construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia da cidade pela recém-criada Companhia de Habitação Popular (COHAB, posteriormente CEHAB), que, a partir de 1964, seria financiada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Durante o período 1962-1974, a COHAB produziu 36 conjuntos habitacionais, removeu 80 favelas e 139 mil habitantes. Os conjuntos habitacionais também serviram para abrigar os flagelados das grandes enchentes dos anos 1966-1967 (VALLADARES, 1980). No entanto, mesmo durante o período de vigência do programa de remoções de favelas, houve experiências pontuais de urbanização. Em 1968, o governo estadual criou a Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (Codesco), por meio da qual realizou a urbanização de três favelas (Mata Machado, Brás de Pina e Morro União).<sup>7</sup>

A política de remoções sofreu críticas contundentes, que enfatizavam a hipótese perversa de aumento da população das favelas, antes da remoção, com vistas a adquirir o direito à nova habitação para, posteriormente, vender/ceder esses direitos sobre a casa/apartamento no conjunto e retornar à favela. Outras críticas enfatizaram o fato de os conjuntos não possuírem infraestrutura e terem sido construídos em áreas distantes dos locais de trabalho e de difícil acesso aos transportes e serviços públicos.

As críticas ao programa de remoções levaram a que, no final da década de 1970, as políticas governamentais retomassem as iniciativas voltadas para a urbanização de favelas, em detrimento da opção de remoção.<sup>8</sup> Em 1979, o governo federal lançou o Programa de Erradicação de Favelas (Promorar), que, no Rio de Janeiro, empreendeu a urbanização de parte significativa do conjunto de favelas da Maré, com o Projeto Rio.

Ao longo dos anos 1980, foram os governos locais que adquiriram grande experiência em urbanização de favelas, por meio de iniciativas diversas.<sup>9</sup> O governo estadual desenvolveu duas experiências-piloto de urbanização – favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho – “estabelecendo bases de uma metodologia e intervenção que seria aperfeiçoada nos anos seguintes”

6. Segundo Valladares (2005), as duas organizações da Igreja eram bastante distintas, sendo a Fundação Leão XIII dirigida pela ala conservadora e tendo sua atuação centralizada em ações de educação e saúde, além de centros de ação social. Por sua vez, a Cruzada São Sebastião era dirigida pela ala progressista da Igreja, na figura de Dom Hélder Câmara, e sua atuação teria sido precursora da atual política de “urbanização de favelas”, sendo responsável por uma “grande campanha em defesa das favelas do Rio de Janeiro”, atuando na provisão de moradias novas e equipamentos de infraestrutura.

7. A urbanização da favela de Brás de Pina tornou-se emblemática, visto que contou com alto grau de participação popular, realizando o remanejamento de todas as moradias da favela, a fim de possibilitar a redefinição dos lotes e das ruas segundo padrões mínimos (BLANK, 1979).

8. Remoções pontuais, entretanto, continuaram a existir (CARDOSO, 2007a).

9. Situação que permanece até a atualidade, uma vez que o PAC apoia-se tecnicamente na experiência de governos locais, responsáveis pela execução das intervenções.

(CARDOSO e ARAÚJO, 2007c, p. 280).<sup>10</sup> Além disso, em 1982, o governo estadual lançou o Programa Cada Família, Um Lote, que pretendia dar títulos de propriedade aos moradores de favela por meio de contratos de compra e venda com a CEHAB. As agências estaduais ligadas à infraestrutura (saneamento e energia elétrica) criaram programas específicos para as favelas: o Proface, programa de favelas da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae), que pretendia levar redes de água e esgoto para as favelas; e o Programa Uma Luz na Escuridão, da Light, distribuidora de energia elétrica. Paralelamente, a prefeitura da cidade, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), desde o início dos anos 1980, vinha atuando em diversas favelas com o Projeto Mutirão, o qual abrangia obras de pavimentação, infraestrutura, pequenas contenções, construção de creches e centros comunitários, tendo atuado em 220 favelas até 1989.

Após a aprovação do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, em 1992, (Rio de Janeiro, 1992) criou-se um novo ambiente institucional para o desenvolvimento das políticas de urbanização de favelas. Um dos principais desdobramentos desse novo marco institucional foi o Programa Favela-Bairro.

### 3.2 O Programa Favela-Bairro: 1994 a 2004

Dada a continuidade do programa ao longo do tempo, a unidade de discurso que agregou em torno de si e a dimensão de suas iniciativas, o Programa Favela-Bairro marca um momento nas políticas voltadas aos assentamentos precários, com forte coesão em torno da urbanização das favelas. O programa foi desenvolvido, até o momento, em três etapas, a primeira, no período 1994-2000, e a segunda, no período 2001-2004. Atualmente o programa encontra-se em sua terceira fase (Favela-Bairro 3).

O Favela-Bairro surgiu no âmbito da prefeitura municipal como uma nova política para as favelas, em substituição ao Projeto Mutirão (CARDOSO e ARAÚJO, 2007c). O programa foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com contrapartida da prefeitura, e objetivava “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade” (Decreto nº 14.332/1994). O programa era voltado principalmente para a recuperação de áreas, por meio da implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, mas pretendia intervir o mínimo possível nos domicílios construídos na favela. No escopo do contrato assinado com o BID, o Favela-Bairro incluía ações de desenvolvimento sociocomunitário, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, regularização urbanística e fundiária e reforço institucional das agências executoras.

Os projetos da primeira fase do programa foram contratados por concurso público pelo Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), e a seleção das

10. Esta metodologia baseava-se nos seguintes elementos: *i)* concentrar a intervenção em obras de infraestrutura, deixando as melhorias habitacionais por conta dos moradores; *ii)* minorar o problema da acessibilidade com uma via de circulação interna de dimensões adequadas para o trânsito de veículos e distribuição dos troncos principais de infraestrutura; *iii)* criar alternativas de transporte de lixo e de passageiros nos casos de topografia difícil (por exemplo, o plano inclinado na favela do Pavão-Pavãozinho); e *iv)* criar equipamentos sociais e de lazer na área da favela.

áreas dependia de alguns critérios, sendo o tamanho populacional o principal deles, limitado a favelas entre 500 e 2.500 domicílios. Após a seleção das áreas, as favelas contempladas foram declaradas “Áreas de Especial Interesse Social”, por meio de decreto municipal. A partir de 1997, o programa se desdobrou em dois outros, o Bairrinho (até 500 domicílios) e o Grandes Favelas (mais de 2.500 domicílios), visando contemplar as favelas excluídas do Favela-Bairro em sua formulação inicial.

O Favela-Bairro não previa a construção de novas unidades habitacionais, exceto nos casos de remanejamento. Na primeira fase, a taxa de reassentamento do programa foi de 5% dos domicílios, e as famílias receberam casas construídas na própria favela ou indenização por benfeitorias. O programa tinha como eixo central a realização de obras de infraestrutura, com a abertura de acessos e a criação de vias de circulação interna, a realização de obras de saneamento, a eliminação das áreas de risco e a construção de equipamentos públicos, como creches, quadras esportivas e praças. Nesta fase do programa, não havia exigência de regularização urbanística e fundiária. Entre 1994 e 2000, o programa beneficiou 117 favelas e 676 mil habitantes.

A segunda fase do programa, entre 2001 e 2004, foi formalizada em um novo contrato com o BID e teve seu escopo ampliado para “dotar os assentamentos de infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à cidade, proporcionando o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes, e a geração de oportunidades de trabalho e renda” (CAVALLIERI, *apud* CARDOSO e ARAÚJO, 2007c). Foi ampliado o limite de reassentamentos para 8% dos domicílios e foi introduzida a elaboração de Planos de Ação Social Integrada (Pasi), sob a responsabilidade de três secretarias municipais (Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação), que deveriam ser aprovados pelas respectivas comunidades em assembleias dos moradores e orientariam a definição das ações dos componentes de urbanização integrada, atenção às crianças e adolescentes e geração de trabalho e renda. A segunda fase do Favela-Bairro previa atingir 92 favelas e 255 mil habitantes.

Partindo desse pano de fundo histórico, a seguir serão caracterizadas as favelas do Complexo do Alemão, assim como será examinado em que medida elas foram beneficiadas por alguns programas governamentais ao longo das últimas décadas.

#### 4 O CASO DO COMPLEXO DO ALEMÃO

De acordo com as informações disponíveis, a área hoje designada como Complexo do Alemão começou a ser ocupada na década de 1920, a partir de loteamentos sucessivos e irregulares de uma antiga fazenda.<sup>11</sup> A ocupação da parte hoje conhecida como Morro do Alemão teria se originado por volta de 1930, a partir do loteamento das terras do Sr. Leonardo, que, “por falar uma língua estranha”, ficou conhecido como Alemão, dando origem ao nome do morro.<sup>12</sup> No loteamento do Morro do Alemão, cobrava-se aluguel dos terrenos e das casas já construídas

11. A Fazenda Camarinha, da família Veiga, teria sido objeto de ação de parcelamento em 1933, daí originando os títulos de propriedade da área (RIO DE JANEIRO, 1983).

12. Tratava-se do Sr. Leonard Kacsmarkiewicz, de nacionalidade polonesa (RIO DE JANEIRO, 2004).

(RIO DE JANEIRO, 1983). A favela Joaquim de Queiróz (conhecida como Grota) teve origem similar, em área que servia à criação de gado e que foi arrendada e alugada em 1928 (RIO DE JANEIRO, s/d). As favelas Morro da Baiana (1961) e Morro das Palmeiras (1977) também tiveram origem em loteamentos irregulares. Por sua vez, a favela Parque Alvorada (1982) teve origem em invasão, assim como a parte baixa do Morro da Baiana, e a parte baixa do Morro do Alemão (RIO DE JANEIRO, 1983).<sup>13</sup>

Portanto, a maior parte das favelas do Complexo do Alemão se originou em áreas particulares, a partir de loteamentos informais que cresceram desordenadamente. A tabela 2 resume algumas informações a respeito das favelas que fazem parte do Complexo. Note-se que, em geral, as favelas são conhecidas por nomes distintos pelos órgãos de administração pública e pela comunidade.

TABELA 2  
Comunidades do Complexo do Alemão, por ano de ocupação e população total (2000)

Nome da comunidade	Subáreas ou outros nomes, de acordo com os moradores	Ano de ocupação	População no ano 2000
Grota	Joaquim de Queiróz	1928	11.092
Morro do Piancó		1941	1.606
Nova Brasília	Apê e Capão, Loteamento	1942	15.428
Itararé		1946	2.278
Morro do Adeus		1951	1.301
Morro do Alemão	Esperança / Pedra do Sapo	1951	10.468
Morro da Baiana		1961	2.853
Morro das Palmeiras	Te Contei, Morrão	1977	2.137
Mourão Filho	Reservatório de Ramos, Conjuntos da Coca-Cola	1979	1.174
Parque Alvorada	Cruzeiro, Sabino e Coqueiro	1982	6.990
Vila Matinha	Morro dos Mineiros, Canitar	-	944

Fonte: *Sistema de Assentamentos de Baixa Renda* (Sabren) e IBGE.

O conjunto de favelas do Complexo do Alemão tornou-se uma região administrativa da cidade e também um bairro, em 1993, com a edição da Lei nº 2.055. Até então, cada favela do Complexo pertencia a um dos bairros hoje limítrofes, como Olaria, Ramos, Bonsucesso, Inhaúma e Higienópolis.

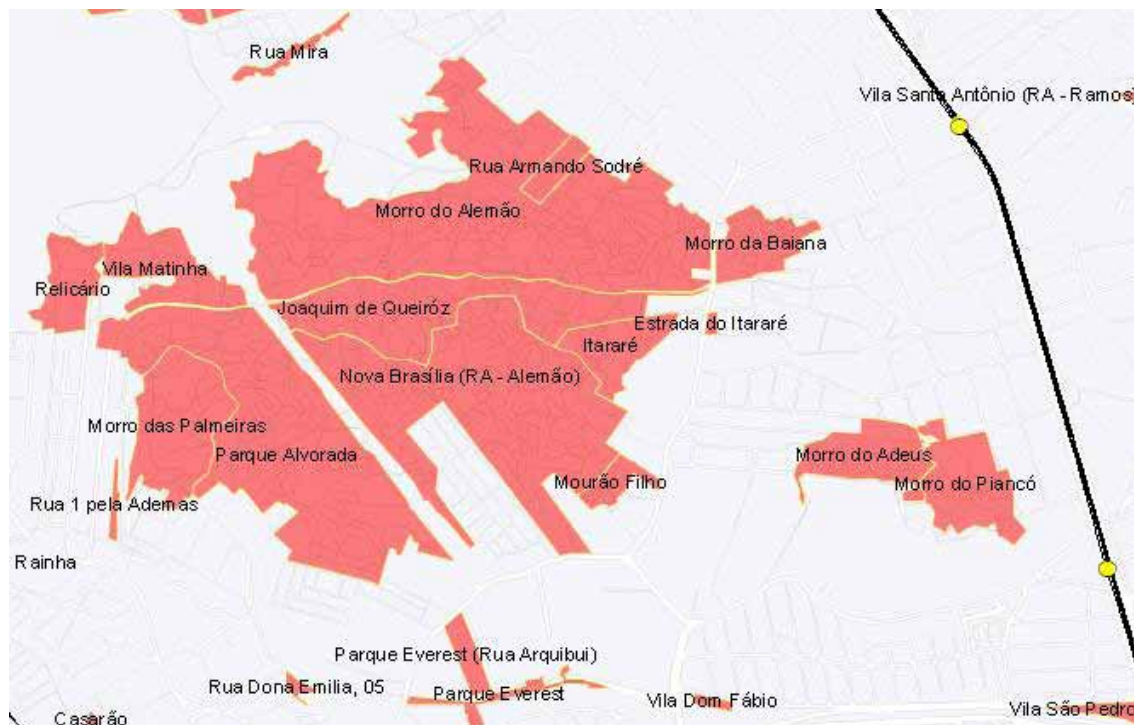
Essas favelas foram construídas sobre a Serra da Misericórdia. Devido à ocupação humana, atualmente, a cobertura vegetal da Serra encontra-se quase totalmente destruída.

Segundo dados do Instituto Pereira Passos (IPP), o Complexo abrange uma área de 186 hectares e a população residente é estimada em cerca de 100 mil pessoas. A densidade demográfica média é seis vezes superior à média do município do Rio de Janeiro, com variações entre 100 e 1.000 hab./ha. Considerando-se que também há predomínio de domicílios tipo casa (estimado em 94%), é possível construir um quadro de forte adensamento de moradias no Complexo do Alemão.

13. O histórico das favelas baseia-se em fontes diversas que, por sua vez, tiveram como fonte primária entrevistas com moradores (ver RIO DE JANEIRO, 1983, s/d).

FIGURA 1

Mapa das comunidades do Complexo do Alemão



Fonte: IPP, Prefeitura do Rio de Janeiro, Armazém de Dados.

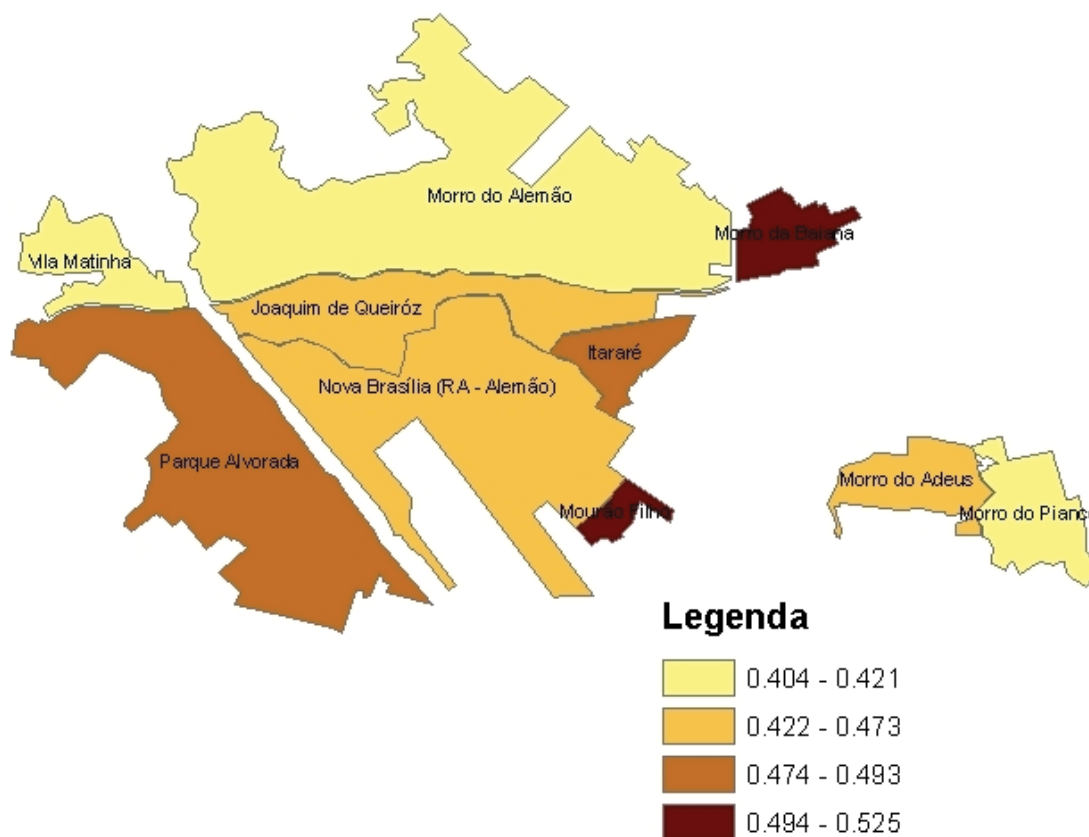
A região já foi uma importante área industrial, mas, ao longo dos anos, particularmente depois do fim de 1990, houve uma desindustrialização do entorno do Complexo, com o fechamento de empresas, o que contribuiu para o processo de empobrecimento local. Muito mais do que um processo de realocização econômica, a desindustrialização foi marcada pela fuga de empresas de uma área conflagrada em território que passou a ser dominado por organizações que controlam o tráfico de drogas. Com isso, a atividade econômica legal da região se resume a pequenos estabelecimentos, sendo a maioria do segmento do comércio e serviços.<sup>14</sup>

Em 2000, o Complexo do Alemão foi classificado como uma das regiões mais pobres do Rio de Janeiro, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,711, o mais baixo no *ranking* dos bairros da cidade. As creches, escolas e postos de saúde estão presentes em número muito reduzido, enquanto outros equipamentos sociais para atividades de cultura, esporte e lazer são praticamente inexistentes. Tal posição desfavorável é igualmente reforçada pelo Índice de Desenvolvimento Social (IDS) de 0,474, o que situa o Complexo do Alemão

14. Segundo dados do censo empresarial, feito com recursos do PAC para a área da intervenção do governo do estado, 92,3% dos estabelecimentos são informais. Com relação ao tipo de negócio, 16,4% são bares, 15,8%, empresas de alimentos, 14,9%, empresas de tratamento de beleza, 5,3%, confecções, e 3,5%, do ramo de transporte de passageiros.

na posição de 149º dentre os 158 bairros cariocas.<sup>15</sup> No interior do Complexo do Alemão, o IDS varia de um mínimo de 0,404 a um máximo de 0,525, com valor médio de 0,474, como se pode ver na figura 2.

FIGURA 2  
IDS em favelas do Complexo do Alemão



Fonte: IPP, Prefeitura do Rio de Janeiro, Armazém de Dados.

#### 4.1 Intervenções urbanísticas anteriores ao PAC

As primeiras intervenções governamentais para prover “melhorias” nas favelas do que hoje é designado por Complexo do Alemão vieram com a instalação de “bicas d’água”. Em 1964, o governo Lacerda promoveu a canalização e instalação de novas bicas (os então chamados “canos do Lacerda”), que deram origem a uma precária rede de distribuição de água. Até o final daquele governo, a Fundação Leão XIII era a responsável pela manutenção das bombas de recalque e das redes de distribuição. Este serviço era gratuito e a Cedae não cobrava pelo fornecimento de

15. O IDS é um indicador composto elaborado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, relevante para retratar a situação de um bairro como o Complexo, pois abrange dimensões como acesso a saneamento básico e qualidade habitacional, além do grau de escolaridade e da disponibilidade de renda, dimensões estas que também compõem o IDH, juntamente com a expectativa de vida ao nascer.

água. Posteriormente, as associações de moradores passaram a executar a manutenção da rede e a cobrar uma taxa mensal pelo serviço. As associações, então, trataram de aumentar a rede e passaram a ter a distribuição de água como sua função básica (RIO DE JANEIRO, 1983).

Na década de 1980, durante o governo Brizola, as favelas do Complexo receberam obras do Programa de Favelas da Cedae (Proface), destinado a melhorias na rede de distribuição de águas e implantação de uma rede coletora de esgotos (COELHO, 2008). Além disso, foram construídas escolas de ensino fundamental e médio dentro da área do complexo (CIEP e Brizolinha).

No final dos anos 1990, por meio do Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Pró-Sanear), o Complexo recebeu novas obras de saneamento, visando aumentar as redes de água e esgotos, porém, desta vez, em sistema condominial, definindo três subsistemas dentro da comunidade (RIO DE JANEIRO, 2004). O Pró-Sanear, de iniciativa do governo federal, com recursos do Banco Mundial e em parceria com a Caixa, era operado pela Cedae e objetivava a utilização de tecnologias de baixo custo em projetos estruturados com a participação da comunidade. Porém a organização das comunidades em sistemas condominiais para a manutenção das redes não funcionou, devendo-se ter em conta que a necessidade de acesso a áreas privadas para a realização de trabalhos de manutenção dos sistemas foi um complicador.

Embora nenhuma favela do Complexo tenha sido beneficiada pelo Favela-Bairro, a área foi contemplada, na segunda fase do programa, com recursos para a realização de um plano urbanístico, que gerou a produção de um estudo detalhado e propostas para intervenções urbanas. O Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão, finalizado em 2004, previa a divisão do Complexo em subáreas, que comporiam uma “ordem espacial hierárquica,” expressa em quatro níveis, organizadas em torno de centros, nos quais seriam implantados equipamentos de uso coletivo.<sup>16</sup> O plano tinha como objetivo alcançar as maiores densidades populacionais nas proximidades dos centros e equipamentos, facilitando o acesso a estes por transportes integrados. Pretendia-se aproveitar o alinhamento ao longo dos vales para configurar um sistema viário que pudesse funcionar igualmente como drenagem pluvial e sanitária. O plano também previa a constituição do Parque Municipal da Serra da Misericórdia, que seria uma nova área ecológico-ambiental para toda a cidade do Rio de Janeiro.

Tal plano seria desenvolvido gradualmente, em etapas quadrienais, que seriam cumpridas em um prazo de 20 anos. A primeira etapa previa o estabelecimento dos marcos legais para viabilizar o projeto, tais como a criação da Área de Especial Interesse Social do Complexo do Alemão, para fins de urbanização e regularização fundiária (por meio da Lei Municipal nº 4.453/2006), e a criação do Parque Municipal da Serra da Misericórdia (Decreto Municipal

16. Seriam criadas “zonas” de intervenção urbana, subdivididas em “unidades de planejamento urbano” (UPU), compostas por “setores urbanos” e, finalmente, “grupos” dentro de cada setor. Nos setores, UPUs e zonas, haveria centros também hierárquicos, contando cada um com um determinado rol de equipamentos (escolas, postos de saúde, hospitais etc.), sendo os de uso mais abrangente nos centros setoriais e os de uso mais seletivo nos centros zonais.

nº 27.469/2006).<sup>17</sup> Ainda nesta fase, deveriam ser executadas as obras destinadas à execução do binário viário principal do complexo, no fundo do vale que corta toda a área (interligando a rua Joaquim de Queiróz e a rua Canitár), que serviria para a introdução de uma linha de ônibus que atendesse a todo o complexo. Além disso, seriam construídos os equipamentos previstos para um dos centros setoriais (RIO DE JANEIRO, 2004).<sup>18</sup>

#### 4.2 O problema a ser enfrentado por meio da intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão<sup>19</sup>

A intervenção do PAC na área do Complexo do Alemão tem como desafio mudar a situação deste bairro segregado do restante da cidade, com população sem garantias para o exercício da cidadania e exposta a riscos sociais e ambientais. A área foi construída e se desenvolveu como bairro sem o acompanhamento do Estado, gerando um território marginalizado espacialmente, cuja constituição é profundamente diferenciada do seu entorno. É um bairro segregado tanto do ponto de vista das estruturas físicas como das características socioeconômicas de seus moradores.

A diferenciação do território do Complexo com relação ao seu entorno transparece, por exemplo, em seu sistema viário, nisto que suas vias foram construídas, em grande parte, pela própria população à medida que as áreas foram sendo ocupadas. O resultado é um conjunto de vias com caixas de rolamento de largura inferior à necessária para dar vazão à população ali residente e um emaranhado de becos e escadarias que, por suas características geométricas, impõem restrições à mobilidade da população. O sistema de transporte regular que atende a população é periférico, não há linhas que atravessem a área ou tenham pontos finais dentro do Complexo, onde funciona um sistema alternativo de *vans* e mototáxis. Em pesquisa de opinião, realizada em 2003 com moradores do Complexo do Alemão, estimou-se que cerca de 18% da população apontava carências ou problemas de acesso como o principal problema do bairro.<sup>20</sup>

As redes de água e esgotos implantadas na comunidade apoiaram-se no sistema viário deficiente que, muitas vezes, não permite os recobrimentos definidos nas normas técnicas. As dinâmicas de crescimento, tanto horizontal quanto vertical, aliadas ao precário atendimento da Cedae para as comunidades de baixa renda, praticamente inviabilizaram os sistemas implantados (RIO DE JANEIRO, 2004). Na prática, não existe um sistema de drenagem para o Complexo, há apenas um único elemento significativo (as galerias da rua Joaquim de

17. O Decreto Municipal nº 19.144/2000 já previa a criação da Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana da Serra da Misericórdia.

18. Em dezembro de 2006, o Decreto nº 27.471 aprovou o Plano de Desenvolvimento Urbanístico, estabelecendo normas para futuras intervenções urbanas no Complexo.

19. Esta subseção descreve o problema conforme elaborado no modelo lógico da intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão, objeto da cooperação técnica entre o Ipea e a Caixa.

20. Resultados da pesquisa apresentados no *Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão* (RIO DE JANEIRO, 2004). Em 2002, segundo a pesquisa *Origem e Destino*, contratada pela Secretaria de Transportes do Governo do Rio de Janeiro, a viagem média no município do Rio de Janeiro durava 35 minutos, enquanto a viagem média com origem no Complexo do Alemão durava 42 minutos.



Queiróz, construídas nos anos 1980) e pequenas canaletas que atendem a situações isoladas (RIO DE JANEIRO, 2004). Em consequência da precariedade das infraestruturas e do tipo de ocupação, a população está exposta a riscos ambientais, como o risco de deslizamento e alagamento de suas casas. Outro agravante é o tratamento inadequado dado ao lixo e ao esgoto, que resulta em ambiente propício à proliferação de doenças de veiculação hídrica, assim como a falta de ventilação e de iluminação das moradias também pode aumentar a incidência de doenças respiratórias.

O bairro também é segregado devido a características específicas da população que nele habita. A população que iniciou a ocupação já apresentava uma fragilidade socioeconômica, explicitada pela falta de renda, que daria acesso a outro tipo de moradia mais digna. Essa situação também não se alterou nas gerações seguintes, influenciadas por um ambiente social desfavorável e com más condições de vida. Ou seja, morar em favelas como o Complexo do Alemão reforça as dificuldades de mobilidade social já existentes na sociedade em geral.

Paralelamente à mudança na postura dos governos com relação às favelas ao longo da história (de remoção para urbanização de favelas), a política habitacional destinada à população de menor poder aquisitivo também teve consequências diretas no estímulo a esse tipo de ocupação irregular do solo. Fundamentalmente, ela não foi capaz de ofertar alternativas no mercado formal que anulassem os incentivos para novos moradores ocuparem terras e construíssem suas moradias em favelas. Por seu turno, a política específica de urbanização de favelas nunca contou com recursos em montante suficiente de maneira a constituir uma solução definitiva para os problemas da precariedade dos domicílios e da ausência de infraestrutura urbana das favelas.

As diretrizes da política dos governos que orientaram, em vários momentos da história, as ações para remoção de favelas, influenciaram a percepção da falta de legitimidade desse tipo de ocupação e reforçam a atual insegurança na posse das moradias. A irregularidade fundiária é um dos desdobramentos mais claros da ausência do Estado neste território. Na atual intervenção no Complexo do Alemão, a regularização da posse deverá acontecer concomitantemente ao reposicionamento do Estado no território, e isto tanto fará com que as comunidades passem a ter acesso aos benefícios da cidade formal, como possam ser cobradas por seus deveres e obrigações.

Cabe ainda esclarecer por que até agora a população não se teria mobilizado e reivindicado seus direitos aos serviços públicos essenciais da mesma forma que os moradores de áreas com urbanização formal. Uma possível leitura, proveniente de entrevistas realizadas quando da elaboração do modelo lógico, é a de que, uma vez que o território foi ocupado da maneira antes caracterizada, sem a presença do Estado, o domínio de grupos criminosos foi favorecido e o aumento da violência urbana foi propiciado. Estes fatos interferem no processo legítimo de liderança e representação, inibindo a participação democrática da população e estigmatizando os moradores residentes na área.

### 4.3 O Projeto de Intervenção Sociourbanística no Complexo do Alemão

As intervenções urbanísticas em assentamentos precários integrantes do PAC expressam decisão do governo federal em colocar a urbanização de favelas como política nacional e, de acordo com a Secretaria Nacional de Habitação, consolidam componentes de experiências municipais bem-sucedidas neste campo, desenvolvidas desde a década de 1980. Neste sentido, os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, têm a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

Em entrevista com representantes da Secretaria Nacional de Habitação, foi destacada a opção do governo federal por apoiar intervenções urbanísticas em assentamentos precários de forma integrada, mesmo sendo as mais caras e difíceis, pois articulam três componentes essenciais: o *projeto urbanístico*, abarcando obras de infraestrutura, circulação e habitação; a *regularização fundiária* de áreas informais; e o *trabalho técnico social*, que promove ações de desenvolvimento da população beneficiária com vistas a favorecer a sustentabilidade dos empreendimentos.

As ações de Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, incluídas no PPI, têm como objetivo a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em áreas cujas condições presentes as tornam inadequadas à moradia. A composição dos investimentos deve respeitar normas que visam assegurar que a comunidade beneficiada contará, ao final da intervenção, com melhorias nos serviços “básicos” (água, esgoto, energia elétrica, unidades habitacionais com instalações hidráulicas e sanitárias, direitos de uso/propriedade do terreno, e riscos ambientais mitigados). Para tanto, exige-se que 30% dos recursos alocados nos projetos sejam destinados a ações habitacionais, tais como regularização fundiária, aquisição ou edificação de unidades habitacionais, recuperação ou melhoria de unidades habitacionais, e realização de instalações hidráulico-sanitárias (BRASIL, s/d).

Assim, o objetivo geral da intervenção em exame, de acordo com o modelo lógico elaborado, é “integrar o Complexo do Alemão à cidade formal, melhorar as condições de habitabilidade, acesso e mobilidade, consolidando a presença do Estado com a oferta de serviços públicos essenciais”, o que está em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Habitação e com os objetivos do Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários.

O projeto atual também guarda vínculos com o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão, notadamente a subdivisão da área em unidades de planejamento urbano (UPUs). A grande diferença da proposta atual é a criação de um teleférico, em cujas estações foi adaptada a ideia original de criação de novas centralidades, prevista no Plano de Desenvolvimento Urbanístico. Por sua vez a proposta daquele plano de adensamento populacional em unidades habitacionais a serem construídas no entorno dos

centros foi praticamente abandonada na atual intervenção, concentrando-se as realocações em áreas adjacentes ao Complexo. Outra diferença crítica na esfera dos transportes é que, no plano, estava previsto um sistema de ônibus articulando as centralidades, conectando o Complexo também ao metrô. No projeto atual, a articulação acontece nas estações, por meio do teleférico, mas o sistema só é conectado com a linha de trem. Com relação à implantação das mudanças sugeridas, o Plano de Desenvolvimento Urbanístico previa cinco fases de quatro anos cada. Na intervenção atual, as obras devem terminar em quatro anos, não havendo, neste projeto, previsão de continuidade, ainda que o trabalho técnico-social incluía a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável, que poderá apontar ações cuja execução fique a cargo do poder público.<sup>21</sup>

Conforme manifestado nas entrevistas realizadas, a ideia do teleférico surgiu a partir do exemplo colombiano, no qual o sistema foi implantado com sucesso em comunidades similares às favelas do Rio de Janeiro, nas cidades de Bogotá e Medellín. Nesta última, o sistema é conectado ao metrô e serve para subir e descer as encostas íngremes onde se localizam a Comuna 13 e Santo Domingo, cujas estações ganharam equipamentos como bibliotecas públicas. No caso do Complexo do Alemão, o teleférico deverá conectar seis estações, sendo uma na estação de Bonsucesso, do ramal Leopoldina da Supervia, com as demais estações situadas nos altos dos morros do Alemão, da Baiana, do Itararé, da Fazendinha e Alvorada. A implantação do teleférico no Complexo dialoga com a questão da segurança, à medida que implanta equipamentos públicos no alto dos morros e permite o acesso a estes por vias carroçáveis.

O projeto do teleférico também envolve, como no caso colombiano, a construção de obras de conteúdo simbólico, ou seja, de alta qualidade arquitetônica e estética, que permitem realizar um “projeto emblemático”, de “re-significação do espaço da favela”. Conforme afirma o arquiteto responsável pela concepção do projeto:

Na favela temos que trabalhar com o conceito de máximo e não de mínimo. Nada de fazer o mínimo. Máxima elaboração de qualidade do projeto, expressividade arquitetônica, qualidade urbanística e ambiental, durabilidade dos equipamentos, tudo que formos capazes de pensar para criar uma cidade que vai ser vivida e não apenas para curar feridas, pois é um corpo pleno, um lugar desejável de ser vivido, que você ou eu podemos querer e nos imaginar que podemos viver lá dentro. É uma promessa de cidade para todos, não só para os favelados, é para qualquer um.<sup>22</sup>

Com efeito, segundo os formuladores do projeto, o teleférico é apontado como um “equipamento para toda a cidade”, dotado de grande potencial turístico.

21. As continuidades podem vir a ser propostas no âmbito do PAC 2.

22. Entrevista com Jorge Jáuregui, arquiteto contratado pelo Consórcio Rio Melhor, realizada em 10/12/2009.

QUADRO 1

**Componentes do projeto no Complexo do Alemão**

OBRAS – R\$ 793,7 milhões (95,9% dos recursos do projeto):

- Construção do teleférico, cuja linha terá 3,4 km e seis estações integradas ao transporte ferroviário, com capacidade para transportar cerca de 30 mil pessoas por dia.
- Realização de obras viárias (pavimentação de vias carroçáveis, escadarias e vielas).
- Abertura de espaço, com a remoção dos domicílios de 2.785 famílias (destas, 42% optaram pela assistência para aquisição de unidades habitacionais, 25% foram indenizadas e 33% fizeram a opção pelas novas unidades habitacionais).
- Construção de 920 unidades habitacionais para famílias realocadas.
- Recuperação e melhoria de 5.600 unidades habitacionais, inclusive de instalação hidráulico-sanitária.
- Expansão da infraestrutura e serviços urbanos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, rede de energia e iluminação pública, drenagem pluvial e instalação de 1.590 contentores de resíduos sólidos.
- Realização de obras de proteção, contenção e estabilização do solo, e de recuperação de cobertura vegetal.
- Construção de diversos equipamentos sociais: duas creches, uma escola de ensino médio, duas bibliotecas, quadras de esporte, um estúdio de som e vídeo, uma oficina de dança e artes cênicas, uma unidade de pronto-atendimento, um centro de apoio psiquiátrico, dois postos de saúde e sete centros de apoio comunitário.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – R\$ 11,4 milhões (1,4% dos recursos do projeto):

- Cadastramento de imóveis para a instrução de processos de regularização de 27.324 domicílios.

TRABALHO TÉCNICO-SOCIAL – R\$ 22,6 milhões (2,7% dos recursos do projeto):

- Apoio à realocação de 2.785 famílias.
- Realização de atividades de informação sobre a obra e seus impactos.
- Realização de censo domiciliar e empresarial.
- Mobilização comunitária.
- Realização de atividades de educação ambiental, sanitária e patrimonial.
- Capacitação profissional de moradores do Complexo do Alemão.
- Geração de trabalho e renda (durante o projeto, empregos gerados na obra e em atividades de regularização fundiária e no período pós-projeto, ou em equipamentos sociais implantados).

Fonte: Quadros de composição do investimento (QCI) fornecidos pelo governo do estado e pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro.

Adaptação: equipe Ipea/Caixa.

O conjunto das obras em curso no Complexo do Alemão é de grande escala. Envolve ações de implantação e melhoria de infraestruturas (obras viárias, saneamento básico, eletricidade e iluminação), habitação (aquisição e construção de unidades habitacionais, e indenização de benfeitorias), proteção, contenção e estabilização do solo e recuperação ambiental, além de vários equipamentos sociais. O alcance da intervenção deverá ser avaliado no término do projeto e mesmo em período posterior. Até o momento, a taxa de reassentamento da obra situa-se em torno de 10% dos domicílios, sendo que 1/3 destes receberam novas unidades habitacionais construídas pelo projeto.

Outro componente do projeto é a regularização fundiária, que se desenvolve em paralelo à execução das obras. Neste caso, abarca os custos relativos às atividades de cadastramento e jurídico-administrativas necessárias para se chegar à titulação das unidades habitacionais em nome de seus ocupantes – o que pode envolver a transferência de propriedade ou a constituição de direito real sobre o imóvel, mediante o uso de uma série de institutos jurídicos e urbanísticos. As áreas do Complexo do Alemão, em sua maioria, são áreas particulares correspondentes a antigos projetos de loteamento que não foram efetivados, cujas áreas foram ocupadas. Por isso, o trabalho de regularização deve envolver a elaboração de cadastro georreferenciado e a identificação da cadeia dominial e dos donos das benfeitorias. O resultado final do trabalho de regularização fundiária, a titulação por intermédio de qualquer que seja o instrumento jurídico, entretanto, depende do trâmite posterior dos processos no sistema público e no sistema de registro cartorial.

O trabalho técnico social é outro item de execução obrigatória, conforme disposto pelo Ministério das Cidades. Este trabalho envolve ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades de geração de trabalho e renda, todas elas destinadas à população diretamente beneficiada. Para tanto, é recomendada a aplicação, no trabalho técnico social, de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento total. Este investimento deve iniciar quando da assinatura do contrato de repasse e deve se estender por até seis meses após a conclusão das obras, podendo este prazo ser prorrogado em mais três meses.

A execução das obras e serviços incluídos nessas três categorias deve ser concomitante, constituindo o que se convencionou denominar de “intervenções integradas em assentamentos precários”.

#### **4.4 Contexto e impactos esperados do projeto**

Segundo formuladores e implementadores, cujas entrevistas constituíram insumo para a elaboração do modelo lógico, vários são os impactos que podem decorrer do resultado final do projeto no Complexo do Alemão. Podem ser citados como impactos positivos esperados: a redução do risco social; a ampliação da mobilidade social; a mudança da imagem negativa dos moradores do Complexo do Alemão; o surgimento de novas lideranças e organizações; a diminuição da violência; o aumento do convívio de moradores e não moradores das comunidades; e o desenvolvimento de novas atividades econômicas com a construção de novas vias de acesso. Outro impacto que pode beneficiar comunidades em situação similar é o efeito

demonstração da viabilidade de intervenções em grandes favelas. Contudo, é importante ressaltar que, apesar de constituírem efeitos que podem estar diretamente associados ao projeto, outros fatores concorrem para tais impactos.

Merece ser salientado que o Projeto de Intervenção Sociourbanística no Complexo do Alemão foi concebido em um momento político de discussão sobre os principais entraves ao investimento público no país. Nesse contexto, o governo federal elaborou diretrizes com o objetivo de facilitar os procedimentos burocráticos que impactam na concretização dos investimentos públicos. As obras do Complexo do Alemão vêm se beneficiando de algumas dessas medidas, tais como a gestão diferenciada de obras do PAC e a Lei Federal nº 11.977/2009 (mais conhecida como a lei que institui o Programa Minha Casa Minha Vida), que, dentre outras decisões, dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas destinadas, principalmente, às famílias de baixa renda. Uma terceira medida apontada como facilitadora na realização do projeto é a evolução na Instrução Normativa nº 27/2007, do Ministério das Cidades, no que diz respeito aos objetivos do trabalho técnico-social.

Em contraposição, a realidade do Complexo do Alemão, enquanto área dominada por facções criminosas, impõe alguns limites para a realização das obras e é apontada como um fator desfavorável à intervenção. Por sua vez, a rapidez, benéfica no que se refere aos procedimentos burocráticos, mostrou-se prejudicial no que tange à elaboração do projeto, uma vez que uma falha apontada foi o fato de o projeto não ter sido amplamente discutido junto à comunidade, criando-se, em tese, outro entrave para sua realização, embora a fluidez das obras denote o apoio das lideranças locais.

Como já mencionado, as obras do Complexo do Alemão são de responsabilidade conjunta do governo do estado e da prefeitura do Rio de Janeiro, embora grande parte das intervenções esteja sob a responsabilidade estadual. É notório que já havia afinidade entre o governo federal e a administração estadual, mas o contexto favorável envolvendo as relações entre o governo do estado e a prefeitura municipal estabeleceu-se somente após as eleições municipais de 2008.

Da mesma forma como a União, o estado do Rio de Janeiro elaborou medidas que contribuíram para uma melhor fluidez das obras, no Complexo do Alemão e em outras favelas da cidade. Uma das medidas foi o Decreto Estadual nº 41.148/2008, que estabeleceu parâmetros para a avaliação das moradias das famílias que precisam ser realocadas por conta da intervenção física do projeto, parâmetros utilizados também pela prefeitura. O decreto possibilitou maior agilidade nas negociações com os moradores atingidos, embora, no caso de desapropriações dos imóveis que, além de residenciais, eram também utilizados como estabelecimentos comerciais, a negociação não se tenha beneficiado desta facilitação, visto que o decreto não previa valores para imóveis comerciais. Outra medida adotada pelo governo do estado foi a Lei Complementar nº 131/2009 que, assim como a Lei Federal nº 11.977/2009, regulamentou a regularização fundiária em imóveis de interesse social, ampliando o acesso das famílias de baixa renda à terra urbanizada. A Lei Complementar nº 131/2009 prevê a concessão, com mais agilidade, de títulos de propriedade a quem tem renda de até cinco salários mínimos e não seja proprietário de outro imóvel.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos de urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários contribuem para a solução dos problemas gerados pelas situações de dualidade da urbanização das metrópoles brasileiras, marcada pela diferenciação de áreas formais e informais, incluídas e excluídas, providas e não providas de serviços.

Em termos sociais, o novo posicionamento do Estado nos territórios irregulares passa a tornar possível a inclusão dos moradores nas cidades, antes vítimas de forte estigma social e alvo de discriminação, inclusive no mercado de trabalho, legitimando sua cidadania.

Em termos econômicos, a segurança e o reconhecimento advindos da formalização da posse permitem que o capital representado pela moradia alavanque o desenvolvimento das famílias e a capacidade de desenvolvimento da economia local.<sup>23</sup>

Nesse sentido, o PAC foi inovador ao elevar a urbanização de favelas – antes considerado um programa habitacional “alternativo” – à condição de política do Estado brasileiro em âmbito nacional, aproveitando-se das experiências acumuladas.

Para viabilizar os resultados esperados e garantir a sustentabilidade da intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão, várias ações complementares, relativas à operação dos equipamentos sociais que estão sendo construídos, deverão ser assumidas pelos órgãos responsáveis, tanto no governo do estado quanto na prefeitura.

Apesar das inovações institucionais, problemas de gestão são enfrentados em cada esfera de governo, internamente e entre as diferentes esferas. No âmbito municipal, cita-se como fator favorável o fato de que a intervenção está concentrada na Secretaria Municipal de Habitação. No caso do governo estadual, as intervenções físicas estão concentradas na Secretaria de Obras. Contudo, o estado é responsável por diversos serviços e equipamentos instalados com o projeto, por isso, o funcionamento destes é distribuído em secretarias específicas, tais como: Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança. Para que não haja prejuízo nos resultados esperados, segundo fontes estaduais, está sendo pactuada a sustentabilidade dessas intervenções, assim como a criação de um comitê entre as secretarias estaduais.

O trabalho técnico-social previu, ainda, a constituição de um comitê reunindo representantes das comunidades e dos governos, com o objetivo de dar andamento às ações cuja definição cabe ao Plano de Desenvolvimento Sustentável.

Conforme exposto ao longo deste capítulo, a intervenção no Complexo do Alemão é reconhecida como um projeto emblemático entre as ações de urbanização de assentamentos precários de iniciativa compartilhada entre governo federal, administrações estaduais e municipais. Constitui, portanto, excelente oportunidade de construir um instrumento de avaliação de resultados e impactos de políticas públicas, desafio proposto na parceria entre o Ipea e a Caixa.

23. O “capital imobilizado” pode converter-se em “capital mobilizável” ao servir como garantia para a tomada de financiamentos, por exemplo. Contudo, na concepção de De Soto (2001), a regularização fundiária transformaria “capital morto” em “capital vivo”.

A aplicação desta metodologia de avaliação da intervenção no Complexo do Alemão, bem como sua replicação em outras obras do PAC, fortalecerá a cultura de avaliação da execução das intervenções e, com isso, possibilitará maior transparência na aplicação de recursos públicos, contribuindo para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das políticas governamentais.

## 6 REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4ª Edição, Rio de Janeiro, IPP, 2008.
- \_\_\_\_\_. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas do Rio de Janeiro. **Revista Espaço e Debates**, n. 37, p. 34-46. São Paulo, NERU, 1994.
- BLANK, G. Brás de Pina: experiência de urbanização de favela. *In*: LICIA, P. **Habitação em questão**. Valladares, (Org.). 2ª. Edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Manual de Instruções – Projetos Prioritários de Investimentos, Intervenções em Favelas**. 2007-2010.
- \_\_\_\_\_. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro [PCRJ]. Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro, Versão preliminar, vol. I e vol. II, 2007.
- CAMPOS, A. **Do quilombo à favela – a produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro**. 2ª edição, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007.
- CARDOSO, A. L. **Textos técnicos para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários**. Disponível em: <www.cidades.gov.br>.
- \_\_\_\_\_. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpole**, vol. 17, 1º Semestre, p. 219-240, 2007.
- \_\_\_\_\_. *et al.* Habitação social na região metropolitana do Rio de Janeiro. *In*: **Habitação social nas metrópoles brasileiras – Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Cap.2, Coleção Habitare, Porto Alegre, ANTAC, 2007a.
- CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, R. L. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. *In*: **Habitação social nas metrópoles brasileiras – Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Cap. 8, Coleção Habitare, Porto Alegre, ANTAC, 2007b.
- CAVALLIERI, F. Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. *In*: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade – O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro, Sette Letras/Faperj, 2003.
- COELHO, F. M. **Avaliação de propostas para a garantia do abastecimento de água na região metropolitana do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado), Coppe, UFRJ, 2008.
- DE SOTO, H. **O Mistério do capital**. Rio de Janeiro, Record, 2001.



FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Nota Técnica, Brasília, Ipea, 2007.

\_\_\_\_\_. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasília, Ipea, 2009. (Texto para Discussão n. 1369.).

*INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS (IPP)*. **Sistema de Assentamentos de Baixa Renda**. (s/d).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Vol. 2, Brasil: Ipea, 2009. (Série Brasil, o estado de uma nação).

MATTOS, R. C. **A 'Aldeia do Mal'**: o morro da favela e a construção social das favelas durante a Primeira República. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense, 2004.

MOURA, A. **Quilombos e favelas no Brasil**. 23 de outubro, 2006. Disponível em: <<http://chilesur.indymedia.org/es/2006/10/4381.shtml>>.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro**, 1992.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro**. Versão preliminar, vol. I e vol. II, 1983.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão**. 2004.

SILVA, M. L. P. **Favelas cariocas, 1930-1964**. Rio de Janeiro, Contraponto Editora, 2005.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa – Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. 2ª Edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

\_\_\_\_\_. A gênese da favela carioca – A produção anterior às ciências sociais. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 44, p. 5-34, 2000.

\_\_\_\_\_. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

**Seção IX**

**NA ORDEM DO DIA:  
NOVOS PROBLEMAS PARA VELHOS DESAFIOS**

## A VOLATILIDADE DE RENDA E A COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA\*

### 1 APRESENTAÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, no âmbito da iniciativa Fome Zero. Por diversas razões, o governo optou por não conferir ao PBF *status* de direito, mas condicioná-lo às possibilidades orçamentárias. A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o programa, evidencia tal característica ao declarar, em seu Artigo 6º, que “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

Desse modo, o PBF é um programa de orçamento definido, não se constituindo em um direito. A maior parte das transferências de renda às pessoas físicas no Brasil – como as aposentadorias, as pensões, o seguro-desemprego e o também focalizado benefício de prestação continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – são programas de critério definido e orçamento variável. Um trabalhador do setor formal, ao ficar desempregado, não pode receber como resposta ao seu requerimento de seguro-desemprego uma negativa baseada em restrição orçamentária, tampouco uma recomendação de voltar no próximo ano, caso ainda esteja desempregado. Se o trabalhador preenche os requisitos definidos em lei, tem direito ao benefício. Configura-se a obrigação do Estado em garantir este direito, sob pena de condenação na justiça.

Além das transferências monetárias às pessoas físicas, outros gastos, como o pagamento de juros, também apresentam critérios mais rígidos e definidos. Assim, a execução de um título da dívida pública na data de vencimento não pode ser contestada ou adiada por motivo de escassez do orçamento.

O contrário desse tipo de encargo são os programas de orçamento fixo e critério variável. Um exemplo seria o asfaltamento de ruas. O orçamento para asfaltar ruas é definido, e se não for suficiente para levar o asfalto até determinada casa, não há outra opção a não ser esperar o orçamento do ano seguinte. Uma vez que não existe o direito inalienável a uma rua asfaltada, o melhor que o gestor público pode fazer é criar um critério que permita atender primeiramente aos mais necessitados.

---

\* Os autores agradecem os comentários de Ricardo Paes de Barros, Fábio Veras Soares, Rafael Ribas, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, Joana Mostafa e Sônia Rocha, sem os quais este texto não teria sido possível.

O PBF, apesar de ser diferente das aposentadorias ou do seguro-desemprego, não pode ser colocado no mesmo nível do asfaltamento. Os critérios existentes para a concessão de uma bolsa família não definem apenas uma fila. Eles são públicos e determinam quais famílias são ou não elegíveis, o que gera conceitos estranhos aos programas de critério variável e orçamento fixo, como *população elegível não coberta*. Alguém que tem filhos e vive com renda inferior a R\$ 120 *per capita* é elegível para receber o PBF, e, se não é atendido pelo programa, é um elegível não coberto. Autores como Medeiros, Britto e Soares (2008) chegam a caracterizar o benefício do Bolsa Família como um quase direito. Registram-se até algumas poucas decisões judiciais obrigando a concessão do benefício do Bolsa Família, o que mostra que alguns setores do Judiciário começam a entender o Bolsa Família enquanto direito ou quase direito.

Quase direito ou não, quando um programa é caracterizado por possuir orçamento definido e custos claros, a definição de metas passa a ser necessária. Se não existem metas físicas, não há como fazer planejamento orçamentário anual. A primeira meta fixada para o PBF, em 2003, era assistir 11 milhões de famílias. O objetivo deste capítulo é investigar as metas estabelecidas para o PBF à luz da definição de pobreza que baseia os critérios de inclusão. Especificamente, tenta-se argumentar que a volatilidade de renda das famílias mais pobres é um conceito que não pode ser ignorado na construção destas metas. Negligenciá-lo, como tem sido feito até recentemente, leva a contradições entre as metas e as regras operacionais do programa, fazendo com que a conta nunca feche e sempre haja grandes números de famílias elegíveis não cobertas.

Este capítulo mostra, ainda, que a evolução da distribuição de renda no Brasil não provocou uma redução no número de pessoas elegíveis para o PBF.

## 2 AS METAS DE COBERTURA E SUA EVOLUÇÃO

A primeira meta de 11 milhões de famílias foi definida com base nas Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNADs), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis em 2004, com dados sobre setembro de 2001 e de 2002. É relevante lembrar que, de 2001 e 2003, período de baixo crescimento econômico, o processo de redução da desigualdade de renda estava ainda incipiente, conforme deixam claro Barros, Foguel e Ulyssea (2007).

O cálculo da meta foi realizado de maneira simples. Identificou-se nas PNADs de 2001 e 2002 o número de famílias cuja renda domiciliar *per capita* encontrava-se abaixo da linha de elegibilidade original do PBF. O número de famílias, após um arredondamento, foi tomado como meta.

Apesar de a meta ter permanecido constante até o final de 2006, quando finalmente foi atingida, é possível calcular uma meta a cada ano seguindo a mesma metodologia simples usada para o cálculo da meta original. A evolução deste número dependerá da evolução da própria distribuição de renda.

Nos anos entre 2004 e 2008, data da última PNAD disponível, houve uma melhoria considerável e inegável nos rendimentos das pessoas mais pobres. Entre 2004 e 2008, a renda bruta do quinto mais pobre cresceu 40. Embora boa parte deste crescimento tenha sido fruto

do próprio PBF, a renda líquida dos rendimentos do programa aumentou aproximadamente 30.<sup>1</sup> Trata-se de uma melhoria considerável na renda destas pessoas. Os efeitos da crise internacional recente se fizeram sentir após setembro de 2008. Provavelmente, não serão tão graves, mas toda a análise se aterá ao que ocorreu até setembro de 2008. Seria de se esperar que houvesse queda no público-alvo potencial do PBF. Porém, antes de se verificar isto, há uma pequena questão metodológica a ser esclarecida.

Parte desta melhoria de renda se deve à renda do próprio PBF. Portanto, para fins deste estudo, a renda a ser avaliada é a renda real líquida. Isto porque o critério para concessão do PBF não é a renda que uma família teria após receber o benefício, mas a renda que uma família tem antes de recebê-lo. Ou seja, leva-se em conta a renda descontada do recebimento do próprio PBF.

A fim de subtrair a transferência do PBF da renda total das famílias, no sentido de encontrar a renda que confere elegibilidade, pode-se lançar mão de dois métodos encontrados na literatura. O primeiro é a utilização do suplemento da PNAD sobre programas de transferência de renda nos dois anos (2004 e 2006) para os quais este suplemento existe. O segundo é o uso de valores típicos para identificar a renda oriunda do PBF. O uso do suplemento é mais preciso, mas o método de valores típicos é mais abrangente, uma vez que pode ser usado nos anos no qual não houve o suplemento. Recomenda-se Soares *et al.* (2006) para detalhes do primeiro método e Foguel e Barros (2008) para detalhes do segundo. Tendo em vista que em 2005, 2007 e 2008 não houve suplemento, o método de Foguel e Barros foi usado. Na tabela 1, no entanto, também foi calculado o número de pobres utilizando-se o suplemento de 2006, para fins de comparação.

Conforme mostra a tabela 1, o número de famílias pobres (elegíveis) caiu de 8,7 milhões em 2004 para 6,2 milhões em 2008. Este cálculo é feito usando as linhas de elegibilidade do PBF ano a ano (R\$100 para 2004 e 2005, e R\$ 120 para 2006 e 2007). Estas linhas não são, no entanto, constantes em termos reais.

TABELA 1  
Evolução da pobreza de 2004 a 2008 – linhas administrativas do Bolsa Família

	Linha	Domicílios				Pessoas			
		Renda líquida		Renda bruta		Renda líquida		Renda bruta	
		Número (Em milhares)	Taxa %	Número (Em milhares)	Taxa %	Número (Em milhares)	Taxa %	Número (Em milhares)	Taxa %
2004	100	8,730	17.2	8,362	16.5	41,029	23.1	39,432	22.2
2005	100	7,094	13.6	6,791	13.0	33,990	18.8	32,605	18.0
2006	120	8,643	16.1	7,974	14.9	39,382	21.5	36,606	20.0
2006 <sup>1</sup>	120	8,687	16.2	7,974	14.9	39,603	21.7	36,606	20.0
2007	120	7,456	13.6	6,998	12.7	33,620	18.2	31,561	17.1
2008	120	6,195	11.1	5,706	10.2	27,403	14.9	25,095	13.6

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Nesta linha, calcula-se a renda líquida utilizando-se o método de identificação de Soares *et al.* (2006). Nas demais, adota-se o método de Foguel e Barros (2008).

1. De acordo com o método de valores típicos, a renda dos mais pobres aumentou 24, mas tal método subestima a renda do PBF em pelo menos 50.

Parte das variações observadas na tabela 1 se deve ao fato de as linhas de elegibilidade do PBF não serem ajustadas pela variação dos preços. Para evidenciar-se o número de pessoas pobres com o mesmo poder de compra ao longo do tempo, é esclarecedor o uso de uma linha de pobreza real, e não nominal. Usando-se como critério R\$ 100 de setembro de 2004, corrigidos pela inflação,<sup>2</sup> a queda foi ligeiramente menor: de 8,7 para 6,3 milhões de famílias pobres. Os números constam na tabela 2.

TABELA 2  
Evolução da pobreza de 2003 a 2008 (R\$ 100 de setembro de 2004)

Ano	Linha	Domicílios				Pessoas			
		Renda líquida		Renda bruta		Renda líquida		Renda bruta	
		Número (Em milhares)	Taxa %	Número (Em milhares)	Taxa %	Número (Em milhares)	Taxa %	Número (Em milhares)	Taxa %
2003 <sup>1</sup>	94.08	9,288	19.3	9,048	18.8	43,217	25.4	42,235	24.9
2004	100.00	8,730	17.2	8,362	16.5	41,029	23.1	39,432	22.2
2005	105.00	8,590	16.5	8,116	15.5	39,639	21.9	37,564	20.8
2006	108.01	7,320	13.7	6,745	12.6	33,994	18.6	31,370	17.2
2007	113.27	7,120	12.9	6,560	11.9	31,951	17.3	29,466	16.0
2008	121,30	6,372	11.4	5,895	10.5	28,181	15.3	25,894	14.1

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup>Das áreas rurais da região Norte somente se incluem as do Tocantins.

Obs.: Renda líquida calculada utilizando-se Foguel e Barros (2008).

Dada uma evolução tão favorável da situação econômica dos mais pobres após 2003, seria de se esperar que a totalidade das pessoas elegíveis para receber o Bolsa Família fosse coberta antes da meta dos 11 milhões ser atingida no final de 2006. Seria também de se esperar que o Ministério de Desenvolvimento Social começasse a devolver dinheiro para o orçamento e reduzir o número de beneficiários conforme a economia melhorasse.

Porém, não foi isso que aconteceu. No final de 2008, a situação do PBF era paradoxal. Não obstante haver 11,2 milhões de famílias recebendo o benefício, 2,5 milhões de famílias elegíveis inscritas no cadastro único não recebiam o benefício. Frise-se que no referido ano a PNAD apontava os elegíveis em 6,2 milhões.

Esta situação é paradoxal. Há uma melhoria considerável na distribuição de renda e, no entanto, esta melhoria não se reflete na demanda por benefícios do PBF. Descartando-se a possibilidade de fraude em larga escala, que já foi investigada e eliminada por relatório do Tribunal de Contas da União (TCU),<sup>3</sup> há uma hipótese plausível que não foi levada em conta na construção das metas do Bolsa Família. Esta hipótese é de que a estimativa da meta de pobreza não levou em conta a volatilidade de renda entre os mais pobres.

2. Os deflatores usados foram os construídos por Corseuil e Foguel (2002).

3. Após exaustiva consulta a diversas bases de dados visando encontrar fraudes no PBF, o TCU encontrou 713 proprietários de veículos com valor elevado, 106 mil famílias proprietárias de veículos com valor superior a R\$ 4 mil e 20.601 políticos ou familiares de políticos beneficiados pelo PBF. Somando-se estes números, chega-se à conclusão de que 1,09 dos benefícios são fraudulentos. Neste cálculo, incluem-se proprietários de motos, supondo-se que estes não possam ser beneficiários do Bolsa Família.

Um benefício do PBF é concedido por um período de dois anos, salvo no caso de grandes variações positivas na renda, tais como a conquista de um emprego formal ou o recebimento de um benefício social no valor de pelo menos um salário mínimo. Devido à volatilidade na renda da população pobre, um indivíduo cuja renda cai abaixo do limite de elegibilidade pode requerer um benefício e não perderá este benefício se sua renda subir temporariamente um pouco acima do limite. Desta forma, o número de pessoas elegíveis para o recebimento do Bolsa Família em um dado mês – o número de pessoas cuja renda se situou abaixo do limite de elegibilidade em um dos 24 meses anteriores – torna-se muito maior que o número de pessoas cuja renda está abaixo do limite naquele dado mês. Caso se continue calculando as metas com base na renda transversal (a renda em um dado mês), mas concedendo benefícios de acordo com a renda longitudinal (a renda ao longo dos últimos 24 meses), a conta *nunca* irá fechar.

Tendo em vista que essa situação será tanto pior quanto maior for a volatilidade da renda dos pobres, cumpre investigar a magnitude desta volatilidade, o que é realizado na próxima seção.

### 3 VOLATILIDADE DE RENDA

Geralmente, os indivíduos cujos rendimentos se situam na metade de cima da distribuição de renda estão acostumados a receber um salário fixo todos os meses. Se estão empregados no setor formal, é provável que não se encontrem diante de grandes riscos de demissão. Se porventura forem demitidos, têm direito a um mês de aviso prévio, ao saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FTGS) e ao seguro-desemprego. Se trabalham para o Estado, o risco de demissão é quase zero. Há, é claro, empresários e profissionais liberais cuja renda é altamente variável; contudo, estes são relativamente pouco numerosos e, em geral, têm acesso a crédito, que é um mecanismo de proteção intertemporal.

Os mais pobres, ao contrário, sofrem de uma insegurança elevada com relação a seus rendimentos. Se estão empregados na agricultura, sua renda depende das condições climáticas e dos voláteis preços agrícolas. Os trabalhadores por conta própria urbanos dependem das condições dos também voláteis mercados de produto nos quais operam. Por sua vez, empregados sem carteira vivem diante da iminência da demissão, sem acesso a qualquer proteção por parte do Estado.

Argumenta-se que esta insegurança se traduz em uma grande volatilidade de renda entre os mais pobres, o que leva as taxas de pobreza medidas em setembro de cada ano a diferirem substantivamente da porcentagem de pessoas pobres ao longo de dois anos, período que é levado em conta como critério do PBF. Antes de prosseguir tal argumentação, no entanto, é necessário fazer uma revisão das fontes de dados sobre a renda dos mais pobres no Brasil.

### 3.1 Fontes de dados

A PNAD vai a campo em setembro e outubro de cada ano, e a sua pergunta sobre renda se refere à renda auferida naquele mês de setembro.<sup>4</sup> Assim, todas as informações da PNAD se referem a uma semana de setembro. Não há como saber, por meio da PNAD, qual é a volatilidade de renda de qualquer segmento da população, uma vez que se trata de uma pesquisa de corte transversal, que não acompanha os indivíduos ao longo do tempo.

Por sua vez, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), também do IBGE, conta com um painel de indivíduos entrevistados por quatro meses seguidos. A PME tem duas graves limitações com relação à PNAD: cobre apenas as seis maiores regiões metropolitanas no Brasil e levanta apenas rendimentos do trabalho. Apesar disto, é a única fonte longitudinal de dados sobre rendimentos no Brasil. Se o objetivo é o cálculo da volatilidade de renda, a única opção é a PME.

Dado que a PME levanta apenas rendimentos do trabalho, para construir nesta pesquisa a renda domiciliar *per capita* é necessário imputar as outras rendas. Estas não são pouco importantes, e respondem por cerca de um quarto da renda das famílias, conforme medida na PNAD. Para tanto, segue-se o procedimento de Machado e Ribas (2008), que consiste em usar a PNAD para imputar rendimentos na PME.

O procedimento, um tanto trabalhoso, mas sem grandes mistérios, é apresentado a seguir.

1. Encontram-se as variáveis comuns na PME e na PNAD. Isto não é difícil, uma vez que as duas pesquisas têm questionários de composição do domicílio, educação e trabalho muito semelhantes.
2. Usando-se, na PNAD, apenas as seis regiões metropolitanas cobertas pela PME, estimam-se quatro equações:
  - a. a probabilidade de ter renda de aposentadorias e pensões, mediante um modelo *probit*;
  - b. o valor da renda de aposentadorias e pensões para aqueles que as têm, por mínimos quadrados (MQ);
  - c. a probabilidade de ter outras rendas, mediante outro modelo *probit*; e
  - d. o valor das outras rendas para aqueles que as têm, novamente por MQ.
3. Utilizando-se os coeficientes estimados na PNAD, projetam-se as quatro variáveis na PME.
4. Tendo em vista que toda estimação gera um resíduo aleatório, atribui-se um resíduo aleatório independente para cada equação e para cada indivíduo.
5. As rendas resultantes são somadas à renda do trabalho para produzir a renda domiciliar *per capita*.

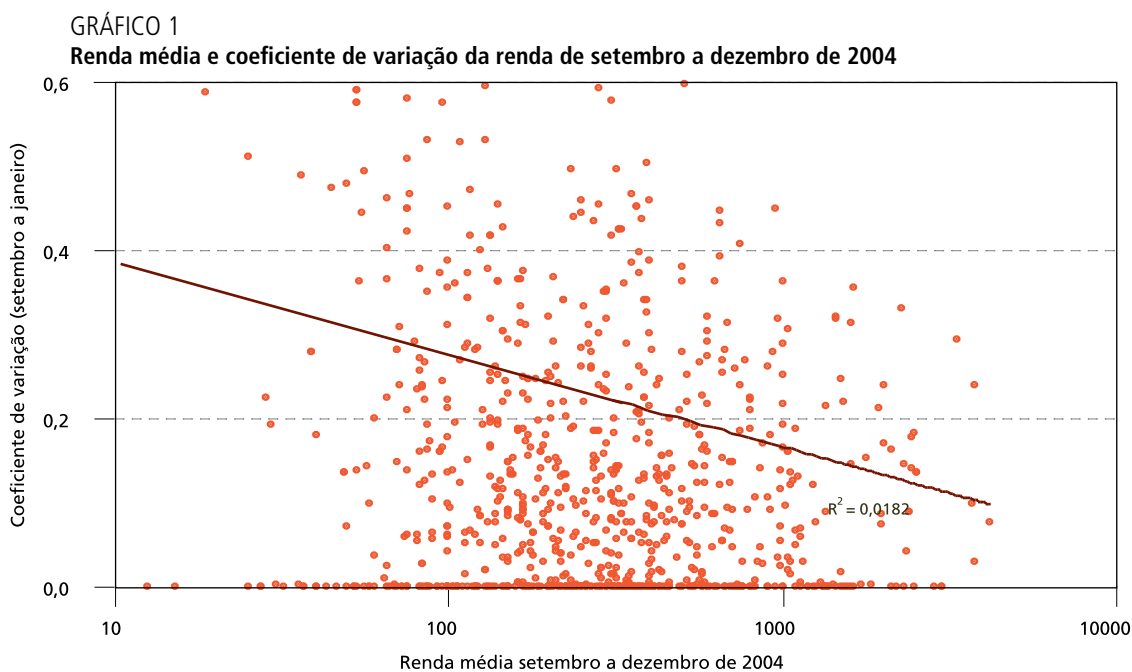
4. É um pouco mais complicado, na realidade. A pergunta da PNAD é sobre a renda "normalmente" auferida em setembro. Ver Rocha (2002) para mais detalhes desta pergunta *sui generis* acerca de renda.



É importante frisar que, em virtude de o termo aleatório ser mantido constante para cada indivíduo ao longo das quatro entrevistas, as rendas imputadas vão mudar apenas se houver alteração em alguma variável observada, como idade ou nível de instrução.

O gráfico 1 mostra o coeficiente de variação (média/desvio padrão) da renda domiciliar *per capita* de cada indivíduo (incluindo-se as imputações). Tanto a média quanto o desvio padrão são definidos sobre os quatro meses nos quais o domicílio se encontra no painel. Se todos os membros do domicílio se mantêm na mesma ocupação, com o mesmo rendimento, durante os quatro meses do painel, então o coeficiente de variação deste domicílio é zero.

Apesar da elevada variância, é visível no gráfico 1 que o coeficiente de variação da renda diminui conforme aumenta a renda. Ou seja, a renda dos mais pobres sofre mais volatilidade que a renda dos mais ricos. O  $R^2$  da equação não é alto, 1,8, mostrando que há muitos outros fatores além da renda explicando sua volatilidade.



Com o procedimento descrito, também foi possível definir domicílios pobres e não pobres, mas com uma limitação importante. Para fins de elegibilidade para o benefício do PBF, a variável importante é a renda líquida da própria renda do PBF. É possível construir esta renda, seja mediante um pergunta identificadora, seja mediante a metodologia de valores típicos. A pergunta identificadora existe na PNAD apenas em 2004 e 2006, e não existe no questionário da PME em nenhum mês. Quanto aos valores típicos, seu uso é impossível, porque a renda imputada empregando-se o procedimento descrito não imputa, em geral, valores inteiros.

É preciso usar a renda bruta, incluindo-se os rendimentos do Bolsa Família. Isto gera uma subestimação do número de pobres, na medida em que se contrasta uma linha de pobreza fixa contra uma renda que estará inflada pelo recebimento da transferência do PBF. No entanto, para fins de mensuração e quantificação da volatilidade, isto não tem qualquer relevância.

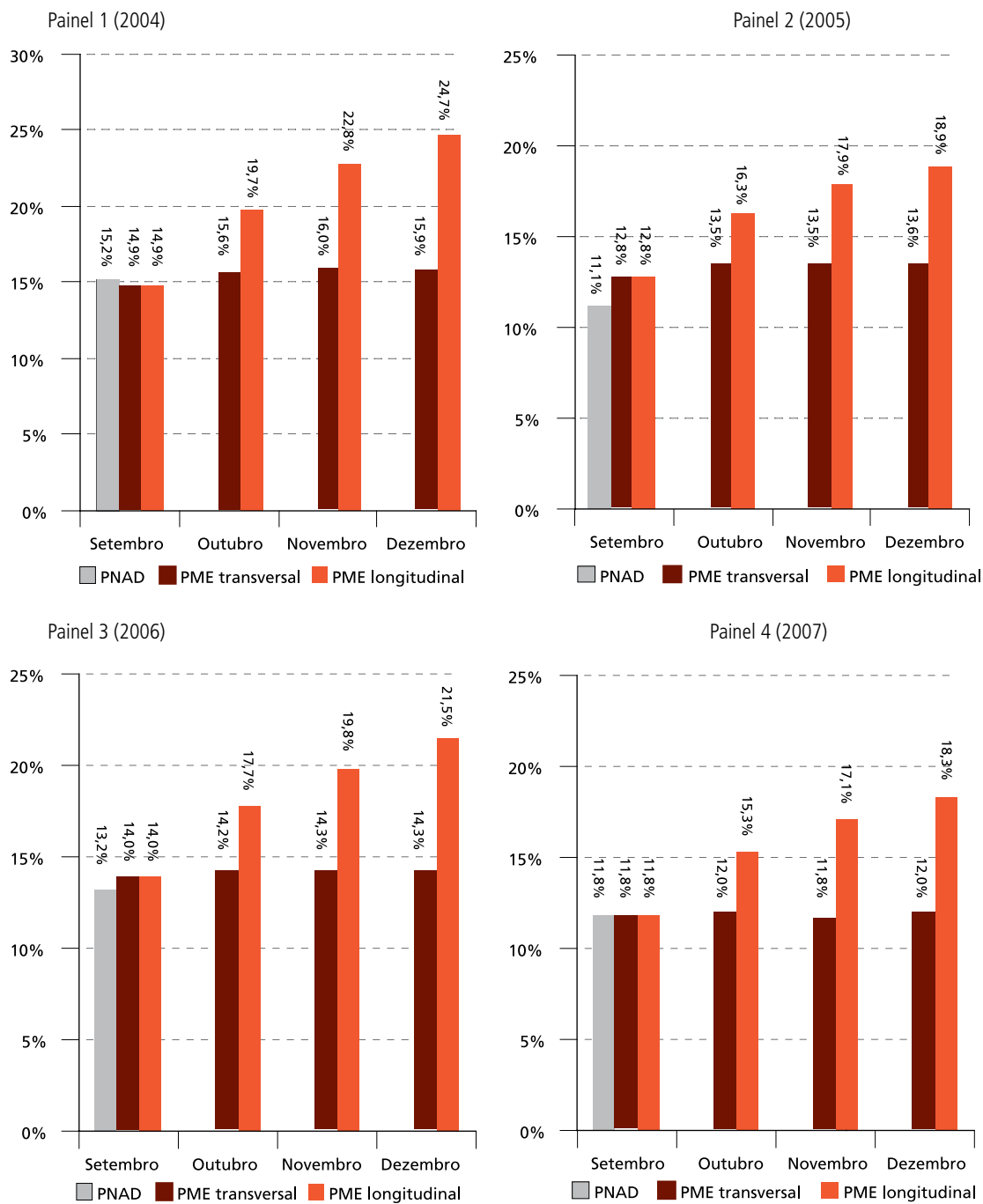
FIGURA 1  
Esquema rotacional

Mês	Grupo rotacional		
Agosto	K7		
Setembro	K7	K8	
Outubro	K7	K8	L1
Novembro	K7	K8	L1
Dezembro		K8	L1
Janeiro			L1

No exercício realizado para medir a volatilidade de renda, definiram-se como pobres as pessoas que vivem em domicílios cuja renda *per capita* é inferior à linha de inclusão do Bolsa Família daquele ano: R\$ 100, até 2005, e R\$ 120, a partir de 2006.

Começando-se o exercício em setembro de cada ano após a criação do PBF – 2004 a 2007 –, um conjunto de três grupos rotacionais foi seguido. São estes os grupos rotacionais entrando em agosto, setembro e outubro, pelos quatro seguintes meses. O esquema se encontra na figura 1, que mostra os grupos rotacionais usados em 2007. O grupo K7, por exemplo, entrou em agosto e foi entrevistado pela segunda vez em setembro, mas considera-se esta segunda entrevista pertencente ao mês de outubro, por fazer parte de um conjunto de três grupos rotacionais cujo ingresso é centrado em setembro. Na figura 1, o mês de outubro está demarcado por uma borda simples; o mês de dezembro, por uma borda dupla. Para quatro meses começando em setembro de cada ano, segue-se uma “média móvel” de três grupos rotacionais. Portanto, no painel há pessoas sendo investigadas no mês corrente, no anterior e no posterior, para aumentar a amostra. O procedimento, um pouco complicado, tem como elemento mais importante o acompanhamento às famílias por quatro meses.

**GRÁFICO 2**  
**Pobreza transversal e longitudinal de 2004 a 2007**



Fonte: PME.

A cada mês, duas pobrezaas foram definidas: uma transversal e outra longitudinal. A pobreza transversal corresponde à porcentagem de pessoas cuja renda domiciliar *per capita* é inferior à linha de inclusão no Bolsa Família naquele mês. A pobreza longitudinal é definida pela proporção de pessoas cuja renda *per capita* era inferior à linha em qualquer um dos  $n$  meses que seguem setembro, quando se inicia o painel elaborado. Deste modo, a pobreza longitudinal em setembro é a mesma que a pobreza transversal, mas a pobreza longitudinal em outubro é o conjunto de pessoas que são pobres em setembro ou em outubro. A pobreza longitudinal em dezembro é o conjunto de pessoas que foi pobre em qualquer um dos quatro meses entre setembro e dezembro.

Os resultados se encontram no gráfico 2. Para todos os anos mostrados, a taxa de pobreza longitudinal em dezembro é substancialmente maior que a taxa transversal. A pobreza transversal é de 15,9 em dezembro de 2004, contra 24,7 para a pobreza longitudinal. Em 2007, os números são 11,8 e 18,3. Definindo-se o fator de volatilidade como o quanto será necessário aumentar a pobreza transversal para se chegar à longitudinal, em ambos os anos, está-se falando de um fator de volatilidade em torno de dois terços.

Não se trata de uma deterioração das condições de vida, uma vez que a pobreza transversal é mais ou menos constante em todos os quatro meses dos quatro anos estudados. O fato é que quando há volatilidade na renda, o número de pessoas que foi pobre em algum dos quatro meses é maior que o número de pessoas pobres em um dado mês. Por definição, a pobreza transversal será menor que a, ou, na melhor das hipóteses, igual à longitudinal. Surpreendentemente, ela se mostra consideravelmente maior.

Outro resultado visível é que o incremento mensal da pobreza longitudinal apresenta uma trajetória decrescente. Em 2007, há um aumento de 3,6 pontos na taxa de pobreza longitudinal de setembro para outubro; de 1,8 ponto de outubro para novembro; e 1,2 ponto de novembro para dezembro. Estes retornos marginais decrescentes são esperados, porquanto à medida que o tempo passa os domicílios expostos ao risco de pobreza já terão caído pelo menos uma vez abaixo da linha de R\$ 120 (R\$ 100 antes de 2006).

As estimativas de volatilidade feitas para seis regiões metropolitanas provavelmente não podem ser generalizadas para o Brasil como um todo. No entanto, não há nenhuma pesquisa longitudinal no Brasil fora destas seis regiões metropolitanas. Neste estudo, trabalha-se com a hipótese de que nas áreas rurais a volatilidade seja ainda maior, embora nas cidades médias possivelmente seja menor. O que se tem como certo é que a renda dos mais pobres sofre de considerável volatilidade.

Sobre a possibilidade de estas estimativas estarem enviesadas, nota-se que há duas fontes geradoras de viés negativo nos números apresentados. O primeiro é que apenas as famílias que não sofreram alteração na sua composição foram seguidas no painel. Isto ocorre porque a PME não identifica indivíduos, apenas domicílios. Portanto, para identificar os

indivíduos, é necessário seguir domicílios que permanecem intactos.<sup>5</sup> Uma vez que mudanças de composição domiciliar são importantes causas e consequências de volatilidade, selecionar apenas domicílios sem mudanças leva a uma subestimação da verdadeira volatilidade de renda.

A segunda fonte de viés negativo é a manutenção dos mesmos resíduos aleatórios durante os quatro meses do painel. Isto equivale a supor que, durante os quatro meses do painel, não há mudança em nada que não seja observável e impactante na renda imputada. Poder-se-ia pensar, no caso da renda do capital, nas oscilações do mercado e na sazonalidade, entre outros. Dado que é provável que algo mude e afete a renda, a estimativa sofre novamente de viés para baixo.

No entanto, há um importante erro na mensuração da renda nas unidades domiciliares, com um efeito sobre-estimador (e não subestimador) fundamental. Este erro é provavelmente maior para trabalhadores sem carteira assinada, trabalhadores agrícolas ou trabalhadores por conta própria – exatamente o perfil dos indivíduos em domicílios beneficiados por bolsas família. Um camelô, além de sofrer de volatilidade de renda, não sabe exatamente quanto ganhou em cada mês. Isto aumenta a volatilidade observada, na medida em que a renda sofrerá uma variação decorrente da imprecisão da informação declarada, além de sua variação real. Ao ignorar o erro de medida na renda, há, sem dúvida, uma sobre-estimação da volatilidade.

Não é possível saber com certeza se há prevalência das duas fontes de viés negativo ou da fonte de viés positivo. Todavia, para os propósitos deste capítulo, considera-se, sem fundamentação empírica, que a fonte de viés positivo é mais importante que as duas de viés negativo. Considera-se que a volatilidade talvez seja um pouco menor que a estimada, mas ainda substantiva.

#### 4 CONCLUSÃO

A volatilidade na renda dos indivíduos atendidos pelo PBF e as regras do programa – as quais estipulam um período de dois anos entre as verificações de renda, utilizando-se uma medida transversal de pobreza – geram um descompasso entre o número de famílias elegíveis para o programa e o número de famílias efetivamente beneficiadas. Se a volatilidade for alta, a diferença será grande. Na definição da abrangência do PBF, a análise que interessa é a da pobreza longitudinal, isto é, do número de pessoas cuja renda ficou abaixo da linha de elegibilidade em qualquer um dos 24 meses que antecedem a medição.

As estimativas apontam que a pobreza longitudinal em quatro meses é superior à transversal por um fator da ordem de dois terços. Uma interpolação para 24 meses aponta que a pobreza longitudinal neste horizonte de tempo seria aproximadamente o dobro da pobreza transversal. Desta forma, a principal conclusão de política deste estudo é que as metas de cobertura do Bolsa Família devem corresponder a aproximadamente o dobro dos níveis de pobreza medidos pelas PNADs.

5. Ribas e Soares (2008) desenvolveram um método para seguir indivíduos em famílias que sofreram mudanças demográficas, o qual não é adotado neste estudo por ser muito trabalhoso.

É claro que há alguns atenuantes à conclusão. Nem todos os indivíduos cuja renda familiar *per capita* diminui para menos de R\$ 120 em um dos últimos 24 meses é de fato público elegível do Bolsa Família. Há algumas famílias que, após terem passado poucos meses abaixo da linha de pobreza, superaram definitivamente tal condição. Um exemplo seria uma família cujo chefe, que estava empregado no setor formal, com rendimento do trabalho relativamente elevado, experimentou um período curto de desemprego e, em seguida, conseguiu outro posto formal bem pago. É provável que esta família nunca tenha requerido uma bolsa família, uma vez que esperava sair em breve da situação de pobreza.

Outro atenuante, já mencionado, é o erro de medida na declaração da renda.

Finalmente, há aquelas famílias que se enquadram no perfil do público-alvo do PBF, mas saem do programa antes de dois anos graças a um emprego estável formal obtido por um de seus membros. Por exemplo, uma família cujo chefe, um trabalhador com baixa instrução, obteve um emprego com carteira assinada como segurança de banco poderia sair definitivamente do programa antes do prazo de revisão de dois anos.

No entanto, avalia-se que estes atenuantes não mudam a conclusão principal deste estudo: não se pode estabelecer um programa com um conceito de pobreza, fixar metas com outro conceito e esperar que a conta feche; esta conta nunca vai fechar.

Mudar o conceito de pobreza do Bolsa Família seria difícil, além de custoso. Adequar o conceito à medida transversal de pobreza seria tornar o funcionamento do Bolsa Família parecido com o de um dispositivo relé, que “liga” e “desliga” automaticamente a cada mês conforme mudam as condições de vida de cada família. O custo administrativo de tal mecanismo estaria fora de cogitação. Mantendo-se o conceito de pobreza do PBF, a única solução para a incoerência apontada neste capítulo é adequar o conceito de pobreza utilizado na definição das metas.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea. v. 5, p. 15-85, 2007.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 897). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. *In: XXXVI Encontro Nacional de Economia*. ANPEC, 2008. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2008.htm#trabalhos](http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm#trabalhos)>.

MACHADO, A. F.; RIBAS, R. P. **Do changes in the labour market take families out of poverty? determinants of exiting poverty in Brazilian metropolitan regions**. International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper, n. 44, February, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper44.pdf>>.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T. E.; SOARES, F. V. **Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia.** IPC Working Paper, n. 46, junho, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>>.

RIBAS, R. P. E SOARES, S. **Sobre o Painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE.** Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.348). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

ROCHA, S. **A investigação do rendimento na PNAD:** comentários e sugestões à pesquisa nos anos 2000. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 899). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. **Programas de transferência de renda no Brasil:** impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL\*

### 1 APRESENTAÇÃO

Para fazer frente ao problema da ocupação desordenada das terras da Amazônia Legal, o governo brasileiro vem empreendendo em anos recentes uma acelerada política de regularização fundiária. O limite de 100 hectares (ha) para concessão de propriedade ou direito real de uso de terras públicas, com dispensa de licitação, a particulares que nelas residissem e produzissem, sofreu recentemente duas importantes revisões: a primeira, com a Lei nº 11.196/2005, o ampliou para áreas de até 500 ha; a segunda, introduzida pela Medida Provisória (MP) nº 422 e reforçada pela MP nº 458 – convertida na Lei nº 11.952/2009 – estendeu tal limite a áreas de até 15 módulos fiscais,<sup>1</sup> ou cuja superfície não seja maior que 1.500 ha.<sup>2</sup> Com a promulgação da Lei nº 11.952, a modificação foi incorporada à redação do parágrafo 2º, do Artigo 17, da Lei nº 8.666/1993, na qual constava originalmente a previsão legal específica em favor do direito dos pequenos produtores à legitimação de suas posses na Amazônia Legal.

Mas esse processo de regularização das ocupações de terras públicas na Amazônia Legal gera consequências que transcendem a formalização da propriedade e, a par dos prováveis benefícios advindos com a segurança jurídica que traz, pode acarretar problemas de significativa gravidade. O propósito deste capítulo é refletir sobre os efeitos potenciais deste processo a partir de três aspectos fundamentais: o ambiental, porquanto se trata de uma região sob constante risco de degradação ecológica; o fundiário, visto que a distribuição de área dos imóveis rurais na Amazônia é acentuadamente desigual, e a política de regularização não dispõe de instrumentos para atenuar esta concentração; e, por fim, o socioeconômico, relativo ao contexto das atividades agropecuárias predominantes na região.

### 2 O PROGRAMA TERRA LEGAL E O CONTEXTO FUNDIÁRIO DA AMAZÔNIA LEGAL

Sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para o qual a Lei nº 11.952/2009 transferiu as competências de normatização e expedição de títulos de propriedade, antes desempenhadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

---

\* Os autores gostariam de agradecer a Simone Gueresi, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pelas informações referentes ao atual estágio de execução do Programa Terra Legal e pelas críticas e sugestões que fez a este artigo, e a Juliana Mota Siqueira, do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc/Ipea), pela elaboração dos mapas e pela geração de outros dados geográficos.

1. Instituído pelo Artigo 50 do *Estatuto da terra*, de 1964, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. A medida varia de município para município: na Amazônia Legal, um módulo fiscal tem em média 76 ha.

2. Terras cujas dimensões variem entre 1.500 e 2.500 ha são passíveis de venda por processo licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/1993. Áreas públicas acima deste limite só podem ser alienadas mediante autorização do Congresso Nacional.



(Incra), o projeto de regularização fundiária da Amazônia Legal previa, em 2009, abranger uma área equivalente a 12% da região: 67,4 milhões de ha de terras. Esta proporção foi posteriormente reconsiderada: áreas de destinação definida, como as unidades de conservação ou os projetos de assentamento, foram, a partir de consulta aos órgãos competentes (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio – e Incra, respectivamente), retiradas da base cartográfica original. Com isso, a estimativa atual relativa à extensão da área total do projeto de regularização é de 58,8 milhões de ha de terra.

Essa revisão incidiu também sobre o número das posses que seriam regularizadas pelo projeto. A proposta inicial de proceder à regularização de 296,8 mil posses fora estimada a partir de informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Este conjunto de dados, atinentes ao ano de 2003, referia-se apenas ao exercício da posse sem documento da terra e não permitia distinguir ocupações em terras públicas federais de outras mantidas sobre terras públicas estaduais ou privadas. Com a nova estimativa do número de ocupações em glebas públicas federais não destinadas, a partir do cruzamento dos pontos georreferenciados do *Censo Agropecuário 2006* (IBGE, 2009a) com as bases cartográficas, a avaliação preliminar foi reponderada: com isso, o Programa Terra Legal, nome dado à política de regularização fundiária na Amazônia Legal, deverá legalizar 158 mil ocupações, situadas em 446 municípios da região.

Mesmo com o redimensionamento da área de impacto do Terra Legal a partir de pontos georreferenciados, a conjectura preliminar, de acordo com a qual os imóveis de até 4 módulos fiscais responderiam por 95% do número total dos beneficiados, segue sendo uma referência verossímil, respaldada, por exemplo, pelas informações relativas à estrutura de distribuição de área por estabelecimentos rurais na Região Norte e no estado do Mato Grosso, conforme apurado pelo *Censo Agropecuário 2006*. Desconsiderando-se, para efeitos de cálculo, a categoria dos produtores sem área, e supondo-se que as categorias “imóvel rural” e “estabelecimento agropecuário” são equiparáveis,<sup>3</sup> verifica-se que apenas 5,45% dos estabelecimentos rurais da região têm área superior a 500 ha.<sup>4</sup> Este predomínio numérico dos pequenos lotes sustenta o argumento oficial de que o programa favorecerá diretamente a agricultura de base familiar. Com efeito, o limite que, segundo a legislação brasileira, define a pequena propriedade rural é de 4 módulos fiscais,<sup>5</sup> e é a este parâmetro que se reportam as discussões em torno do potencial distributivo da ação de regularização fundiária empreendida pelo governo federal na Amazônia Legal.

3. Os conceitos “imóveis rurais” e “estabelecimentos agropecuários” não são perfeitamente coincidentes. Os imóveis são parcelas de terra sobre as quais existe um título de propriedade particular cadastrado no Incra; os estabelecimentos agropecuários constituem a unidade de investigação do *Censo Agropecuário* e compreendem “toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, à exploração agropecuária, florestal e aquícola, independentemente de seu tamanho” (*Censo Agropecuário 2006* – IBGE, p. 33).

4. A comparação tem sentido apenas aproximativo: a superfície da Amazônia Legal não abarca inteiramente o estado do Maranhão, e o limite de 500 ha, que define uma classe de área no censo, excede os 440 ha correspondentes à medida máxima de 4 módulos fiscais na região.

5. O agrupamento por extensão dos imóveis rurais é objeto do Artigo 4º da Lei nº 8.629/1993. O dispositivo vincula à categoria de “médias propriedades” terras com superfície entre 4 e 15 módulos fiscais – isto é, até 1.500 ha aproximadamente, para áreas situadas na Amazônia Legal; são consideradas “grandes” as propriedades com área superior a 15 módulos.

As condições de ingresso no programa reforçam essa diretriz: o posseiro não pode ter outro imóvel rural em qualquer parte do país, deve praticar cultura efetiva, provar que a ocupação e a exploração direta, mansa e pacífica da terra sobre a qual deseja ter reconhecido seu direito são anteriores a 1º de dezembro de 2004, ainda que não tenha sido ele o primeiro a ocupá-la, e, por fim, não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária.

Os procedimentos previstos para a regularização das ocupações podem ou não envolver encargos financeiros para o requerente, a depender da área reivindicada. Imóveis com área inferior a 1 módulo fiscal – o que corresponde, em média, a 76 ha – serão doados; os imóveis de 1 a 15 módulos fiscais serão transferidos sob pagamento em condições especiais, que reduzem o valor da terra a níveis abaixo dos de mercado; para imóveis de até 4 módulos fiscais, limite equivalente à propriedade de agricultura familiar, tais condições são mais vantajosas. Ocupações superiores a 1.500 ha não serão legalizadas, salvo se o ocupante abrir mão da parcela que exceder este limite. A definição dos encargos e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa consta de portaria ministerial publicada em 20 de maio de 2010.<sup>6</sup> Os critérios tendem a beneficiar os pequenos agricultores familiares que ocupam há mais tempo a terra, os que ocupam áreas menores e os que enfrentam dificuldades, seja pela distância, seja pelas condições de acesso à sede dos municípios.<sup>7</sup>

Mas, se no que diz respeito ao público de potenciais requerentes do Terra Legal os pequenos posseiros representam, de fato, a ampla maioria, por outro lado, a vasta área abarcada por uma minoria de médios e grandes posseiros – que ocupam lotes de extensão superior a 4 módulos fiscais – denota que a política de regularização poderá, ao legalizá-la, cristalizar uma estrutura fundiária bastante desigual.

A falta de informações exatas acerca da estratificação por área das ocupações na região permitiria a princípio supor que sua distribuição territorial obedeceria ao padrão concentrador característico da estrutura fundiária dos imóveis rurais registrados na Amazônia Legal. Dados do Incra<sup>8</sup> revelam que as propriedades de até 4 módulos representam 80% das unidades cadastradas, mas ocupam apenas 11,5% da área. As médias e grandes, que são 20% do total de imóveis, ocupam 88,5% da área. Os dados do *Censo Agropecuário 2006*, embora se refiram não a imóveis, mas a estabelecimentos, reiteram o diagnóstico: os estabelecimentos com mais de 1 mil ha de extensão representam apenas 2,8% do número total, mas abrangem 61,5% da área total dos estabelecimentos rurais do conjunto formado pela região Norte e o estado do Mato Grosso. Por sua vez, estabelecimentos com área inferior a 100 ha representam 73,4% do total de estabelecimentos deste universo, embora somem apenas 12% da área. As diferenças entre a área ocupada pela agricultura familiar, cuja propriedade não excede a 4 módulos e cuja mão de obra é formada predominantemente por membros da família, e a área ocupada pela agricultura não familiar ou patronal reforçam, sob outro ângulo, a dimensão da concentração

6. Portaria n. 1 – Gabinete do Ministro/Secretaria Executiva Adjunta Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. *Diário Oficial da União*, n. 95, seção 1, p. 73

7. A equação que combina esses critérios, bem como outras explicações a respeito do cálculo do preço da terra, encontra-se no anexo.

8. Fonte: Incra/DF/DFC – Apuração Especial nº 00588 – SNCR – Dez./2005.

fundiária na Amazônia Legal. Agregando dados relativos à região Norte e ao Mato Grosso, o censo aponta que os estabelecimentos familiares representam 85% do total, mas cobrem apenas 20% da área, ao passo que os estabelecimentos patronais, cujo número atinge 15% do total, dominam 80% da área.

O quadro fundiário das áreas declaradas especificamente como “ocupação” no censo de 2006 manifesta uma disparidade pouco mais acentuada: as áreas de ocupação inferior a 100 ha englobam 18% da área total de estabelecimentos desta condição, embora reúnam 87% do número total deles; em contrapartida, as ocupações superiores a 1 mil ha mal chegam a 0,5% do número total, mas concentram 45% da área total de estabelecimentos em que o produtor declarou-se ocupante, isto é, afirmou nada haver pago pela terra sob sua posse

A comparação entre os dados dos censos agropecuários 2006 e 1995/1996 revela ligeira redução da proporção de área ocupada por estabelecimentos de superfície superior a 1 mil ha e do seu número em relação ao total de estabelecimentos. Tal modificação, em vez de sugerir uma tendência de desconcentração da propriedade, explica-se, em especial no Norte do país, pela política de demarcação de terras indígenas e de unidades de conservação – federais e estaduais, entre unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável<sup>9</sup> (ver mapas A.1 e A.2, no anexo).

### **3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A QUESTÃO AMBIENTAL E A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL**

A relação entre o ordenamento territorial na Amazônia Legal e a questão ecológica é ambígua. Entre as justificativas evocadas em prol do Programa Terra Legal, afirma-se que a concessão de registros de propriedade criará as bases legais para a responsabilização jurídica dos ocupantes das terras em caso de descumprimento das leis ambientais e trabalhistas.

Mas o processo de regularização fundiária na região pode estar articulado ainda a iniciativas de revisão das normas ambientais, como a reforma do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), consubstanciada no Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999, posteriormente suplantado por um projeto substitutivo, cuja versão definitiva está em discussão no Congresso. Contestado por ambientalistas por excluir princípios importantes presentes na redação do código ainda vigente e por alterar as regras concernentes às áreas de preservação permanente e de reserva legal, o projeto reformador é precedido por uma introdução que busca fundamentar suas recomendações a partir de um argumento que parece distanciado de sua justificativa. Ao mesmo tempo que sustenta ser objetivo seu defender o pequeno agricultor, reduzindo as restrições ambientais de modo a não tornar inviável a exploração de propriedades de menor área, o projeto denuncia que o discurso ambientalista é amiúde usado como arma ideológica na arena do comércio global, constringendo o país a assumir compromissos excessivos com a preservação ecológica em prejuízo do desenvolvimento e da competitividade do seu setor agropecuário.

9. As políticas de demarcação de terras indígenas e de criação de áreas de unidade de conservação estão previstas, respectivamente, nos artigos 231 e 225 da Constituição Federal, ambos já regulamentados.

As modificações introduzidas pelo projeto reformador do Código Florestal devem ter efeitos significativos sobre o espaço agrário e o ecossistema da Amazônia Legal. A normatização proposta para as áreas de reserva legal permite presumir estas consequências. Em termos gerais, o código vigente define como reserva legal a área de vegetação localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação dos processos ecológicos e da biodiversidade, e à proteção da fauna e da flora. Para tanto, a lei estipula parcelas mínimas obrigatórias de reserva, segundo o bioma: 80% para propriedades situadas em área de floresta na Amazônia Legal; 35% para aquelas situadas em área de cerrado na Amazônia Legal (autorizada a compensação de até 15% em outra área na mesma microbacia); e 20% para propriedades situadas em área de floresta, de campos gerais ou outras formas de vegetação nativa nas demais regiões do país.

No projeto reformador, essas proporções seguem inalteradas, mas são condicionadas a outros dispositivos que podem fragilizar a eficácia de suas determinações. A versão anterior do projeto, apresentada sob intensos debates, desobrigava proprietários e ocupantes de áreas inferiores a 4 módulos fiscais de manterem reserva legal, mas os protestos suscitados por esta isenção forçaram a atenuação da regra: os pequenos produtores não estarão autorizados a se desfazer da vegetação nativa, só não serão obrigados a recompor a reserva legal. A mesma dispensa valerá para propriedades maiores, que só são obrigadas a proceder à recomposição da reserva legal em relação à área que ultrapassar 4 módulos fiscais. Isto significa que, numa propriedade de extensão superior a este limite, a obrigatoriedade de recompor a reserva não incide senão sobre a área resultante da subtração de 4 módulos fiscais à área total da propriedade. Na Amazônia, onde 1 módulo fiscal chega não raro a 100 ha, o proprietário ou posseiro de uma área de 4 módulos, atualmente obrigado a manter 80% ou 320 ha de reserva e limitar a exploração a 80 ha, poderá, com a reforma do código, usar toda a área, isto é, 400 ha, caso não haja nela remanescente de vegetação nativa. Convém ter em conta que são precisamente as restrições à exploração, impostas pelo dever de manter a reserva legal, que tornam o proprietário ou posseiro de 4 módulos fiscais, na Amazônia, um “pequeno produtor”. Uma vez que os ocupantes de áreas inferiores a 4 módulos constituem o público destinatário preferencial do Terra Legal, pode-se dimensionar o impacto que estas duas medidas conjugadas – a regularização das posses e a reforma do Código Florestal – acarretarão à estrutura fundiária da Amazônia. Ademais, qualquer isenção relacionada à manutenção de reserva legal em benefício de pequenos proprietários pode ensejar o parcelamento meramente formal de grandes imóveis rurais em unidades menores, e assim subverter a segurança jurídica, trazida pela regularização, em insegurança ambiental.

O projeto de reforma do código conserva na sua quase totalidade as disposições concernentes às áreas de preservação permanente, mas não menciona entre elas os topos de morros e as florestas que integram o patrimônio indígena, submetidas a este regime de proteção pelo atual Código. Além disso, reduz de 100 metros<sup>10</sup> para 30 metros a faixa mínima

10. Limite estabelecido no Artigo 3º da Resolução do Conama n. 302, de 20 de março de 2002.

de proteção para os reservatórios artificiais de água situados em área rural. Tal modificação pode ampliar a extensão dos danos ambientais decorrentes da instalação de grandes projetos de geração de energia na Amazônia Legal, como as hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau, no Rio Madeira (Rondônia), e a hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu (Pará). O projeto prevê ainda condições sob as quais é lícito conceder licença à supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo em “atividades ou empreendimentos ambientalmente licenciados ou autorizados” (Artigo 20), delegando a competência para esta autorização aos órgãos ambientais federal, municipal ou estadual (Artigo 18). Tal norma pode significar a reincorporação, ao projeto, dos riscos que se havia identificado no Artigo 18 da sua versão anterior, criticado<sup>11</sup> por transferir aos poderes executivos estaduais a competência para reduzir as faixas de reserva legal. Conquanto a redação atual determine que a supressão de vegetação nativa em empreendimentos ou atividades só poderá ocorrer, caso a caso, sob autorização ou licenciamento do órgão ambiental federal, estadual ou municipal, não é dado desprezar que, em âmbito regional, a pressão de interesses movida pelo setor agropecuário em favor da flexibilização das leis ambientais pode influir sobre os pareceres oficiais.

Outra questão importante envolve as regras de compensação das áreas de reserva legal: o projeto de reforma do código, incorporando propostas legislativas anteriores que postulavam o mesmo efeito, faculta ao proprietário a possibilidade de compensar a reserva legal mediante o arrendamento de outra área equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo bioma, sem, entretanto, aludir à exigência, presente na Lei nº 4.771/1965, de que a área de compensação tenha lugar na mesma microbacia hidrográfica da propriedade. O leque de alternativas para compensação de áreas de reserva é alargado por outra proposta de revisão da legislação ambiental: o PL nº 6.424/2005 acena com a possibilidade de efetuar a recomposição delas mediante ações de reflorestamento, mesmo com espécies exóticas destinadas a fins econômicos, como as palmáceas. Assim, um sojicultor do cerrado, por exemplo, poderia quitar seu passivo ambiental, instalando, em lotes desmatados da Amazônia, uma monocultura de palmáceas para produção de óleo de dendê. A discussão sobre créditos de carbono também intervém no tema. Uma vez fixadas metas mundialmente válidas para a emissão de dióxido de carbono, países e empresas que as excedessem poderiam comprar créditos de países e empresas que as respeitassem. A recuperação de áreas degradadas seria computada como crédito, negociável em um mercado internacional cujo potencial monta a US\$ 63 bilhões.<sup>12</sup> Como a participação neste mercado seria condicionada à legalidade das propriedades, a regularização dos 58,8 milhões de ha de terras na Amazônia viria a propósito.

Mas o ponto de maior repercussão do projeto reformador do código diz respeito à anistia de ilícitos ambientais cometidos antes de 22 de julho de 2008,<sup>13</sup> e à garantia, com base no mesmo marco temporal, da não interrupção das atividades em áreas agrícolas consolidadas

11. Ver, por exemplo, as críticas do ex-ministro do Meio Ambiente Carlos Minc na matéria “Ex-ministro critica proposta do novo Código Florestal”. *O Estado de São Paulo*, edição de 10 de junho de 2010.

12. A estimativa é do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – Ipam. A conservação das áreas de reserva legal ou de preservação permanente não seria contabilizada como *créditos de carbono*.

13. Data da publicação do decreto regulatório da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9605, de 1998).

situadas em áreas de proteção dentro das propriedades. A anistia é criticada por favorecer os proprietários e posseiros que desmataram ilegalmente as áreas sob seu domínio, em detrimento daqueles que atenderam à lei. Além disso, ela restringe a possibilidade de desapropriação de imóveis que não observaram a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente”, um dos requisitos que integram a função social da terra (Constituição Federal – CF, Artigo 186, II).

Mesmo preconizando a proibição de novos desmatamentos por um prazo de cinco anos, o projeto reformador do código espousa a premissa, defendida sobretudo por representantes do agronegócio, de que a atual legislação ambiental refreia o desenvolvimento econômico da agricultura brasileira. Esta suposição, contudo, não se coaduna com o alardeado estatuto de grande potência agrícola com que o Brasil se tem feito distinguir no comércio internacional, nem tampouco com a reconhecida liderança do país na exportação de diversos produtos agropecuários. É possível, com efeito, que a agricultura brasileira tenha atingido este nível de desenvolvimento, não *apesar do* Código Florestal, mas, em parte, *graças a* ele. Em primeiro lugar, ao limitarem a atividade agrícola nas áreas protegidas, as normas ambientais podem ter induzido os produtores à adoção de métodos e tecnologias capazes de gerar ganhos de produtividade sem se pressionar pela expansão horizontal da área de exploração. Além disso, convém sublinhar que as normas de proteção do código não têm por finalidade a conservação ambiental como valor intrínseco, inteiramente desconectado da atividade humana: tais regras existem para assegurar a reprodução dos processos ecológicos, a regularidade dos ciclos climáticos, a oferta de água, a fertilidade dos solos e outras condições imprescindíveis à própria exploração agrícola.

Cumpra reconhecer que, após as modificações introduzidas no seu relatório original, o projeto reformador tornou-se menos distante do Código Florestal ainda vigente. Ele cria, no entanto, o precedente de uma revisão da legislação ambiental como um todo. Encaminhado à plenária do Congresso e submetido à apreciação da bancada ruralista, o projeto poderá, em nome do produtivismo, receber outras emendas que lhe acrescentem disposições mais permissivas no que concerne às regras de preservação ambiental.

O mesmo receio de agravar os riscos ambientais, manifestado nas objeções que se têm levantado à reforma do Código Florestal, é evocado por parte das críticas feitas ao Programa Terra Legal. Adverte-se que, com a intenção de tornar efetiva a fiscalização, a regularização fundiária transferirá o direito de propriedade de terras públicas precisamente a quem as desmatou ou as tem ocupado a título precário. Tal hipótese deu projeção à ideia de que a MP nº 458, origem da Lei nº 11.952 e da política de legalização de posses na Amazônia Legal, seria uma recompensa à apropriação ilegal de terras na região, um “prêmio” à grilagem.<sup>14</sup>

A força dessa expressão deve, porém, ser atenuada, ao menos pelo fato de não se poder imputar aos posseiros de boa ou má-fé a presciência quanto à oportunidade de virem a se tornar

14. Um dos primeiros estudiosos a chamar a atenção para esse ponto foi o geógrafo e professor da Universidade de São Paulo (USP) Ariovaldo Umbelino, em entrevista concedida ao *Correio da Cidadania* em 2 de fevereiro de 2009 (<[www.correiodacidade.com.br/content/view/2993/9](http://www.correiodacidade.com.br/content/view/2993/9)>).

proprietários legais da terra que desmataram ou ocuparam. Ademais, se a grilagem articula-se, em geral, ao desflorestamento predatório e à retirada ilegal de madeira,<sup>15</sup> o desmatamento por sua vez nem sempre serve à fraude de títulos de propriedade: ele está imbricado com a dinâmica tradicional de deslocamento da fronteira agrícola e com um modelo de produção marcado pela incorporação sucessiva e predatória de novas áreas de exploração. Este processo engendra a expulsão de pequenos produtores – compelidos a avançar sobre áreas de floresta, com as conhecidas consequências ambientais – e explica o padrão concentrador da estrutura fundiária do país. Oliveira (1972) identifica nele a gênese de acumulação primitiva do capitalismo agrário, em que a expansão horizontal da ocupação de terra, empreendida quase sempre com baixíssima capitalização, não promove, a rigor, a expropriação da propriedade, mas, antes, a expropriação do “excedente” deixado pelo trabalho do pequeno possessor – que ocupa a área, desmata-a, destoca-a e estabelece uma lavoura de subsistência e, assim, como que prepara a terra para a chegada da grande lavoura comercial e dos rebanhos do futuro proprietário.

Um programa de regularização fundiária, como o Terra Legal, não poderia, por certo, deparar-se com um quadro diferente, no que tange à apropriação destrutiva de recursos naturais, na Amazônia Legal. Uma das principais apostas do programa foi, em razão disto, iniciar o processo de regularização a partir dos municípios situados na faixa geográfica conhecida como Arco do Desmatamento, região por onde tem avançado a fronteira agrícola do país. O balanço do seu primeiro ano de execução, tendo por base o cadastro de posseiros requerentes de regularização – o Sisterleg<sup>16</sup> – oferece indicações que confirmam esta tendência: dos 25 municípios (ou 8,2% de um universo de 304) que, em maio de 2010, contabilizavam juntos 56,6% do total de requerimentos de regularização de áreas ocupadas, 11 estão entre os que mais desmatam a floresta amazônica, segundo lista divulgada em março de 2009 pelo Ministério do Meio Ambiente. No mapa A.3 (anexo), pode-se constatar esta sobreposição parcial. É possível verificar também que os municípios onde a regularização tem sido mais presente nesta etapa confinam com a mancha vermelha que demarca toda a extensão já desmatada na Amazônia. Esta convizinhança realça o fato de que a política de regularização se encontra na rota do desmatamento, e põe em questão a estratégia do Terra Legal de encetar suas ações pelas áreas sob maior risco de degradação: a concessão de títulos de domínio aos posseiros, ao mesmo tempo que reforça a obrigação destes de guardar 80% de reserva legal, facultar-lhes o direito de remover 20% da vegetação nativa de sua área.

A política de regularização insere-se em um contexto fundiário no qual é impossível dissociar a dinâmica de expansão da fronteira do desmatamento da dinâmica de expansão da fronteira agrícola. O tradicional modelo brasileiro de expansão agrícola por meio da anexação sucessiva de novas áreas depende da manutenção de um estoque de terras ociosas – donde decorre a pressão política contra a reforma agrária e a desapropriação de latifúndios improdutivos –, ou de áreas não exploradas sobre as quais não impenda nenhuma restrição de uso – donde decorre a pressão política pela flexibilização das leis ambientais. É certo

15. A bibliografia que aponta essa relação é numerosa; ver, entre os mais recentes, Fearnside (s/d) e Refkalefsy e Aragão Pinto (2005).

16. A listagem dos posseiros que se declaram ocupantes de áreas sobre as quais não têm título de domínio e que postulam, junto ao Terra Legal, sua regularização, encontra-se na página do MDA na Internet (<<http://portal.mda.gov.br/terralegal>>). O cadastro tem sido atualizado periodicamente.

que a agricultura brasileira se tem notabilizado por ganhos de produtividade atribuídos à intensificação técnico-científica dos métodos de cultivo e de criação. No entanto, este fator de progresso não relativiza o caráter essencial da condição que historicamente tem determinado o comportamento econômico do setor agrícola do país: a oferta elástica de terras.

#### **4 A QUESTÃO FUNDIÁRIA: A CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE E O AUMENTO DO PREÇO DA TERRA**

A controvérsia acerca do Programa Terra Legal não se restringe, porém, à questão ambiental: movimentos e organizações sociais rurais alegam que o aumento do limite das áreas regularizadas de 4 para 15 módulos fiscais, dimensão que extrapola o tamanho convencional da chamada “pequena propriedade familiar”, tenderá a aprofundar o desmatamento, a concentração fundiária e mesmo a presença estrangeira na Amazônia.

A preocupação com a crescente aquisição de terras por estrangeiros começou a ganhar espaço na discussão pública recente sob o enfoque da segurança e da soberania alimentar, que têm, como principal pressuposto, a soberania territorial. Uma proposta de emenda à Constituição debatida no âmbito do governo com o propósito de alterar as regras para compra de terras por estrangeiros no país prevê, para tal fim, a equiparação entre a empresa nacional de capital estrangeiro com o conceito de companhia com sede no exterior ou sob controle de acionistas não residentes no Brasil. A incorporação desta mudança permitiria estabelecer distinção mais clara entre empresa brasileira e empresa estrangeira, tal como disciplinava o Artigo 171 da Constituição, revogado em 1995, no contexto de abertura do país ao capital estrangeiro. Com base em um parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) publicado na época, tornou-se dispensável autorização para a compra de imóveis rurais por estrangeiros em território nacional. Em 2010, porém, um parecer da Controladoria-Geral da União (CGU) alterou o entendimento sobre o tema, recomendando a fixação de um limite de 50 módulos de exploração indefinida – índice variável segundo a localização geográfica do imóvel – para a venda de terra a estrangeiros ou empresas brasileiras controladas por estrangeiros. A restrição a aquisições deste tipo não consiste em novidade legislativa. Ela recupera, dando-lhes nova interpretação, os dispositivos contidos na Lei nº 5.709, de 1971. Sem ter sido anulada, tal lei deixara de ter efeito por força da revogação do Artigo 171 da CF. Entre as determinações que devem voltar a valer, está a limitação dos investimentos estrangeiros a um quarto da área de cada município brasileiro e a proibição de que pessoas de mesma nacionalidade sejam proprietárias de mais de 40% deste limite. Pela nova interpretação, toda aquisição de terra por empresas sob controle de estrangeiros deve ser comunicada trimestralmente à Corregedoria de Justiça dos estados e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A iniciativa de regular a aquisição de terras por estrangeiros assinala a percepção de que o tema se tornou um setor estratégico. No caso específico da Amazônia, ao interesse de resguardar para o país a mais rica biodiversidade do planeta, somam-se as preocupações decorrentes da questão ambiental e da expansão das *commodities* agrícolas.<sup>17</sup>

17. Até 2008, segundo o cadastro do Incri, havia 4,04 milhões de ha registrados por estrangeiros: eles abrangem 34.218 imóveis, concentrados no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Bahia e Minas Gerais.



Em virtude da extensão da região e do relativo desconhecimento da situação das terras públicas nela situadas, a questão do controle das aquisições de terra na Amazônia passa, segundo pretende o Programa Terra Legal, pela regularização fundiária: em uma área onde a maior parte das terras pertence à União, a indústria da grilagem acelerou a devastação da cobertura florestal e originou um mercado ilegal de imóveis rurais. O avanço da fronteira valorizou áreas em Rondônia, Pará, Tocantins e Mato Grosso. O mais recente indutor desse inflacionamento, iniciado com o alargamento das áreas de pastagem, é a soja. É controversa, no entanto, a suposição de que sua entrada na região tenha alaistrado, por si só, o desmatamento: tem prevalecido a este respeito a tese de que as novas áreas de plantio de soja na Amazônia são criadas a partir da conversão de pastagens degradadas, e não propriamente a partir da devastação recente da floresta virgem, que, a rigor, não seriam viáveis à produção do grão senão após alguns anos (BRANDÃO, REZENDE e MARQUES, 2006). As áreas de pasto, por outro lado, já sofreram transformações que as preparam para o plantio da soja. Mas se por um lado a tese faz presumir que a soja não contribui diretamente para o desmatamento, por outro não exclui a possibilidade de que a entrada do grão na região esteja a agravá-lo indiretamente. Embora não se possa afirmar que a soja substitui a pecuária, deslocando-a invariavelmente para o interior da floresta e forçando a derrubada da mata, não é estranho à dinâmica de expansão da fronteira agrícola que a pecuária extensiva, de baixa produtividade e com efeitos destrutivos sobre o ambiente – e que muitas vezes consiste numa etapa da operação da grilagem, subsequente à expulsão dos pequenos posseiros –, acabe por ceder lugar, no processo de valorização da terra, à soja e outras culturas comerciais.

Ao alienar terras públicas federais em favor dos posseiros particulares, o governo afirma a intenção de deter a especulação e lançar as bases para a consolidação de um mercado fundiário, cujas transações sejam tributadas e cujos beneficiários tenham acesso a políticas de produção. A legalização deste mercado, ademais, daria segurança jurídica a investidores interessados em ampliarem suas propriedades na região. O argumento foi, no entanto, questionado por 37 procuradores de sete estados da região: em nota divulgada em junho de 2009,<sup>18</sup> solicitando ao presidente da República que vetasse a MP nº 458, eles previnem que a regularização, tal como concebida, incentivará o desmatamento e tornará mais vulneráveis ao assédio de grileiros os posseiros pobres e as populações tradicionais – ribeirinhos, indígenas, quilombolas –, cujas terras não são referidas no texto da MP. O grupo de trabalho de bens públicos e desapropriação do Ministério Público Federal também se pronunciou contra o dispositivo, com o argumento de que a concessão de títulos de domínio sobre áreas da União procedida nos moldes do Terra Legal contraria o Artigo 188 da CF, segundo o qual a destinação de terras públicas deve coadunar-se com as diretrizes do Plano Nacional de Reforma Agrária.

Outra objeção aventada pelos procuradores aponta que a atribuição de terras federais a ocupantes originariamente ilegais fere o parágrafo único do Artigo 191 da Constituição,<sup>19</sup> que proíbe a aquisição de imóveis públicos por usucapião. Se é certo que o Terra Legal não alude ao

18. Ver <<http://noticias.pgr.mp.gov.br>>.

19. Ver <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/ambiente/procuradores-vem-ilegalidades-na-mp-458>>

instituto de usucapião para legitimar o processo de regularização das posses, o fato de o programa adotar o tempo de ocupação como critério para conceder o direito de domínio pode significar, na prática, apenas uma forma de aplicação da regra sem a menção do conceito. Pode-se afirmar que a Lei nº 8.666/1993 – uma norma infraconstitucional – prevê desde sua redação original o direito dos posseiros a obterem titulação sem licitação das áreas que ocupam na Amazônia Legal. No entanto, a elevação de 100 ha para os atuais 1.500 ha do limite regularizável faz supor que, na medida em que faculta o acesso a extensões de terra cada vez maiores em relação aos parâmetros da reforma agrária<sup>20</sup> e da agricultura familiar, a política de regularização parece divergir – não quanto à forma, mas quanto ao efeito – do disposto no Artigo 191: o aumento de 15 vezes em menos de 20 anos do limite de área passível de regularização subverte uma política originalmente votada a favorecer a estabilidade na posse de pequenos agricultores numa região pouco povoada em uma política de abertura de mercado fundiário.

A política de regularização deverá certamente fazer subir o preço da terra, acentuando uma tendência recente na região. Embora se tenha registrado, no Amazonas e em Roraima, uma redução real do preço da terra – sintoma do caráter especulativo e precário das ocupações –, constatou-se que, entre 2000 e 2006, os preços de venda de terras para lavoura sofreram aumento de 12,84% em Tocantins, 9,7% em Rondônia, 15,6% no Mato Grosso e 5% no Pará (GASQUES, BASTOS e VALDES, 2008). Este efeito, corolário previsível de um programa que converte terras públicas em propriedade privada, isto é, em mercadoria, tem suscitado a crítica<sup>21</sup> de que a regularização fundiária da Amazônia ocorreria justamente na rota de expansão do agronegócio, e serviria antes a este último que ao pequeno produtor.

## **5 A UTILIZAÇÃO ECONÔMICA DA TERRA NA AMAZÔNIA LEGAL: TENDÊNCIAS ATUAIS E PADRÕES PREDOMINANTES**

O argumento inspira-se na constatação do aumento da área plantada de soja na região Norte entre 1995 e 2006: o cotejo entre os dados dos censos agropecuários e das edições anuais da Produção Agrícola Municipal – PAM (IBGE, 2009b), ainda que revele a disparidade entre as pesquisas quanto ao total das áreas utilizadas para o plantio de soja,<sup>22</sup> mostra que esta última expandiu-se na região Norte, de 1995 a 2006, entre 20 e 30 vezes.<sup>23</sup> Como mostra a tabela 1, a proporção da área plantada da soja em relação à área das demais culturas temporárias também se ampliou: segundo a PAM, a soja respondia por 0,43% da área plantada de lavouras temporárias em 1996, mas, em 2008, esta extensão montava a 22,55%. Em termos absolutos,

20. Para uma argumentação jurídica acerca da subordinação da política de regularização à política de reforma agrária, ver, na bibliografia, a referência ao artigo *Regularização Fundiária na Amazônia Legal: alguns aspectos relevantes*, de Maira Esteves Braga, procuradora federal e chefe da Divisão de Precatórios e Dívida Ativa da PFE/Incrá.

21. Ver, entre outros, Umbelino (2010).

22. As divergências explicam-se essencialmente pelas diferenças de metodologia entre as duas pesquisas: os dados do censo têm origem em declarações dos responsáveis pelos estabelecimentos agropecuários, ao passo que os da PAM são informados por órgãos municipais ligados à política agrícola. Para o intervalo 1995-2006, o censo aponta que a área colhida de soja cresceu de cerca de 9 mil ha para 236 mil ha; na PAM estes números são 24,6 mil e 508,2 mil.

23. A presença da soja no Mato Grosso é mais antiga e abrangente: sua área colhida cresceu de 1,7 milhão de ha, em 1995, para 3,7 milhões de ha, em 2006, segundo o censo. Para efeitos de percepção do avanço desta cultura sobre o bioma amazônico, dar-se-á ênfase maior aos dados de produção agrícola referentes à região Norte, a despeito de o estado do Mato Grosso também integrar a Amazônia Legal.

a área de soja cresceu de 7,6 mil ha, em 1996, para 508,0 mil ha em 2008. O período registrou a redução espacial de outros cultivos temporários na região: a área do algodão diminuiu de 5,2 mil ha – havia sido de 20 mil ha, em 1995 – para 2,1 mil ha; a do arroz, de 514,8 mil ha para 434,7 mil ha; e a do feijão, de 193,7 mil ha – era de 240 mil ha em 1995 – para 163,1 mil ha. Considerando o total da área da lavoura temporária<sup>24</sup> segundo a PAM, percebe-se que a expansão do plantio de soja na região fez a cultura ocupar uma proporção de terra equiparável à utilizada para produção de milho e mandioca, cujas áreas se mantiveram relativamente estáveis entre 1996 e 2008.

TABELA 1  
Área plantada da lavoura temporária, na região Norte, em ha (1996-2008)

Culturas temporárias	Área plantada (ha)				Área plantada (%)			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Abacaxi	12.067	16.624	18.831	17.875	0,7	0,8	0,8	0,8
Algodão	5.257	1.707	3.304	2.145	0,3	0,1	0,2	0,1
Amendoim	206	57	395	2.387	0,0	0,0	0,0	0,1
Arroz	514.850	612.104	612.598	434.767	29,2	29,8	27,4	19,3
Cana	9.972	16.881	16.083	28.016	0,6	0,8	0,7	1,2
Feijão	193.711	187.790	170.446	163.172	11,0	9,1	7,6	7,2
Malva	3.005	4.876	7.174	9.450	0,2	0,2	0,3	0,4
Mandioca	450.822	456.546	464.798	506.317	25,5	22,2	20,8	22,5
Melancia	8.070	10.704	12.697	13.356	0,5	0,5	0,6	0,6
Milho	556.010	668.914	558.921	544.323	31,5	32,6	25,0	24,2
Soja	7.644	73.004	359.434	508.024	0,4	3,6	16,1	22,6
Sorgo	127	520	9.900	19.690	0,0	0,0	0,4	0,9

Fonte: IBGE (2009b).

A comparação entre dados absolutos e relativos da área de plantio não é suficiente para fundamentar a conclusão de que a soja tem ocupado o espaço antes dedicado a culturas típicas da pequena agricultura. É mais provável que o crescimento da soja se tenha valido da incorporação de áreas ligadas a outras formas de utilização da terra. Com efeito, a área total ocupada por lavouras temporárias na região Norte aumentou de 1,9 milhão de ha, em 1995, para 2,2 milhões em 2008, de acordo com a PAM. O *Censo Agropecuário* confirma esta expansão no quadro geral das formas de utilização de terra – um crescimento de 1,2 para 2,3 milhões de ha entre 1995 e 2006 –, e revela (tabela 2) que, de 1985 a 2006, as proporções das áreas de pastagens naturais e de matas naturais na região caíram, respectivamente, de 22,1% e 55,5% para 11,1% e 41,5%. A redução das matas naturais no Norte chama atenção em vista da tendência inversa que prevaleceu no país no período: entre 1985 e 2006, a participação das matas naturais na utilização da terra cresceu de 25,9% para 29,6%.

24. Entre as áreas de lavoura permanente na região Norte, as culturas mais presentes, no período de 1996 a 2008, são o café (cuja área aumentou de 125 mil ha para 184,5 mil ha entre estes anos) e o cacau (que cresceu de 67,5 mil ha para 107,1 mil ha); outra cultura de destaque, mais encontrada em propriedades de agricultura familiar, é a banana, cuja área plantada decresceu de 104,4 mil ha, em 1996, para 84,7 mil ha em 2008. Outros produtos, como o coco-da-baía, frutíferas e pimenta-do-reino ocupam, atualmente, entre 25 mil e 30 mil ha de área. Dados das edições anuais da PAM-IBGE.

TABELA 2  
**Área dos estabelecimentos agropecuários por utilização das terras (1985, 1995 e 2006)**

Brasil e região Norte	Utilização das terras	Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)			Área dos estabelecimentos agropecuários (%)		
		1985	1995	2006	1985	1995	2006
Brasil	Lavoura permanente	9.903.487	7.541.626	11.612.227	3,1	2,4	3,7
	Lavoura temporária	42.244.221	34.252.829	48.234.391	13,2	10,9	15,2
	Pastagens naturais	105.094.029	78.048.463	57.316.457	32,8	24,9	18,1
	Pastagens plantadas	74.094.402	99.652.009	101.437.409	23,1	31,8	32,0
	Matas naturais	83.016.973	88.897.582	93.982.304	25,9	28,3	29,6
	Matas plantadas	5.966.626	5.396.016	4.497.324	1,9	1,7	1,4
	<b>Totais</b>	<b>320.319.738</b>	<b>313.788.525</b>	<b>317.080.112</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Região Norte	Lavoura permanente	738.106	727.845	1.859.457	1,4	1,4	3,5
	Lavoura temporária	1.942.621	1.244.211	2.345.628	3,6	2,4	4,4
	Pastagens naturais	11.754.695	9.623.763	5.905.157	22,1	18,5	11,1
	Pastagens plantadas	9.121.747	14.762.858	20.619.017	17,1	28,3	38,9
	Matas naturais	29.564.886	25.502.392	22.020.993	55,5	48,9	41,5
	Matas plantadas	165.424	254.242	255.687	0,3	0,5	0,5
	<b>Totais</b>	<b>53.287.479</b>	<b>52.115.311</b>	<b>53.005.939</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2009a).

A pecuária bovina em grandes propriedades constitui, entretanto, a atividade geograficamente predominante na Amazônia Legal. De acordo com o *Censo Agropecuário 2006*, os estabelecimentos agropecuários com área acima de 1 mil ha dedicados à pecuária bovina ocupam 43,5% da área total dos estabelecimentos situados na região Norte e no Mato Grosso; por outro lado, eles representam apenas 2,1% do número de estabelecimentos existentes neste universo. Na região Norte em especial, os estabelecimentos de área superior a 1 mil ha que praticam pecuária bovina ocupam pouco mais de um terço da área total, embora somem apenas 1,4% do número de estabelecimentos. A evolução dos efetivos de rebanho comprova o crescimento da pecuária na região: conquanto diverjam nas grandezas, tanto o censo quanto a PAM apontam que o número de bovinos no Norte duplicou de 1995-1996 a 2006, e é hoje estimado em um efetivo de 30 a 40 milhões de cabeças, algo em torno de 20% do total nacional.

Esse quadro fundiário e econômico da Amazônia Legal mostra a estrutura de distribuição das terras na região e oferece uma imagem da dinâmica de deslocamento ou consolidação geográfica da atividade agropecuária. Situadas neste universo, as ocupações irregulares que estão no foco de ação do Programa Terra Legal devem passar por alterações significativas a partir da sua conversão de terras públicas federais em imóveis rurais particulares e, por conseguinte, comercializáveis. Na seção seguinte, procede-se a um detalhamento deste quadro, pondo em relevo os municípios onde o Terra Legal, no seu primeiro ano de implantação, tem levantado maior número de requerimentos de regularização de posses, buscará fornecer elementos para uma reflexão acerca da forma por meio da qual esta política se integra aos contextos territoriais e econômicos locais.

## 6 UM BALANÇO DO TERRA LEGAL À LUZ DO PERFIL AGROPECUÁRIO DOS MUNICÍPIOS ONDE ELE TEM AVANÇADO

Os resultados preliminares do balanço feito pelo MDA acerca da execução do Programa Terra Legal oferecem uma amostra da estrutura fundiária sobre a qual a política de regularização vem atuando. Os dados reunidos até 3 de maio de 2010 no Sisterleg, cadastro de ocupantes que já solicitaram regularização das suas áreas de posse, permitem apreciar a dimensão atual desta política e seus efeitos potenciais. As áreas cadastradas somavam então 5,5 milhões de ha, e o número de solicitantes chegava a 33 mil. Rondônia (39,6%) e Pará (32,4%) respondiam pelo maior número de requerimentos e, juntos, por quase três quartos da área cadastrada – 43,11% no Pará e 31,83% em Rondônia. As demais informações apresentadas na tabela 3 indicam, pela comparação dos dados relativos ao número de cadastros e à área total, que Pará e Mato Grosso concentram os imóveis de maior extensão. Os totais mostram que o número de cadastros (33,0 mil) corresponde a cerca de 20% das 158 mil ocupações estimadas, e recobre uma área de 5,5 milhões de ha, isto é, 10% dos 58,8 milhões de ha que o programa pretende regularizar.

TABELA 3  
Número de imóveis em processo de regularização, por Unidade da Federação (UF) e área

UF	Número de cadastros	Cadastros (%)	Área total (ha)	Área (%)
Rondônia	13.101	39,6	1.754.198,00	31,8
Pará	10.709	32,4	2.376.139,00	43,1
Amazonas	3.882	11,7	485.776,00	8,8
Tocantins	2.729	8,2	439.656,00	8,0
Maranhão	1.577	4,8	165.742,00	3,0
Mato Grosso	661	2,0	248.971,00	4,5
Roraima e Acre	430	1,3	40.833,00	0,7
<b>Total</b>	<b>33.089</b>	<b>100</b>	<b>5.511.315,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Sisterleg-MDA.

O balanço aponta ainda que, embora apenas 37% dos posseiros cadastrados se tenham declarado ocupantes primitivos da área, a maior parte deles (94%) atende à exigência de comprovar que o exercício da posse se iniciou antes de 1º de dezembro de 2004, tal como determina a Lei nº 11.952/2009. Os dados sobre o tempo médio da ocupação das áreas – 20 anos, para ocupações originais, e 13 para as demais – confirmam a perspectiva inicial do programa, de acordo com a qual a regularização viria a beneficiar agricultores radicados há muitos anos nas terras. Por outro lado, os registros relativos ao número de requerimentos e à proporção da área total ocupada pelos imóveis de diferentes faixas de área fazem reaparecer dois problemas crônicos da estrutura agrofundiária brasileira, e denotam a pouca capacidade do programa de articular uma resposta para eles. O primeiro é a desigualdade da distribuição de terras, como mostra a tabela 4. Cerca de um ano após a promulgação da Lei nº 11.952, e cadastrados pouco mais de 5 milhões de ha, observa-se que 84,6% dos posseiros ocupam lotes de 0 a 4 módulos fiscais, somando 38,1% da área total; os posseiros cujas terras têm entre 4 e 15 módulos representam 14,9% dos beneficiários e detêm 55,1% da área total.

O cálculo não inclui imóveis com área acima de 15 módulos e abaixo de 2.500 ha, caso a que a dispensa de licitação não se aplica e cuja titulação depende da desocupação da área excedente ao limite de 1500 ha, nem imóveis com área superior a 2.500 ha, que, em se tratando de terras públicas, não podem ser alienados sem autorização do Congresso (CF, Artigo 188, § 1).

TABELA 4  
Ocupações cadastradas pelo Programa Terra Legal, por faixas de área

Faixa de área	Número de cadastros	Faixa de área (%)	Área total (ha)	Faixa de área (%)
Até 1 módulo fiscal (MF)	17.638	53,3	622.541,00	11,3
de 1 a 4 MF	10.358	31,3	1.479.069,00	26,8
de 4 a 15 MF	4.925	14,9	3.037.842,00	55,1
de 15 MF até 2,5 mil ha	135	0,4	206.320,00	3,7
acima de 2,5 mil ha	33	0,1	165.543,00	3,0
<b>Total</b>	<b>33.089</b>	<b>100</b>	<b>5.511.315,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Sisterleg-MDA.

Embora configurem uma distribuição menos desigual que a dos imóveis da Amazônia Legal, esses dados não deixam de patentear um grau ainda expressivo de concentração fundiária. Se se afirma a favor do programa que a grande maioria dos seus beneficiários é composta de minifundiários e pequenos posseiros, por outro lado não é supérfluo notar que mais da metade da área a ser regularizada ficará sob domínio de cerca de um sexto dos posseiros. Esta circunstância demarca bem a diferença entre um programa de regularização de posses e um plano de reforma agrária: enquanto este deve promover a redistribuição do patrimônio fundiário mediante a desapropriação de latifúndios e imóveis rurais que não cumprem sua função social, aquele apenas consolida, legalizando-a, a estrutura fundiária preexistente, sem alterar seu padrão de concentração.

Merece ainda destaque o grande número de potenciais beneficiários entre os posseiros que ocupam imóveis com área inferior a 1 módulo fiscal.<sup>25</sup> Esta maioria sugere a existência de um paradoxo da política de distribuição fundiária do Terra Legal: o conceito de “módulo fiscal”, definido nos artigos 4º e 50º do Estatuto da Terra, constitui já uma unidade de medida correspondente à área mínima do que se pode chamar “propriedade familiar”, uma extensão de terra que propicie um aproveitamento econômico suficiente para garantir um nível socialmente aceitável de bem-estar ao agricultor e à sua família. O Artigo 125 do estatuto preconiza que a reforma agrária exige tanto a eliminação do minifúndio, por reagrupamento de glebas, quanto a extinção do latifúndio, por desapropriação e parcelamento. Desta perspectiva, o minifúndio, cuja dimensão é inferior a 1 módulo fiscal, não poderia oferecer a seus ocupantes condições de subsistência compatíveis com a ideia de progresso social e econômico. Ora,

25. É discutível a equiparação entre módulo fiscal e a fração mínima de parcelamento (FMP). A Lei nº 5.868/1972 não permite registro de imóvel rural cuja área seja menor que a FMP vigente no município; por outro lado, a Lei nº 8629/1993 não esclarece se o minifúndio, tal como é definido no Estatuto da Terra, corresponderia aos imóveis de área inferior a 1 módulo, embora esta não seja, segundo aquela lei, considerada “pequena”. Estas duas grandezas – unidade de módulo fiscal e fração mínima de parcelamento – são abrangidas dentro do grupo abaixo de 1 MF no âmbito do Terra Legal, e a legislação em vigor não oferece uma distinção clara entre elas.

os 17,6 mil minifundiários cadastrados na atual fase do Terra Legal não poderiam a princípio ser incluídos em um programa de regularização fundiária, visto que a área ocupada por eles é, à luz da ideia de módulo fiscal, inviável economicamente. Tal contingente é precisamente o público potencial da reforma agrária. Os limites entre a política de regularização e a política de reforma agrária são problematizados por uma disposição particular da Lei nº 11.952/2009: o parágrafo 5º, de seu Artigo 6º, reconhece os minifundistas como futuros beneficiários preferenciais de novos projetos de reforma agrária que venham a ser instalados na Amazônia. A norma não deixa claro se o programa regularizará áreas inferiores a 1 módulo, mas as regras relativas à concessão da titularidade, na medida em que reservam a seus ocupantes a forma gratuita ou não onerosa de aquisição de direito sobre as terras, parecem reinseri-los no grupo dos beneficiários.

O balanço de execução do programa, conforme foi visto, ressalta que, de um universo de pouco mais de 300 municípios, 25 concentravam, em maio de 2010, 56,6% dos requerimentos cadastrados junto ao Sisterleg: Porto Velho, São Francisco do Guaporé, Vilhena, São Miguel do Guaporé, Costa Marques, Vale do Anari, Alto Alegre dos Parecis, Alta Floresta d'Oeste, Nova Brasilândia d'Oeste, Candeias do Jamari, Pimenta Bueno e Cujubim (em Rondônia); Novo Repartimento, Novo Progresso, Paragominas, Pacajá, Altamira, Marabá, Santarém, São Félix do Xingu e Brasil Novo (no Pará); Presidente Figueiredo, Careiro e Lábrea (no Amazonas), e Filadélfia (no Tocantins). Este rol de municípios, além de compor um recorte da estrutura fundiária da Amazônia, oferece um perfil do estágio atual da atividade agropecuária na região. Para identificá-lo, vai-se, em primeiro lugar, agregá-los em um único conjunto, e considerar a distribuição da terra quanto ao tamanho e ao número das propriedades, quanto às categorias agricultura familiar e não familiar, quanto à forma de utilização da área dos estabelecimentos, e, enfim, quanto à evolução do tipo de atividade econômica neles realizada em 2000, 2004 e 2008. Posteriormente, o conjunto será dividido em três grupos, segundo os padrões de utilização da terra e de exploração econômica.

De acordo com o *Censo Agropecuário*, as áreas dos 60,3 mil estabelecimentos agropecuários situados na área compreendida dentro desses 25 municípios somam 8,7 milhões de ha. Os estabelecimentos com superfície superior a 1 mil ha correspondem a 2,4% do total do número, mas abarcam 53,7% de toda a área. Cerca de 85% de todos os estabelecimentos são de agricultura familiar, isto é, não ultrapassam a extensão de 4 módulos fiscais e ocupam mão de obra predominantemente familiar; no entanto, não ocupam mais que 25% da área. Os dados do censo indicam, além disso, que os estabelecimentos cuja extensão excede a 1 mil ha e cuja atividade principal é a pecuária bovina ocupam 45,59% da área agrícola total do conjunto desses 25 municípios, embora correspondam a apenas 2% do número de estabelecimentos. A tabela 5 mostra como a área total desse conjunto fundiário está distribuída segundo os grupos de atividade.

**TABELA 5**  
**Atividades agropecuárias, por proporção de área ocupada, para os 25 municípios que concentraram a maior parte dos cadastros no Programa Terra Legal**

Atividade	Área (%)
Lavoura temporária	12
Horticultura e floricultura	2
Lavoura permanente	6
Pecuária e criação	78
Produção florestal	2

Fonte: IBGE (2009a).

No que diz respeito às lavouras permanentes – que ocupam apenas 6% da área agropecuária total dos 25 municípios selecionados –, a PAM aponta que, entre 2000 e 2008, o café permaneceu como cultivo principal, dominando mais da metade do total as terras cobertas por lavouras deste tipo. Além disso, como mostra a tabela 6, houve um incremento significativo da área ocupada pelo cacau, que passou de 8,5% para 21% do total, e uma redução, de grandeza equivalente, da área utilizada para produção de banana. Quanto às lavouras temporárias – que revestem 12% da área total do conjunto considerado –, a PAM registra uma expansão de 3% (cerca de 10 mil ha) para 20% (cerca de 70 mil ha) da proporção da área ocupada pela soja sobre o total das áreas dedicadas a culturas desta categoria. Entre todas as culturas listadas na tabela 6, a soja foi a única que apresentou tendência ascendente constante.

**TABELA 6**  
**Área ocupada por culturas permanentes e temporárias, nos municípios com maior número de cadastros no Programa Terra Legal (2000, 2004 e 2008)**

Culturas	Lavoura permanente (%)			Culturas	Lavoura temporária (%)		
	2000	2004	2008		2000	2004	2008
Café	58,0	59,0	54,0	Soja	3,0	14,0	20,0
Cacau	8,5	14,3	21,0	Feijão	11,0	9,0	9,0
Banana	26,0	17,5	15,0	Arroz	30,0	39,0	20,0
Frutas <sup>1</sup>	2,5	2,2	2,5	Milho	42,0	25,0	33,0
Outros	5,0	7,0	7,0	Mandioca	13,0	12,0	16,0
				Cana	1,0	1,0	1,0

Fonte: IBGE (2009b).

Nota: <sup>1</sup> Frutas: abacate, goiaba, laranja, limão, mamão, manga e maracujá.

Desses dados agregados sobre a atividade agropecuária no grupo dos 25 municípios, podem-se depreender duas conclusões, ainda que conjecturais: a regularização abrange uma área cuja exploração é marcada pela presença da pecuária bovina em propriedades de grande extensão (acima de 1 mil ha) e onde se verifica, nas áreas de lavoura, avanço recente de culturas tipicamente patronais, como a soja. Estas duas ocorrências – o domínio da pecuária extensiva e o crescimento relativo da área de produção de *commodities* – caracterizam o estágio atual do processo de expansão da fronteira agrícola na Amazônia, e têm ditado, nos anos recentes, a valorização dos preços da terra na região. Em tal contexto, a regularização concorreria para a expansão do mercado fundiário na Amazônia, deflagrando um novo ciclo de concentração de



terras, uma consequência que, em poucos anos, pode restringir ou mesmo fazer retroceder os benefícios sociais que se espera advir do Programa Terra Legal.

No entanto, se não há indícios bastantes que confirmem a hipótese de que tais formas de utilização da terra vão-se alargando em prejuízo das culturas tradicionais da propriedade familiar – é certo que houve redução das áreas de feijão, arroz e banana, mas as áreas de milho e mandioca seguem relativamente estáveis –, por outro lado é oportuno identificar, neste quadro, as formas específicas mais recorrentes de utilização da terra nos municípios aqui considerados. Esquemáticamente, pode-se dividi-los em três grupos: o primeiro (1) reúne aqueles em que a pecuária bovina em grande propriedade é largamente predominante, tanto em relação à área ocupada quanto no que concerne ao aumento dos rebanhos nos últimos anos; o segundo grupo (2) engloba os municípios em que se tem verificado o avanço de culturas tipicamente patronais, como a soja e a cana, havendo embora o domínio territorial da pecuária; o terceiro grupo (3) inclui os municípios em que, também a despeito da preponderância da pecuária bovina, se nota participação relativamente mais expressiva das lavouras temporárias e permanentes com base em propriedades médias.<sup>26</sup> O mapa A.4, no anexo, apresenta a distribuição geográfica destes grupos a partir dos contornos dos seus municípios.

Os municípios contidos no primeiro grupo apresentam o seguinte perfil. Em Lábrea (AM), as pastagens ocupam 73,1% da área agrícola e, entre 2000 e 2008, se registrou um aumento do rebanho bovino de 6,2 mil cabeças para 283,9 mil cabeças. A extração de madeira tem crescido anualmente: entre 2000 e 2008, a produção de lenha subiu de 26,8 mil para 36,4 mil metros cúbicos (m<sup>3</sup>), e a produção de madeiras em tora, de 89,8 mil para 110,3 mil m<sup>3</sup>. Em São Félix do Xingu (PA), a área de pastagem corresponde a três quartos da área agrícola total, e o efetivo do rebanho cresceu de 682,4 mil, em 2000, para 1,8 milhão em 2008. Em Pimenta Bueno (RO), a pecuária bovina ocupa 81,5% da área, e o rebanho, que era de 171,4 mil em 2000, chegou a 231,6 mil em 2008. Em Candeias do Jamari (RO), nenhuma lavoura – arroz, milho ou mandioca – chega a cobrir 1 mil ha, e a criação de gado bovino aumentou de 66,4 mil em 2000 para 165 mil cabeças em 2008, ocupando 69,7% da área agrícola total.

Dentro desse grupo, vale ainda destacar os municípios de Marabá (PA) e Novo Progresso (PA), polos madeireiros de grande importância – Marabá para o carvão vegetal, e Novo Progresso para a extração de lenha e madeira em tora –, onde os estabelecimentos bovinocultores com área superior a 1 mil ha dominam cerca de 70% da área agrícola total e o efetivo dos rebanhos foi triplicado entre 2000 e 2008, estando hoje próximo a meio milhão de cabeças. Altamira (PA) é também marcada pelo domínio da pecuária bovina em propriedades de extensão superior a 1 mil ha: a atividade ocupa 61% da sua área agrícola e o rebanho passou de 202,9 mil em 2000 para cerca de 400 mil em 2008. Além disso, destacam-se na paisagem agrícola do município as lavouras de arroz e cacau em grandes estabelecimentos.

26. Os dados citados a seguir foram extraídos do *Censo Agropecuário 2006*, das edições anuais recentes da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), da Pesquisa Pecuária Municipal (PPM) e da Pesquisa de Extração Vegetal e da Silvicultura (IBGE, 2009c), todas publicadas pelo IBGE. As informações que envolvem estratos de tamanho de área foram obtidas a partir do *Censo Agropecuário*; nos casos em que o declarante não informava a área total do estabelecimento, atribuiu-se a este a área mínima dentro da respectiva faixa de área. Os totais de produção agrícola e pecuária municipal, referidos ao período de 2000 a 2008, foram captados na PAM e na PPM. Buscou-se evitar as indicações em que há grande divergência entre estas duas pesquisas e o censo.

Nesse primeiro grupo, está situada a maior parte dos municípios que registram, segundo o *Censo Agropecuário*, grande concentração fundiária: em São Félix do Xingu, os estabelecimentos com área superior a 1 mil ha são 3,8% do total e detêm 65% da área; em Marabá, eles representam 2,6% do total e ocupam 68,6 % da área; em Altamira, são 8,5% do total, mas abrangem 72,7% da área.

O segundo grupo reúne os municípios onde, a par de uma pecuária extensiva consolidada, se tem registrado a entrada e a expansão das *commodities*, notadamente a soja e a cana-de-açúcar. No caso desta última, a referência é Presidente Figueiredo (AM), onde a produção de cana passou de 2,5 mil ha para 4 mil ha entre 2000 e 2008. A pecuária bovina não ocupa mais que 30% da área, e o aumento do efetivo do rebanho foi modesto: de 6 mil para 11 mil cabeças entre 2000 e 2008. Em Vilhena (RO), o principal produto é a soja: dos 8,5 mil ha cultivados em 2000, ela passou a ocupar, em 2008, uma área de 39 mil ha, superior à soma das áreas usadas para o plantio de arroz, milho, feijão e mandioca. Propriedades sojicultoras com área superior a 1 mil ha abarcam cerca de 15% das terras agrícolas, não correspondendo entretanto a mais que 1,5% do número total de estabelecimentos. O rebanho bovino, conquanto ocupe 46% da área, teve crescimento pouco significativo entre 2000 e 2008: de 67 mil para 89 mil. Considerando-se todas as formas de utilização da terra, Vilhena destaca-se, ainda, pelo alto grau de concentração fundiária: 7% dos estabelecimentos dominam 63,8% da área.

A soja também se tem afirmado como carro-chefe da economia dos municípios paraenses de Paragominas e Santarém. No primeiro, a área cultivada ampliou-se em quase dez vezes, de 1,5 mil ha (2000) para 11,7 mil ha (2008), com maciça participação de propriedades de mais de 2.500 ha de área na produção – elas representam 1,5% do número de estabelecimentos e dominam 17% da área agrícola. Com um rebanho atual estimado em 1,2 milhão de cabeças, a pecuária bovina, que abriu passagem à chegada da soja, segue sendo uma atividade de importância no município: ela toma quase 60% da área, cinco sextos dela dominados por estabelecimentos de extensão superior a 2.500 ha.

Outra atividade característica de abertura de fronteira agrícola é fortemente presente em Paragominas: o município é um dos três maiores produtores do país de madeira em tora: em 2005 e 2006, a produção ultrapassou 800 mil m<sup>3</sup>, e está hoje na casa dos 500 mil, uma queda que se explica, em boa parte, pelo acirramento da fiscalização. Em Santarém, o aumento da área para produção de soja, de 50 ha para 17 mil ha, entre 2000 e 2008, encontra explicação na instalação, em 2003, de um terminal graneleiro da empresa norte-americana Cargill no município, com o objetivo de proceder ao escoamento de toda a soja do Centro-Oeste.

O terceiro grupo distingue-se pela importância relativa das lavouras quanto à forma de utilização da terra e pela maior participação de médias propriedades na estrutura fundiária, embora, para os padrões da região, se considere “média” uma propriedade com área de até 1.500 ha. Na maior parte dos municípios, a pecuária bovina continua a prevalecer, mas algumas lavouras assomam em importância. Em Alta Floresta d’Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Vale do Anari, Costa Marques, Cujubim, Nova Brasilândia d’Oeste e São Miguel do Guaporé,

todos em Rondônia, é notável a presença das lavouras de café em propriedades de até 500 ha; nos dois últimos, a área desta cultura fica entre 20% e 30% do total da área agrícola local. A criação de aves também desponta como atividade relevante em quatro municípios, ocupando cerca de 10% e 8% da área total em Cujubim e Vale do Anari, respectivamente. Em todos eles, contudo, a pecuária bovina ocupa mais da metade da área, e o efetivo dos rebanhos cresceu consistentemente: entre 2000 e 2008, aumentou três vezes em São Miguel do Guaporé, quatro vezes no Vale do Anari, seis vezes em Cujubim, e 15 vezes em Costa Marques. Em Alto Alegre dos Parecis e Alta Floresta d'Oeste, embora a pecuária bovina responda por grande extensão da área agrícola total (59,9% e 65,6%), as propriedades médias, de menos de 1 mil ha, compõem parcela bastante expressiva das terras em que esta é a atividade mais recorrente; além disso, o café, que, em ambos os municípios, responde por cerca de 10% da área cultivada, e a criação de ovinos e caprinos em Alto Alegre, emprestam a eles uma feição ligeiramente distinta da que identifica as cidades do primeiro grupo, ainda que o aumento dos efetivos – de 59 mil para 152,2 mil em Alto Alegre e de 191 mil para 356 mil em Alta Floresta d'Oeste, de 2000 e 2008 – assinala o avanço constante da pecuária bovina.

Nos municípios paraenses de Novo Repartimento, Brasil Novo e Pacajá, destacam-se as lavouras temporárias de arroz e milho, e as lavouras permanentes de cacau e banana, em geral em propriedades com área entre 100 ha e 1 mil ha. Sem embargo, a pecuária bovina extensiva ocupa entre 50% (Pacajá) e 63% (Brasil Novo) da área agrícola total, e o efetivo dos rebanhos cresceu, de 2000 para 2008, em até 3,5 vezes. Nos municípios de São Francisco do Guaporé (RO) e Filadélfia (TO), as culturas temporárias de arroz, feijão e milho respondem pela maior parte da área de lavoura, e a área de criação de gado atinge, nos dois primeiros, 68% do total. O que diferencia estes municípios é a proporção menos desigual da distribuição das terras: de acordo com o *Censo Agropecuário*, em Filadélfia as fazendas de gado entre 100 e 1 mil ha cobrem 54% da área, e representam 26% do total de estabelecimentos desta categoria; em São Francisco do Guaporé, onde somam 21% dos estabelecimentos, toca a elas 41% da área total.

Em Porto Velho (RO), a pecuária bovina ocupa metade da área agrícola total, e o efetivo dos rebanhos aumentou de 160,9 mil para 608,1 mil cabeças entre 2000 e 2008; a criação de aves domina 10% da área total, e as lavouras temporárias e permanentes estendem-se por 22% dela. A extração de madeira tem grande impacto local: entre 2000 e 2007, a produção anual de madeiras em tora esteve sempre acima de 300 mil m<sup>3</sup>. Careiro (AM), onde a extração de madeira tem também peso significativo, constitui, por sua vez, uma exceção: apenas um quarto de sua área é dedicada à pecuária extensiva. As culturas de abacaxi, mandioca, milho e banana são as de maior expressão geográfica.

Vale ressaltar que esses indicadores de produção e área dizem respeito a todos os imóveis ou estabelecimentos agropecuários dos municípios, e não propriamente ao universo mais restrito das ocupações que o Programa Terra Legal pretende regularizar. O quadro, contudo, permite formar uma ideia da estrutura agrária, agrícola e fundiária sobre a qual o programa deve intervir, e pode ajudar a refletir sobre o modo como ele se compõe com os atuais processos e tendências da agropecuária na região. O desmatamento, o crescimento da pecuária em

grandes propriedades a partir da incorporação de novas áreas, e o impulso recente dado à produção de *commodities*, especialmente a soja, na Amazônia Legal, ratificam em boa medida a conjectura de que a política de regularização fundiária atende à dinâmica própria do avanço da fronteira agrícola, ainda caracterizada pela expansão horizontal das áreas de exploração, pela apropriação destrutiva dos recursos naturais e pela ocupação ilegal de terras públicas. Não obstante seja difícil confiar que uma rede de agricultores familiares, beneficiados com a regularização, terá condições de se estruturar produtivamente em semelhante contexto, a presença considerável de culturas alimentares – de grãos, sobretudo – e a representação geograficamente significativa de estabelecimentos médios em alguns municípios convêm com a intenção original do programa de dar segurança jurídica aos posseiros que ocupam áreas menores e nelas trabalham com sua família. Mas é preciso indagar que efeitos se podem esperar, para o futuro próximo, desta política de regularização.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo legislativo que precedeu à sua votação, a Lei nº 11.952 recebeu algumas emendas que tendiam a ampliar sua aplicação, mas que dissonavam do propósito original do projeto. Os acréscimos ao texto visavam estender a regularização a particulares que exercessem exploração indireta da área ou fossem proprietários de imóveis rurais noutras partes do país, e a pessoas jurídicas que mantivessem posse de terras na Amazônia Legal. Ao sancionar a lei, o presidente da República vetou tais dispositivos, invocando em abono desta decisão a ausência de informações que permitissem saber em que medida eles comprometeriam a finalidade principal da regularização: garantir a pequenos agricultores a propriedade das terras onde moravam e trabalhavam. Contudo, em seu formato final, a lei dispensa tratamento diferenciado a pequenos e a médios e grandes posseiros. Seu Artigo 15 estabelece prazos desiguais para a negociação dos títulos: as áreas de até 4 módulos fiscais não podem ser alienadas por dez anos, mas os ocupantes beneficiados com o reconhecimento de propriedade sobre áreas superiores a 4 módulos fiscais podem vendê-las após três anos.

Essa permissão foi acrescentada por emenda no Congresso, e incorporada ao parágrafo que estipula o prazo de dez anos para a alienação de áreas inferiores a 4 módulos fiscais; como um eventual veto somente poderia incidir sobre todo o artigo, a diferença entre as duas autorizações acabou por ser mantida na redação final, sob pena de perder, com a suspensão integral do dispositivo, a possibilidade de fazer constar nele a fixação de um prazo para venda do lote regularizado. Isto significa que o ocupante que se tornar proprietário de área superior a 4 módulos fiscais poderá aliená-la em três anos desde que tenha quitado o pagamento. Se se levar em conta que tal prazo não parece suficiente para compensar grandes investimentos feitos na terra, não se pode concluir outra coisa senão que, nos seus moldes atuais, o programa de regularização fundiária não está isento do risco de estimular a especulação imobiliária na Amazônia Legal.

Nesses prazos estabelecidos para a negociação das propriedades rurais reside a consequência essencial da Lei nº 11.952, muitas vezes elidida pelo debate acerca dos efeitos distributivos, reais ou supostos, da regularização. A proporção da área a ser apropriada por

pequenos posseiros tem importância limitada no tempo, à vista do prazo que autoriza a comercialização das terras. O principal efeito da regularização é a expansão do mercado de terras na Amazônia Legal. Uma vez liberada, esta expansão provavelmente reproduzirá o processo de concentração da propriedade que tem configurado a distribuição dos imóveis rurais na região. O argumento legalista aventado em favor da regularização, segundo o qual o mercado clandestino de terras, presidido por grileiros e degradadores, seria substituído por um mercado formal, não menciona o significado jurídico e político mais veemente que ela porta: o reconhecimento, aos ocupantes, do direito real de uso sobre terras federais impede que o Incra venha a propor ações de reintegração de posse que façam retornar ao patrimônio público áreas da União sob apropriação privada.

Como se constata a partir dos dados do programa, mais da metade dos solicitantes por regularização são minifundiários, ou seja, dispõem de um pedaço de terra cujo tamanho não lhes permite o desenvolvimento sustentável da atividade agrícola nem tampouco a reprodução do modelo baseado na agricultura familiar. Mesmo com a regularização, este segmento não deixará de ser demandante por terra e, portanto, público potencial de uma política de reforma agrária. De onde poderiam vir as terras necessárias para atender a esta demanda, senão precisamente do estoque de terras públicas sob domínio privado em áreas superiores a 4 módulos fiscais e que, somente nos registros do Terra Legal, correspondem a 62% do total da área a ser regularizada?

No entanto, ao criar condições objetivas para a expansão do mercado fundiário na Amazônia, o Programa Terra Legal subtrai ao domínio do Estado uma vasta área de terras públicas federais, uma grande base territorial a partir da qual se poderia fazer avançar a reforma agrária. À falta de um órgão regulador específico, a reforma agrária é a única política capaz de efetuar um controle, ainda que indireto, sobre o mercado de terras e de, assim, atenuar ou mesmo reverter a tendência intrinsecamente concentradora deste mercado. Esta alternativa revela-se tanto mais necessária quando se tem em vista que a terra é, na origem, um bem público, cuja oferta não pode ser aumentada pelo mercado, mas se limita à extensão territorial do país. Seja por desapropriação de imóveis particulares que não cumprem a sua função social, seja pela instalação de projetos de assentamento de famílias de trabalhadores rurais em terras públicas, as áreas destinadas à reforma agrária são resguardadas contra a apropriação privada e impõem limites à expansão de um mercado fundiário cujo padrão de funcionamento tem gerado estruturas socioeconômicas fortemente excludentes.

## REFERÊNCIAS

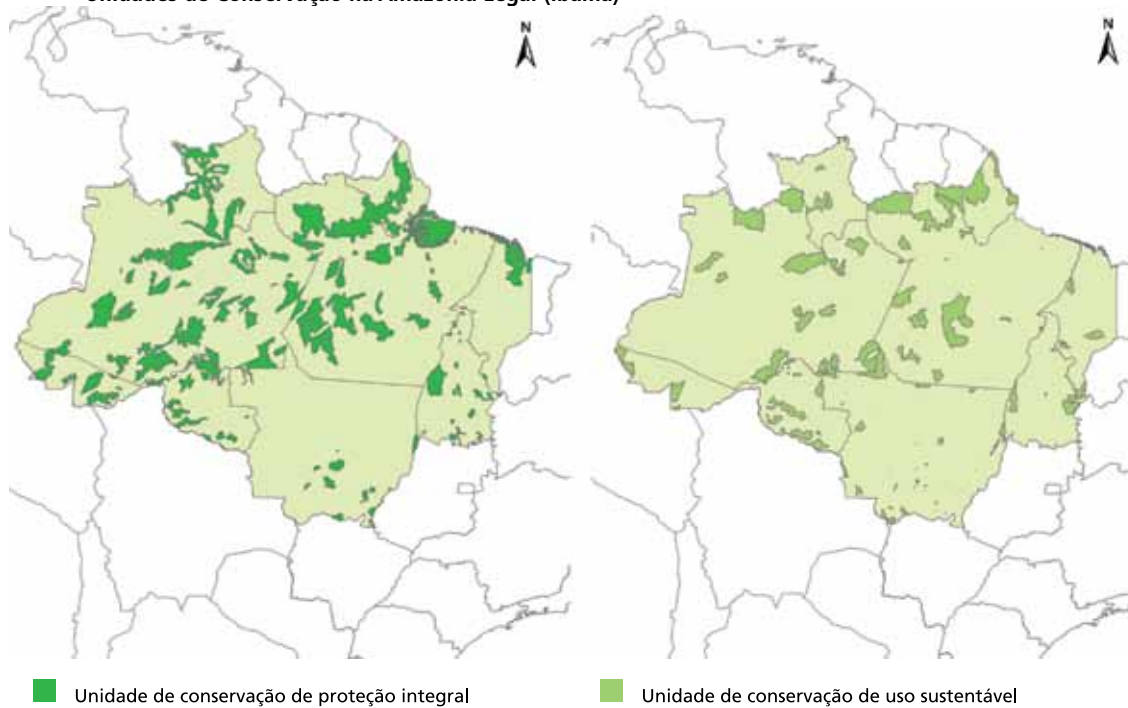
- BRAGA, M. E. **Regularização fundiária na Amazônia Legal**: alguns aspectos relevantes. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/procuradoria/artigo\\_regularizacao\\_fundiaria\\_amazonia\\_legal\\_aspectos\\_relevantes.doc](http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/procuradoria/artigo_regularizacao_fundiaria_amazonia_legal_aspectos_relevantes.doc)>. Acesso em: 8 set. 2010.
- BRANDÃO, A. S.; REZENDE, G. C.; MARQUES, R. W. Crescimento agrícola no período 1999/2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. **Economia Aplicada**, vol. 10, n. 2, Ribeirão Preto, abr./jun., 2006.
- FEARNSIDE, P. M. Recursos madeireiros na Amazônia brasileira: Impactos e sustentabilidade da exploração. *In*: VAL, A. L.; DOS SANTOS, G. M. (Eds.). **Grupo de Estudos Estratégicos Amazônicos (GEEA) Tomo 3**. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Manaus, Amazonas.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E.; VALDES, C. **Preços da terra no Brasil**. Comunicação apresentada no XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco-AC, jul., 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2009a.
- \_\_\_\_\_. **Produção Agrícola Municipal 2008 (PAM 2008)**. Rio de Janeiro, 2009b.
- \_\_\_\_\_. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura 2008**. Rio de Janeiro, 2009c.
- \_\_\_\_\_. **Produção Pecuária Municipal 2008 (PPM 2008)**. Rio de Janeiro, 2009d.
- OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. São Paulo: Cebrap, 1972.
- REFKALEFSY, V.; ARAGÃO PINTO, J. N. **A questão fundiária na Amazônia**. São Paulo: Estudos Avançados, vol. 19, n. 54, Dossiê Amazônia Brasileira II, maio/ago., 2005.
- UMBELINO, A. A regularização fundiária da MP 458 é a contra-reforma agrária do governo Lula. **Radio Agência NP**. Disponível em: <[www.radioagencianp.com.br/node/6728](http://www.radioagencianp.com.br/node/6728)>. Acesso em: 5 set., 2010.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- LENTINI, M.; VERÍSSIMO, A.; PEREIRA, D. A expansão madeireira na Amazônia. *In*: INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). **O Estado da Amazônia**, n. 2, maio, 2005.

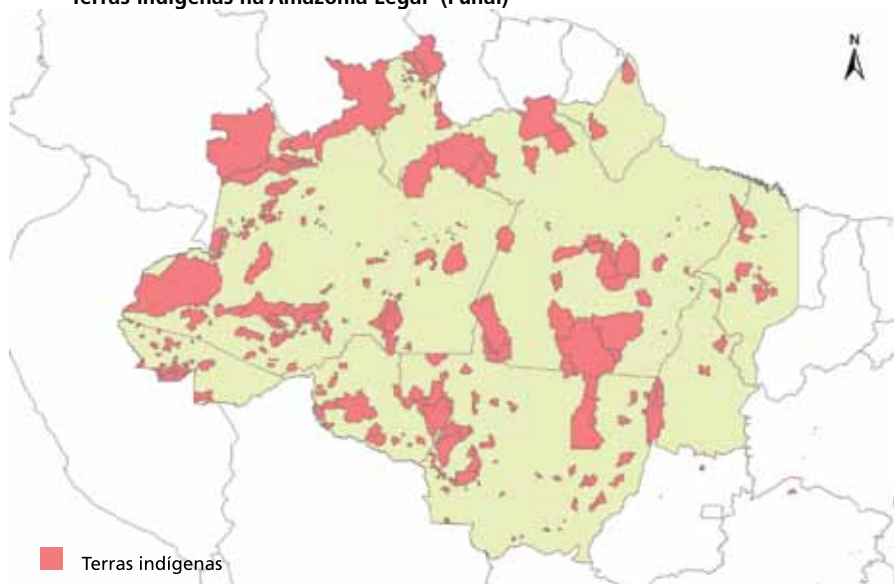
## ANEXO

MAPA A.1  
Unidades de Conservação na Amazônia Legal (Ibama)



Fonte: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

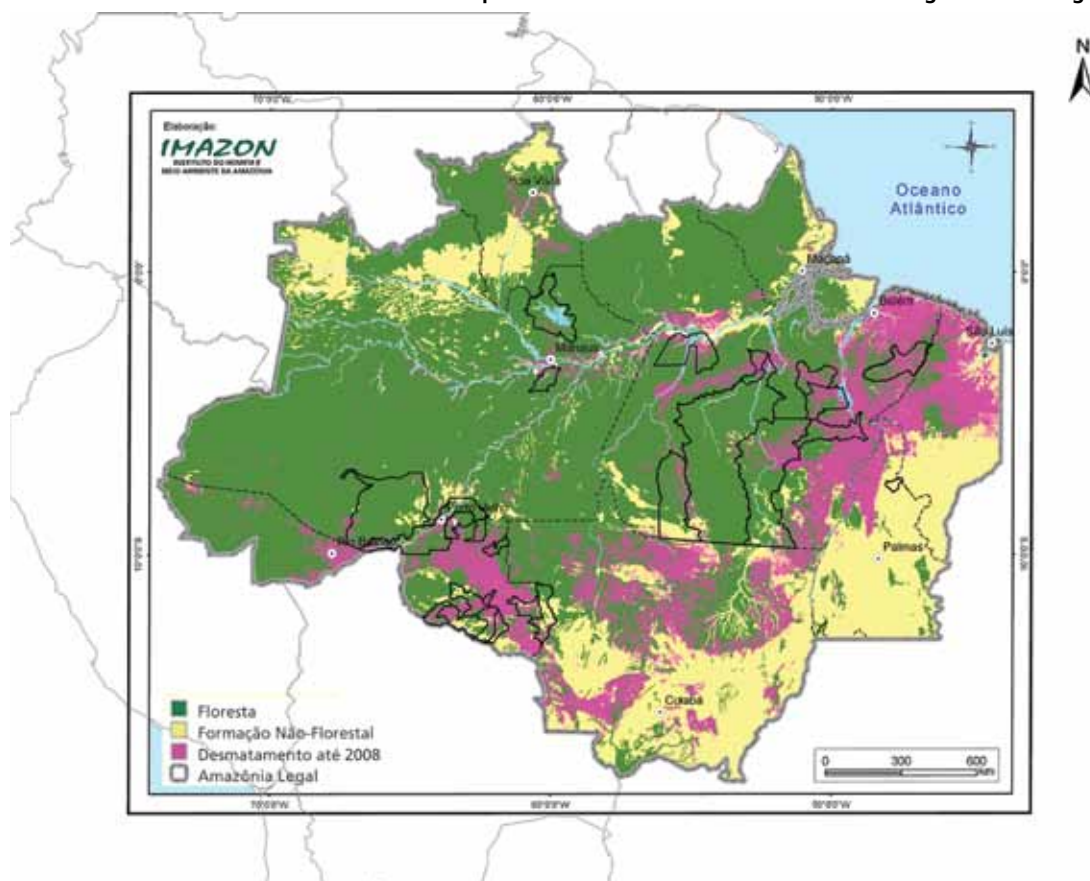
MAPA A.2  
Terras indígenas na Amazônia Legal (Funai)



Fonte: Fundação Nacional do Índio

MAPA A.3

Áreas desmatadas e contorno dos municípios com maior número de cadastros no Programa Terra Legal

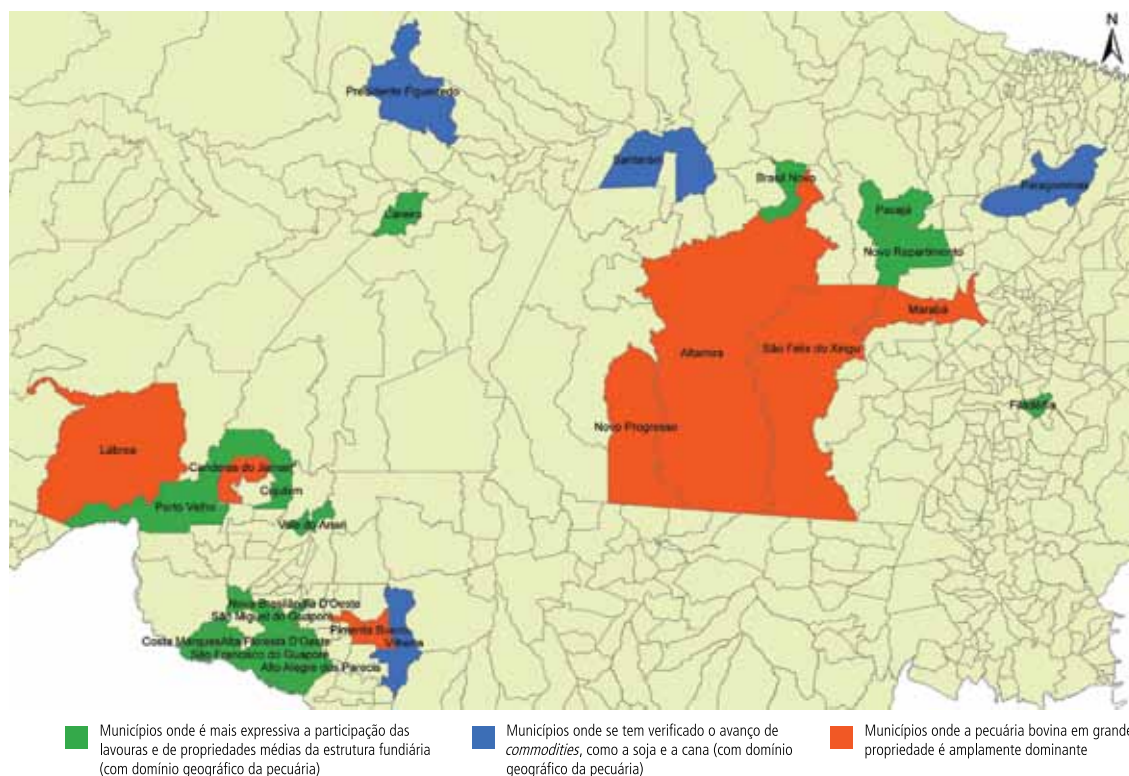


Fonte: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)



MAPA A.4

**Perfil fundiário e agropecuário dos municípios com maior número de cadastros no Programa Terra Legal**



Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)-Ipea, com dados do *Censo Agropecuário 2006* (IBGE, 2009a), da Pesquisa Agrícola Municipal – PAM (IBGE 2009b) e da Pesquisa Pecuária Municipal – PPM (IBGE, 2009c).

**Critérios de cálculo do preço da terra e condições de pagamento**

O preço de base deve ser calculado a partir da planilha referencial de preços vigente para cada região, estabelecida pelo Incra de acordo com os preços praticados no mercado local. Esta aferição é empreendida por meio de levantamentos de informações junto a prefeituras e outros órgãos públicos, de relatórios de vistorias técnicas de avaliação, de bancos de dados periciais e dos valores recentemente movimentados em negócios de compra e venda de terras. De posse destas indicações, o Incra estipula valores referenciais mínimos, médios e máximos para terra nua por hectare (VTNr/ha), isto é, sem se computarem as benfeitorias eventualmente realizadas. Para efeitos de determinação do pagamento pela terra a ser regularizada no âmbito do programa, é tomado, como preço inicial, o VTNr/ha mínimo.

Sobre esse preço inicial, incidirão índices relativos ao tempo de ocupação do imóvel, à sua área, à sua localização em função da distância até o núcleo urbano mais próximo, e às condições físicas de acesso a ele. Ao preço final dos imóveis com área superior a 4 módulos fiscais, acrescentar-se-ão os custos relativos aos serviços topográficos, caso estes sejam prestados pelo poder público. Segundo as indicações do Anexo I da Portaria, no cálculo do valor do

imóvel, o multiplicador do “fator anciandade da posse” (Fanc) para as ocupações realizadas há menos de cinco anos será de 0,950; para as ocupações com mais de 15 anos, será de 0,680. O valor por hectare reduzir-se-á na medida em que for menor a área total: os imóveis terão seus preços redefinidos a partir de um “fator dimensão” (Fdim), dado pela equação  $Fdim = 0,0571x + 0,3129$ , onde x representa o número de módulos fiscais. Além disso, quanto mais longe da sede urbana estiver o imóvel, menor o multiplicador do “fator distância” (Fdis): este variará de 0,950 para os lotes situados a menos de 15 km da sede a 0,680 para os lotes localizados a mais de 50 km dela. Por fim, quanto mais difíceis forem as condições de acesso ao lote, menor será o multiplicador do preço do imóvel: para os lotes em que a situação de acesso é ótima, com percurso em rodovia asfaltada ou tempo de navegação inferior a 1 hora, o “fator condição” (Fcon) será de 0,950; para os imóveis em que a situação de acesso é a pior possível, aos quais se chega, por exemplo, apenas a pé, o Fcon será de 0,680. O valor final da terra nua por hectare (VTNf/ha) dos imóveis em processo de regularização fundiária será obtido por meio da fórmula:  $VTNf/ha = VTNr/ha \times Fdis \times Fcon \times Fdim \times Fanc$ .

Um exemplo pode ajudar a compreender os efeitos desse abatimento. Para um imóvel situado, por hipótese, em Brasnorte-MT, o valor mínimo da terra nua é, de acordo com a Planilha de Preços Referenciais do Incra, R\$ 480,00/ha. Se este imóvel tiver 2 MF de extensão, seu Fdim será de 0,4271, segundo a equação correspondente; se seu ocupante estiver há mais de 15 anos de posse do imóvel, seu Fanc será de 0,680; caso as condições de acesso a ele sejam muito ruins, seu Fcon será de 0,680. Com isso, o preço final, dado pela equação de VTNf/ha, será de R\$ 90,05 por hectare, menos de um quarto do VTN/ha inicial. Como 1 MF em Brasnorte equivale a 100 ha, segundo a Instrução Especial 39/1990, do Incra, o preço total do lote ficaria em R\$ 18.010,00.

## REFERÊNCIAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Produção Agrícola Municipal 2008 (PAM 2008)**. Rio de Janeiro, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Produção Pecuária Municipal 2008 (PPM 2008)**. Rio de Janeiro, 2009c.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **Editorial**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Njobs Comunicação**

### **Supervisão**

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Maria Irene Lima Mariano

Sabine Alexandra Holler

Sheila Mazzolenis

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

### **Editoração Eletrônica**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Njobs Comunicação

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos  
da Presidência da República

