

Boletim de Análise Político-Institucional

35

Julho 2023

Dossiê Temático: classes subalternas e instituições públicas



PORTINARI 52

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

DOSSIÊ TEMÁTICO: CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores

Daniel Pitangueira de Avelino

Felix Garcia Lopez

Natália Massaco Koga

Comitê Editorial

Daniel Pitangueira de Avelino (editor-chefe)

Natália Massaco Koga

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Roberto Pires Messenberg

Joana Luiza Oliveira Alencar

Felix Garcia Lopez

Editor convidado

Roberto Rocha Coelho Pires

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea, 2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL: Dossiê temático: classes subalternas e instituições públicas. Brasília, DF: Ipea, n. 35, jul. 2023. ISSN 2237-6208. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

A obra retratada na capa deste trigésimo quinto Boletim de Análise Político-Institucional é a tela *Morro*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1958. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

APRESENTAÇÃO: CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	5
Roberto Rocha Coelho Pires Daniel Pitangueira de Avelino	
CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UM PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL	9
Vincent Dubois	
PROCESSOS DE INTERMEDIÇÃO NO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS: PERCURSOS E EXPERIÊNCIAS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	19
Joana Mostafa Roberto Pires Marcelo Galiza	
O QUE É O ESTADO PARA OS POBRES? INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DE MORADORAS DE UM BAIRRO DE BAIXA RENDA	29
Nínive Fonseca Machado Rogério de Souza Medeiros	
TERRITÓRIO E VIOLÊNCIA: O VÍNCULO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA “CRACOLÂNDIA” DE SÃO PAULO	41
Giordano Magri Gabriela Lotta Juliana Rocha Miranda	
NOTAS DE PESQUISA	
PREVISÃO DE HOMICÍDIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM <i>BENCHMARK</i>	53
Gabriel de Oliveira Accioly Lins	
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS	67
Daniel Pitangueira de Avelino Roberta Santos Lemos	
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	75
Roberto Passos Nogueira	

APRESENTAÇÃO: CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS¹

Roberto Rocha Coelho Pires²
Daniel Pitangueira de Avelino³

Esta edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) conta com quatro artigos que compõem o dossiê temático *Classes Subalternas e Instituições Públicas*. Os artigos são fruto de pesquisas conduzidas no âmbito do programa e rede de pesquisa Lower Classes and Public Institutions (Loci), coordenada internacionalmente pelo professor Vincent Dubois, da Universidade de Estrasburgo, envolvendo pesquisadores de dezoito países na Europa, na América Latina e na Austrália. No Brasil, o projeto vem sendo coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e conta com a participação de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

O primeiro artigo do dossiê é de autoria de Vincent Dubois. Nele, o coordenador da rede internacional apresenta os fundamentos teóricos e metodológicos do programa de pesquisa, envolvendo uma abordagem sociológica qualitativa baseada no conceito de classes subalternas de Pierre Bourdieu e nos debates da antropologia do Estado e das instituições, além dos aportes de estudos sobre encontros e interações nas linhas de frente dos serviços, como é o caso da perspectiva associada à burocracia do nível de rua (*street-level bureaucracy*). Essas articulações teóricas produzem uma espécie de interacionismo crítico que nos permite pensar como as interações com as instituições públicas interferem na construção das trajetórias e do lugar social dos sujeitos pertencentes às classes sociais desfavorecidas. Do ponto de vista metodológico, o programa Loci propõe o exercício do olhar a partir do ponto de vista dos membros das classes subalternas nas interações com as instituições públicas, por meio de uma abordagem centrada nas pessoas (*people-centered approach*), destinada a comparar, em vários cenários nacionais, transformados pela virada neoliberal, os diversos e mutáveis papéis que as instituições públicas desempenham na vida dos membros das classes subalternas e na reestruturação dessas classes como um grupo social.

Os três artigos subsequentes apresentam os resultados preliminares de pesquisas orientadas pelo arcabouço Loci no contexto brasileiro. Pesquisas qualitativas com inspiração etnográfica foram realizadas em três cidades – Brasília, João Pessoa e São Paulo. Seguindo o princípio da unidade de espaço, em cada cidade foram delimitados territórios – um bairro, setor ou área reconhecida – que estabilizam e dão concretude ao contexto no qual as pessoas experimentam o Estado e suas instituições no cotidiano. A pesquisa nesses territórios envolveu extensiva observação *in loco* e entrevistas em profundidade, permitindo tanto a visualização de situações de interação com as instituições quanto o acesso a relatos de encontros e relações estabelecidas com instituições no passado, ao longo da trajetória de vida dos interlocutores.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35apresenta>

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em exercício no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) como coordenador-geral de indicadores e evidências em direitos humanos. *E-mail*: <roberto.pires@mdh.gov.br>.

3. Editor-chefe do Bapi; membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

O artigo de Joana Mostafa, Roberto Pires e Marcelo Galiza, do Ipea, problematiza os encontros e desencontros da população em situação de rua em Brasília com as instituições provedoras de serviços públicos em áreas diversas, como assistência social, saúde, segurança e documentação. Os autores argumentam que a eventual experiência de acesso aos serviços públicos por parte das pessoas em situação de rua resulta do envolvimento, do trabalho e da interferência de uma multiplicidade de outros agentes operando em processos de intermediação. Esses processos, além de reforçarem a percepção de que as relações com as instituições podem ser mediadas ou indiretas, chamam atenção para o caráter constituinte dos esforços aportados por outros na construção e reconstrução contínua e coletiva do acesso a serviços públicos. Além de apresentar o contexto de desenvolvimento da pesquisa, o artigo sistematiza contribuições teóricas importantes da antropologia da intermediação e analisa empiricamente os percursos e as experiências de pessoas em situação de rua no acesso a serviços públicos na região central de Brasília. Como conclusão, delinea-se uma agenda de pesquisa voltada para o aprofundamento da discussão sobre a intermediação no acesso a serviços públicos.

Em seguida, o artigo de Nínive Fonseca Machado (Ipea) e Rogério de Souza Medeiros (UFPB) leva os leitores ao contexto de um bairro de baixa renda em João Pessoa, na Paraíba. Os autores apostam em uma abordagem biográfica que, por meio de entrevistas em profundidade com mulheres beneficiárias de serviços públicos, restitui as trajetórias de vida percorridas por elas desde suas infâncias até se tornarem adultas, salientando os momentos e o contexto em que as instituições públicas são acessadas, bem como a forma como elas se relacionam com os serviços. Por meio da análise das trajetórias de vida, os autores identificam elementos socioculturais importantes – valores morais, sentidos de dignidade e valor próprio, senso de pertencimento, de obrigação e de responsabilidade – que interferem no acesso, na compreensão, na confiança ou desconfiança que elas desenvolvem em relação a essa instituição.

Por fim, o artigo de Giordano Magri, Gabriela Lotta e Juliana Rocha Miranda (FGV) nos leva ao território pejorativamente conhecido como Cracolândia, na cidade de São Paulo. Em meio a um quadro extremamente complexo de conflitualidade, construído ao longo das últimas décadas a partir de intensa presença do Estado e de diversos grupos em situação de extrema vulnerabilidade, os autores buscam refletir sobre o conceito de vínculo, tão presente nas formulações das políticas de cuidado nas áreas de assistência social e saúde. A ideia de vínculo é tomada como categoria analítica para a abordagem das dinâmicas e dos imbricamentos que envolvem a relação entre as burocracias de nível de rua e os diferentes grupos vulnerabilizados. Trata-se de relação que neste contexto é permeada pela violência, especialmente a policial, o que faz com que a implementação de políticas públicas de cuidado e atenção também seja atravessada pelo conflito.

Em conjunto, os artigos tornam evidente que a análise da atuação do Estado com base exclusivamente nas categorias que organizam as práticas institucionais nos dá uma visão muito parcial dos processos de intervenção estatal. Os resultados preliminares produzidos até aqui reforçam que é igualmente crucial compreender as categorias que organizam as relações sociais em que as populações usuárias dos serviços públicos estão imersas, assentadas em territórios específicos, e que afetam diretamente as chances de que essas ações estatais sejam ou não efetivadas. Como refletem Nínive Fonseca Machado e Rogério de Souza Medeiros no terceiro artigo desta edição, é preciso se perguntar mais e mais sobre o que é o Estado para quem tem sua vida afetada pelas ações do Estado. Considerando-se o contexto recente de ampliação da pobreza e retração das ofertas de bens e serviços públicos, acentuadas pela pandemia de covid-19, precisamos compreender melhor as dificuldades

enfrentadas pelas instituições na atenção e na inclusão de grupos vulnerabilizados, assim como os efeitos dessas dificuldades nas experiências das pessoas que necessitam dos serviços.

Além do dossiê temático, completam a edição outras três notas de pesquisa, relacionadas a temas que compõem a agenda de pesquisa da Diest. Na primeira delas, Gabriel de Oliveira Accioly Lins traz um estudo sobre previsão de homicídios no estado do Rio de Janeiro. O autor faz uso de técnicas de previsão e avaliação, de acordo com as práticas da literatura internacional, para tentar estabelecer um modelo preditivo do número de homicídios dolosos no estado. Com isso, são apresentadas evidências da capacidade preditiva de modelos univariados, o que pode contribuir para a previsão da dinâmica criminal e o planejamento da política de segurança.

A segunda nota de pesquisa, elaborada por Daniel Pitangueira de Avelino e Roberta Santos Lemos, traz uma análise documental sobre as práticas de participação adotadas pela recém-criada Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Com ênfase nos procedimentos de consulta à sociedade (tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas), os autores identificam que o quadro normativo adotado pela autarquia favorece a transparência e a continuidade dessas interações. Há, no entanto, alguns desafios a serem superados em relação ao tratamento dessas contribuições nos processos decisórios do órgão.

Por fim, no último artigo, Roberto Passos Nogueira faz uma avaliação das dimensões quantitativas do contingente de pessoas com deficiência nos órgãos da administração pública federal. O autor, depois de rediscutir o conceito de deficiência e as regras especiais para pessoas com deficiência no serviço público, apresenta os principais dados oficiais sobre esse grupo no âmbito federal. Essas informações sobre os servidores públicos permitem interpretar a deficiência tendo por base um complexo quadro de determinantes socioeconômicos que dão origem a suas dificuldades cotidianas de vida e trabalho.

Com isso, mais uma vez, esta publicação pretende continuar contribuindo para o debate sobre as relações entre as instituições públicas brasileiras e a sociedade na qual se inserem, em especial sob o ponto de vista das classes menos favorecidas.

CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UM PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL^{1,2}

Vincent Dubois³

1 INTRODUÇÃO

Daniel Blake é um viúvo de 59 anos que trabalhava como carpinteiro. Após ter um infarto, ele precisa interromper suas atividades, mas é declarado apto a trabalhar pela perícia. Consequentemente, não tem direito a uma pensão por invalidez e precisa se candidatar a empregos que não pode aceitar, pois aguarda o processo de concessão do seguro-desemprego. A degradação simbólica soma-se então às dificuldades materiais: a vergonha de não ser mais um trabalhador ativo, o não reconhecimento de sua doença, a humilhação de ser visto como um preguiçoso. A obrigatoriedade de conduzir as etapas iniciais de solicitação dos benefícios *online* dificulta ainda mais a sua experiência com a burocracia. Apesar do desânimo, no entanto, e graças às relações de apoio mútuo com os outros que também ficaram para trás, ele não desiste. Ele recorre da decisão do médico perito e dos encaminhamentos da agência de emprego e se impõe pichando seu nome e o motivo do recurso na fachada do prédio. Ele finalmente ganha seu caso, embora tarde demais para evitar o trágico final resultante de meses de pressão burocrática e social.

Sociologicamente falando, Daniel Blake é um membro das classes subalternas, definidas segundo o referencial proposto por Bourdieu (2007) como o grupo dominado do espaço social, ocupando posições subalternas na divisão do trabalho e possuindo baixos níveis de capital econômico e cultural. O filme de Ken Loach (*I, Daniel Blake*, de 2016) – misto de ficção e gesto de protesto artístico – apresenta as questões iniciais que motivam o desenvolvimento deste programa de pesquisa: como as instituições reformadas na era neoliberal impactam tanto as condições materiais de vida quanto o *status* simbólico de pessoas com problemas socioeconômicos? Como essas pessoas lidam com as instituições, navegam por elas e as avaliam?

O programa de pesquisa Classes Subalternas e Instituições Públicas (Lower Classes and Public Institutions – Loci) expande essas questões por meio de uma abordagem sociológica qualitativa, partindo do ponto de vista dos membros das classes subalternas. O programa Loci propõe uma abordagem centrada nas pessoas (*people-centered approach*), destinada a comparar, em vários cenários nacionais, transformados pela virada neoliberal, os diversos e mutáveis papéis que as instituições públicas desempenham na vida dos membros das classes subalternas e na reestruturação dessas classes como um grupo social.

Desde a década de 1980, grandes dificuldades sociais e econômicas – que assumiram formas e intensidades específicas em cada país ou momento – afetaram não apenas as sociedades europeias (Immerfall e Therborn, 2010), mas, também, aquelas em desenvolvimento. As classes subalternas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art1>

2. Texto originalmente publicado como *Lower Classes and Public Institutions: a research program*, traduzido, editado e complementado (seção final sobre aplicações no Brasil) por Roberto Pires. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/342277128_Lower_Classes_and_Public_Institutions_A_research_program>.

3. Professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Estrasburgo, na França.

estão particularmente expostas a essas dificuldades. O desemprego, o subemprego, a pobreza e a precariedade ressurgiram em níveis preocupantes. No contexto europeu, por exemplo, membros das classes subalternas têm, respectivamente, duas a cinco vezes mais chance de estar desempregados do que os membros das classes média e alta (Hugrée, Penissat e Spire, 2017). Problemas financeiros ou relacionados à falta de emprego decente têm efeitos diretos nas condições de bem-estar e em todas as dimensões da vida social, desde a habitação à educação e saúde, associando-se a problemas relacionados com a paternidade, rendimento escolar ou criminalidade, por exemplo. Mais uma vez, os membros das classes subalternas são os mais criticamente expostos a tais riscos.

Simultaneamente, essas sociedades também se engajaram na redefinição ou retração de suas políticas públicas, a partir do que é geralmente reconhecido como a virada neoliberal (Saad-Filho e Johnston, 2005). Embora essa mudança tenha assumido formas e intensidades diversas em cada país ou momento do tempo, trata-se de uma tendência amplamente compartilhada em nível global. Resultou em pressões fiscais, novos modos de governança na relação público-privado, reformas administrativas associadas ao movimento da nova gestão pública e orientadas para uma maior eficiência na prestação de serviços, além de maior responsabilização e controle tanto sobre os agentes quanto sobre o público. Longe de uma simples retirada do Estado, o neoliberalismo redefiniu suas funções e modos de intervenção, reforçando a disciplina e a coerção sobre grupos subalternos, como os mais pobres e os migrantes.⁴

Tais reformas e paulatina retração das políticas públicas de bem-estar social tornaram mais difícil o atendimento às demandas e às necessidades crescentes da população. Individualização, contratualização e sanções resultaram no aumento das exigências impostas aos cidadãos nos encontros com instituições provedoras de serviços (Dubois, 2019; Ervik, Kildal e Nilssen, 2016). A reforma administrativa, incluindo a desmaterialização associada aos processos de digitalização dos serviços governamentais, vem tendo um impacto significativo nas relações com o público, como o filme *Eu, Daniel Blake*, fortemente ilustrou. Essa situação tem sido especialmente intensa para as classes subalternas, que são mais dependentes financeiramente do apoio público e mais sujeitas à supervisão institucional em vários aspectos de suas vidas, como moradia ou família.

O programa de pesquisa Loci questiona as modalidades e implicações do entrelaçamento dessas duas séries de transformações macrosociais: por um lado, o aumento das dificuldades sociais e econômicas experimentadas por uma porção crescente da população; por outro lado, a retração, se não o desmonte, de políticas públicas e serviços que deveriam garantir direitos ou prover proteções. O programa pretende analisar como essas mudanças se interseccionam concretamente, examinando as relações social e espacialmente localizadas (e por isso também *loci*)⁵ entre as classes subalternas e as instituições com as quais estão diretamente relacionadas.

2 DEBATES NA LITERATURA

Grande parte da literatura existente sobre as relações entre cidadãos e serviços públicos examina as burocracias implementadoras e o trabalho de seus agentes. Uma das principais correntes de pesquisa neste domínio é a análise da burocracia do nível da rua (Hupe, 2019; Lipsky, 1980). Ainda que o foco nas relações entre cidadãos e agentes públicos nas linhas de frente dos serviços seja fundamental,

4. Sobre o caso norte-americano, consultar Wacquant (2009).

5. Plural de *locus*, que, em latim, significa lugar ou posição.

a literatura existente privilegiou o ponto de vista das organizações e dos seus profissionais. Em outras palavras, os estudos sobre burocracia do nível de rua, assim como a pesquisa socioantropológica sobre o mesmo tema (Fassin, 2015), nos ensinou mais sobre como as decisões são tomadas pelos agentes públicos do que sobre o seu impacto na experiência das pessoas; nos revelou mais sobre as formas de exercício do poder e da discricionariedade do que sobre as formas como as pessoas lidam com isso, seja obedecendo ou contestando; evidenciou mais claramente como os critérios são usados e como as situações são oficialmente definidas do que as implicações dessas práticas para os sujeitos atendidos. O programa de pesquisa Loci busca, portanto, complementar a literatura existente focando no segundo termo de cada uma dessas alternativas.

Em muitos outros casos em que pesquisas buscam atentar para as experiências dos cidadãos, geralmente se concentram no impacto de uma reforma específica ou em um recorte da população definido por um setor de políticas (por exemplo, estudantes, paciente, contribuinte). Estudiosos que trabalham em comunidades e grupos sociais específicos passaram a avaliar criticamente os impactos em suas condições de vida produzidos pelas reformas nas políticas sociais no final da década de 1990 (Hays, 2002; Morgen e Maskovsky, 2003). Diversos outros estudos identificaram grupos com base em um dos tipos de serviços prestados por uma organização específica (mães solteiras, desempregados de longa duração, requerentes de asilo, pensionistas, adolescentes em conflito com a lei) e, portanto, os consideraram sob o ângulo de um único aspecto de sua vida social e *status* (Gallie e Paugam, 2000; Sugita e Kase, 2006; Biehl e Petryna, 2013).

O programa de pesquisa Loci se distingue dessas iniciativas por buscar definir a população a ser observada com base em critérios sociológicos, em termos da sua posição no espaço social, e não em relações predefinidas com as instituições. Trata-se de passo crucial para evitar a reprodução de categorias oficiais, que reduzem os indivíduos a um *status* institucional, segmentando dimensões de suas vidas que são experimentadas por eles como um todo. Isso nos permite uma visão abrangente do papel desempenhado por várias instituições em situações e trajetórias de vida, além de abrir a possibilidade de percebermos que disposições e habilidades são transferíveis de uma instituição para outra nos percursos que fazem os sujeitos em busca de apoio estatal.

O Loci é, portanto, um programa de pesquisa inovador em relação a seu objeto (a relação das classes subalternas com as instituições) e em sua perspectiva comparativa. É também inovador no seu quadro analítico, que propõe uma dupla mudança de perspectiva: i) deslocar a análise das relações entre as instituições e os seus públicos das organizações, regras e práticas profissionais para uma abordagem centrada nas pessoas; e ii) considerar os indivíduos em suas relações com as instituições não apenas como seus clientes, mas como agentes sociais definidos por suas características sociais e considerados na totalidade de sua vida e trajetória.

3 DEFINIÇÕES CENTRAIS E ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

Os dois conceitos centrais da abordagem proposta – classes subalternas e instituições – requerem esclarecimentos. O conceito de classes subalternas de Bourdieu (2007) implica uma abordagem relacional, em vez de substancial, o que é particularmente útil para pesquisa comparativa (Hugrée, Penissat e Spire, 2017). Também permite uma perspectiva mais abrangente, incluindo um conjunto de distinções complementares como gênero, raça, etnia, nacionais/estrangeiros ou rural/urbano, por exemplo, em comparação com categorizações generalizantes, como os pobres urbanos ou os despossuídos.

Dois critérios principais distinguem as classes subalternas das demais classes: o socioeconômico (posição subalterna na divisão do trabalho, baixo capital econômico, renda abaixo do nível mediano); e o cultural (baixo nível de escolaridade, estilo de vida específico e gostos culturais distantes dos legítimos e socialmente prestigiados). Por exemplo, na União Europeia, a combinação desses critérios permite identificar um conjunto de posições sociais que representa 43% da população em idade ativa (Hugrée, Penissat e Spire, 2017). Embora sociologicamente coerente, esse conjunto está longe de ser totalmente homogêneo e é dividido em três subconjuntos. A fração estabelecida é composta por operários fabris de baixo escalão, balconistas, autônomos e agricultores, que desfrutam de empregos (relativamente) estáveis, dos quais obtêm a maior parte de sua renda. A fração precária está permanentemente desempregada. Seus membros dependem principalmente de benefícios sociais ou da economia informal. Os membros da fração intermediária, por fim, são “trabalhadores pobres” ou alternam entre várias formas de emprego, subemprego e desemprego.

Embora os serviços públicos estejam no centro deste projeto, preferimos nos referir à noção mais ampla de instituições. Uma instituição pode ser definida como uma organização que: i) é uma construção sócio-histórica que delinea um conjunto de normas e regras preexistentes que restringem os indivíduos; ii) engloba uma série de papéis sociais que a corporificam e concretizam; iii) está investida de uma forma de autoridade que legitima a distribuição diferenciada de serviços e bens entre a população, envolvendo o reconhecimento oficial e a atribuição de *status* sociais, assim como o exercício da coerção; e iv) baseia-se em e veicula símbolos e sistemas de pensamento.

Essa abordagem combina as contribuições variadas, mas ainda assim compatíveis, do construtivismo social (Berger e Luckmann, 1990), do interacionismo (Goffman, 1961), dos estudos neodurkheimianos (Douglas, 1986) e da obra de Bourdieu (1990; 2014), conforme exposto por Lagroye e Offerlé (2011) e aplicado em pesquisas anteriores (Dubois, 2010). Consideramos, assim, instituições como os *loci* de relações entre os cidadãos e o sistema macrossocial, na sua forma mais concreta, ou como bem definiram Hallett e Ventresca (2006), como “instituições habitadas”. Entre outras vantagens, esta definição mais aberta e de caráter sociológico permite não impor distinções que não façam sentido para o público, além de facilitar a comparação ao evitar tomar as configurações institucionais nacionais como ponto de partida.

A partir dessas definições, o programa Loci propõe pensarmos a relação com as instituições a partir de dois níveis, divididos em duas questões cada: i) no nível material, o que os indivíduos fazem com e a partir das instituições (tipos de práticas, formas de *know-how*, comportamentos), e o que as instituições fazem com os indivíduos (os efeitos de confronto com instituições sobre trajetórias pessoais e condições de vida); e ii) no nível simbólico, como os indivíduos veem as instituições, abordam, avaliam e atribuem valores, e como as instituições moldam as visões dos indivíduos sobre si mesmos e sobre o mundo social (o impacto da experiência institucional na definição de seu *status* social pessoal, sua visão de outros grupos, seus valores e sentimentos de justiça).

Essa abordagem se baseia na noção de *habitus* (Bourdieu, 1990), que permite combinar o nível individual com o nível macro das estruturas sociais, internalizado pelos indivíduos e realizado (externalizado) por meio de suas práticas. O *habitus* construído durante a socialização primária carrega modos de ser e pensar que orientam as relações com as instituições, como quando uma origem familiar na classe trabalhadora estabelecida pode predispor ao legalismo e ao respeito, ou quando uma trajetória migratória pode importar padrões de práticas do país de origem. Em contrapartida, os

indivíduos também adquirem modos de se comportar e se ver no decorrer de suas experiências com as instituições. Essas experiências moldam as disposições em relação às instituições (por exemplo, confiança ou desconfiança, gratidão ou ressentimento). De maneira mais ampla, elas transmitem uma ampla gama de normas comportamentais em questões que vão desde a pontualidade até as formas de paternidade.

As instituições atribuem *status* e fornecem identidades sociais que podem ser internalizadas como autodefinições pelos próprios indivíduos. Uma vez que essas identidades também são construídas coletivamente em relação a outros, argumentamos que as experiências institucionais fornecem ocasiões para moldar um sentimento de pertencimento a um grupo e visões a respeito de outros em um contínuo trabalho de construção de fronteiras (*boundary work*) sociais e simbólicas (Lamont, 2000). Nesse ponto, vale lembrar como as reformas das políticas de bem-estar social (*à la workfare*) contribuíram para reforçar as distinções no interior das classes subalternas, entre os que trabalham e os que não trabalham, os que merecem apoio público e os “aproveitadores”, os que cumprem as regras e os que abusam do sistema.

Importante considerar que as experiências institucionais também têm implicações políticas. Elas conduzem a *policy feedbacks*, ou seja, julgamentos sobre as políticas públicas baseados em como são percebidas na experiência concreta e que passam a impactar as preferências e práticas políticas (Mettler e Soss, 2004). É possível postularmos que as reformas neoliberais associadas à redução do acesso a bens e serviços públicos e aos sentimentos de abandono e injustiça por parte das classes subalternas fazem parte das razões para o distanciamento dessas classes do sistema político, evidenciado pelas altas taxas de abstenção eleitoral (Armingeon e Schädel, 2015) e pela emergência de movimentos sociais populistas como os “coletes amarelos” na França, além da eleição de líderes populistas em vários países europeus (Norris, 2005) e nas demais região do mundo.

Esse quadro analítico é inspirado na sociologia da dominação conforme concebida por Weber (2000) e retrabalhada por Bourdieu (2014). Nessa perspectiva, a legitimidade é central, pois a dominação requer a aceitação daqueles que se submetem a ela. Pelo menos tacitamente, esse é o caso quando as pessoas recorrem às instituições para resolver seus problemas e acatam aquilo que elas definem em termos de enquadramentos e encaminhamentos. Por isso, dominação não envolve apenas coerção, mas também a manutenção da ordem social e simbólica e sua justificação. Da mesma forma, desta vez seguindo a tradição durkheimiana, consideramos as instituições sob seus aspectos duais inseparáveis de restrição e suporte (Durkheim, 2004). O sistema escolar, a polícia e o disciplinamento a partir das políticas sociais estigmatizam e punem, ao mesmo tempo que protegem, cuidam e empoderam.

Finalmente, no que diz respeito às classes subalternas como categorias dominadas, estabelecemos igual distância tanto em relação ao miserabilismo quanto ao populismo (Grignon e Passeron, 2015). O miserabilismo levaria a uma visão negativa dos membros dessas classes como privados de quaisquer recursos, habilidades e táticas, submetendo-se passivamente às injunções institucionais. Pelo contrário, este programa de pesquisa estimula a identificação das formas por meio das quais esses sujeitos obtêm apoio e adquirem conhecimentos práticos e constroem estratégias para alcançar seus próprios objetivos, ainda que em relações bastante assimétricas com as instituições (Dubois, 2010). Um olhar atento às “formas mesquinhas de trapaça” (Hoggart, 1957, p. 75) e às “artes da resistência” (Scott, 1990) permite, nesse sentido, um bom antídoto para o miserabilismo. Encontros com a polícia, solicitações

de benefícios assistenciais, pedidos para um representante eleito são ocasiões em que opera o que Scott (1990) chamou transcrições ocultas (*hidden transcripts*), referindo-se às formas de resistência infrapolítica que não são explicitamente formuladas como tal em público e que consistem em simular uma falsa adesão às normas dominantes, jogando com as regras, ocultando informações, ou espalhando fofocas. Esquecer que essas formas de resistência acontecem nas relações de poder, ainda que sem alterar seu caráter estruturalmente desigual, pode nos conduzir a uma forma de populismo, no sentido da exaltação romantizante das virtudes e da liberdade dos dominados (Tilly, 1991). Em vez de estar de um lado ou de outro, a relação das classes subalternas com as instituições se desenrola em uma zona cinzenta entre a conformidade e a contestação, entre a submissão e a rebelião.

4 POTENCIAIS DIÁLOGOS E CONTRIBUIÇÕES

O programa de pesquisa Loci foi concebido como uma contribuição potencial para vários campos e debates atuais nas ciências sociais. Em primeiro lugar, trará conhecimento comparativo inovador nos três domínios com os quais se relaciona mais diretamente: a sociologia das classes subalternas, vista a partir de trajetórias e experiências individuais; a sociologia das instituições, numa abordagem complementar à tradição neoinstitucionalista norte-americana (Powell e DiMaggio, 1991; Skocpol, Evans e Rueschemeyer, 1985); e a abordagem sociológica das políticas públicas e, mais precisamente, o que chamo de etnografia crítica de políticas públicas, que questiona as visões dominantes e oficiais ao observar como as políticas são concretamente produzidas e vivenciadas no dia a dia (Dubois, 2009; 2014; 2015).

Em segundo lugar, iluminará reflexões sobre uma ampla gama de questões que estão em jogo ou são reveladas por relacionamentos institucionais. Um exemplo disso é a dimensão espacial do acesso e do uso das instituições (Warf, 2017). A localização espacial das instituições pode ter um impacto nas práticas e representações dos indivíduos. Inspirado na geografia da rede de segurança de Allard (2009), o Loci se propõe a revelar como a localização dos serviços afeta a capacidade de acessá-los e usá-los. Além disso, atenção é devida às implicações simbólicas da localização espacial, como quando o afastamento das instituições, tal como experimentado por pessoas que vivem em áreas rurais ou periferias urbanas, promove um sentimento de abandono pelas autoridades. O Loci estimula, assim, a comparação das condições espaciais do relacionamento com as instituições e a análise dos efeitos dessas condições nesse relacionamento. Essa questão adquire ainda maior urgência ante a crescente tendência à desmaterialização do acesso aos serviços públicos, que está a transformar a dimensão espacial dessas relações (Pollitt, 2012).

Considerar as relações com as instituições como racializadas e gendradas é uma forma de articular as inquietações que movem o programa de pesquisa com questões centrais nos debates contemporâneos sobre raça e gênero. A divisão de gênero do trabalho doméstico coloca uma carga maior sobre as mulheres, especialmente nas classes subalternas (Siblot, 2006). Há também uma distribuição setorial das relações com as instituições de acordo com os papéis de gênero, com as mulheres tendendo a lidar com serviços relacionados à infância e educação, e os homens gerenciando questões e serviços financeiros. Além do caso do bem-estar e do debate envolvendo subordinação ou emancipação no qual se concentra a maior parte da literatura (Orloff, 1996; Serre, 2017), abordar essas questões em relação à classe e raça, além do gênero, contribuirá para nossa compreensão de como as instituições reproduzem ou reformulam as relações raciais e de gênero entre as classes subordinadas, de acordo com os modelos sociais veiculados pelas instituições nacionais.

O último ponto no conjunto de questões complementares levantadas pelo programa de pesquisa Loci diz respeito às experiências institucionais específicas dos migrantes (Fassin, 2005; Koning, 2018). Em primeiro lugar, os migrantes passaram por instituições em seu país de origem e, portanto, provavelmente importaram seu *habitus* institucional primário quando chegaram ao novo país de residência. Em segundo lugar, as trajetórias dos migrantes consistem, em grande medida, em uma sucessão de experiências e *status* institucionais: solicitar um visto ou asilo, com sucesso ou não, temer controles policiais, esperar em campos de refugiados e centros de detenção, tomar medidas para encontrar moradia, emprego, escola, acesso a cuidados de saúde etc. A forma como essas etapas e enfrentamentos ocorrem moldam seu *habitus* institucional secundário. Confiança e gratidão ou medo, ressentimento e desobediência podem resultar dessas experiências. É neste contexto que se aborda a controversa questão do racismo institucional (Phillips, 2011), analisando as práticas discriminatórias tal como são vividas, identificadas e descritas pelos indivíduos a elas expostos e, de forma mais geral, contribuindo para a sociologia das trajetórias de migração explorando sua dimensão institucional. Os migrantes são ilustrações particularmente esclarecedoras das etapas diferenciadas de formação do *habitus* institucional, da combinação da trajetória individual com a carreira institucional, e da experiência da discriminação – todas questões que dizem respeito às classes subalternas em geral e preocupações centrais nesse esforço de pesquisa coletiva.

5 APLICAÇÕES NO BRASIL

Inspirados pelo programa de pesquisa Loci, uma rede de pesquisadores brasileiros – envolvendo instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – assumiu o desafio de investigar a relação entre membros de grupos desfavorecidos e as instituições provedoras de serviços públicos, considerando o contexto recente de ampliação da pobreza e retração das ofertas de bens e serviços públicos, acentuadas pela pandemia de covid-19. Trata-se de buscar compreender melhor as dificuldades enfrentadas pelas instituições na atenção e na inclusão de grupos vulnerabilizados, assim como os efeitos dessas dificuldades nas experiências das pessoas que necessitam dos serviços.

Assumindo a abordagem centrada nas pessoas e na perspectiva delas sobre interações com as instituições, definiu-se a etnografia como método central dos esforços de pesquisa. A condução do projeto no Brasil se baseia em pesquisas de campo de base qualitativa em três cidades: Brasília (Distrito Federal), João Pessoa (Paraíba) e São Paulo (São Paulo). Seguindo o princípio da unidade de espaço, em cada cidade foram delimitados territórios – um bairro, setor ou área reconhecida – que estabilizam e dão concretude ao contexto no qual as pessoas experimentam o Estado e suas instituições no cotidiano. A pesquisa nesses territórios envolveu extensiva observação *in loco* e entrevistas em profundidade, permitindo tanto a visualização de situações de interação com as instituições quanto o acesso a relatos de encontros e relações estabelecidas com instituições no passado, ao longo da trajetória de vida dos interlocutores. Esta metodologia permite a expressão dos pontos de vista dos interlocutores, sem impor questões e formas de pensar que lhes sejam estranhas, começando pelas suas histórias de vida, trajetórias e percursos, chegando, em seguida, de maneira mais espontânea, às instituições que lhes foram importantes, seja positiva ou negativamente.

Este dossiê incorpora mais três artigos neste boletim⁶ referentes às pesquisas conduzidas em cada localidade. Cada um desses artigos detalha os contextos específicos, as estratégias metodológicas adotadas e os achados preliminares que têm emergido da pesquisa Loci no Brasil. Esperamos que esse tipo de conhecimento possa ser útil para reflexões, debates e desenvolvimento de medidas que estendam e aprimorem a qualidade do acesso a serviços públicos por parte de grupos sociais historicamente vulnerabilizados.

REFERÊNCIAS

ALLARD, S. W. **Out of reach**: place, poverty, and the new American welfare state. New Haven: Yale University Press, 2009.

ARMINGEON, K.; SCHÄDEL, L. Social inequality in political participation: the dark sides of individualisation. **West European Politics**, v. 38, n. 1, p. 1-27, 2015.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The social construction of reality**: a treatise in the sociology of knowledge. New York: Anchor Books, 1990.

BIEHL, J.; PETRYNA, A. **When people come first**: critical studies in global health. Princeton: Princeton University Press, 2013.

BOURDIEU, P. **The logic of practice**. Standford: Stanford University Press, 1990.

_____. **A distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 2007.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

DOUGLAS, M. **How institutions think**. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.

DUBOIS, V. Towards a critical policy ethnography: lessons from fieldwork on welfare control in France. **Critical Policy Studies**, v. 3, n. 2, p. 221-239, 2009.

_____. **The bureaucrat and the poor**: encounters in French welfare offices. Aldershot: Ashgate, 2010.

_____. The economic vulgate of welfare reform: elements for a socioanthropological critique. **Current Anthropology**, v. 55, n. S9, p. 138-146, 2014.

_____. Critical policy ethnography. In: FISCHER, F. *et al.* (Ed.). **Handbook of critical policy studies**. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 462-480.

_____. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-125.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico**. 9. ed. Barcarena: Editorial Presença, 2004.

6. São eles: *Processos de intermediação no acesso a serviços públicos: percursos e experiências das pessoas em situação de rua; O que é o Estado para os pobres? Instituições públicas na perspectiva de moradoras de um bairro de baixa renda; e Território e violência: o vínculo nas políticas públicas da "Cracolândia" de São Paulo.*

ERVIK, R.; KILDAL, N.; NILSSEN, E. **New contractualism in European welfare state policies**. London: Taylor and Francis, 2016.

FASSIN, D. Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France. **Cultural Anthropology**, v. 20, n. 3, p. 362-387, 2005.

_____. (Ed.). **At the heart of the state: the moral world of institutions**. London: Pluto Press, 2015.

GALLIE, D.; PAUGAM, S. (Ed.). **Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GOFFMAN, E. **Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates**. Garden City: Anchor Books, 1961.

GRIGNON, C.; PASSERON, J.-C. **Le savant et le populaire: misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature**. Paris: Éditions du Seuil, 2015.

HALLETT, T.; VENTRESCA, M. J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's "patterns of industrial bureaucracy". **Theory and Society**, v. 35, n. 2, p. 213-236, 2006.

HAYS, S. **Flat broke with children: women in the age of welfare reform**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HOGGART, R. **The uses of literacy: aspects of workingclass life, with special references to publications and entertainments**. London: Chatto; Windus, 1957.

HUGRÉE, C.; PENISSAT, E.; SPIRE, A. **Les classes sociales en Europe: tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent**. Marseille: Agone, 2017.

HUPE, P. **Research handbook on street-level bureaucracy: the ground floor of government in context**. Northampton: Edward Elgar Pub, 2019.

IMMERFALL, S.; THERBORN, G. (Ed.). **Handbook of European societies: social transformations in the 21st century**. New York: Springer, 2010.

KONING, A. **Reproducing Europe: migrant families, professionals and the welfare state**. Leiden: Leiden University, 2018. (Research Project).

LAGROYE, J.; OFFERLÉ, M. (Ed.). **Sociologie de l'institution**. Paris: Belin, 2011.

LAMONT, M. **The dignity of working men: morality and the boundaries of race, class, and immigration**. New York: Russell Sage Foundation, 2000.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

METTLER, S.; SOSS, J. The consequences of public policy for democratic citizenship: bridging policy studies and mass politics. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 1, p. 55-73, 2004.

MORGEN, S.; MASKOVSKY, J. The anthropology of welfare 'reform'. **Annual Review of Anthropology**, v. 32, p. 315-338, 2003.

NORRIS, P. **Radical right: voters and parties in the electoral market**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

- ORLOFF, A. Gender in the welfare state. **Annual Review of Sociology**, v. 22, n. 1, p. 51-78, 1996.
- PHILLIPS, C. Institutional racism and ethnic inequalities: an expanded multilevel framework. **Journal of Social Policy**, v. 40, n. 1, p. 173-192, 2011.
- POLLITT, C. **New perspectives on public services: place and technology**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2012.
- POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- SAAD-FILHO, A.; JOHNSTON, D. (Ed.). **Neoliberalism: a critical reader**. London: Ann Arbor; Pluto Press, 2005.
- SCOTT, J. C. **Domination and the arts of resistance: hidden transcripts**. New Haven: Yale University Press, 1990.
- SERRE, D. Class and gender relations in the welfare state: the contradictory dictates of the norm of female autonomy. **Social Sciences**, v. 6, n. 2, p. 1-10, 2017.
- SIBLOT, Y. **Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006.
- SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SUGITA, K.; KASE, K. (Ed.). **The unemployed and unemployment in an international perspective comparative studies of Japan, France and Brazil**. Tokyo: Institute of Social Science/University of Tokyo, 2006.
- TILLY, C. Domination, resistance, compliance... discourse. **Sociological Forum**, v. 6, n. 3, p. 593-602, 1991.
- WACQUANT, L. J. D. **Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity**. Durham: Duke University Press, 2009.
- WARF, B. Spatial turn. In: TURNER, B. (Ed.). **The Wiley-Blackwell encyclopedia of social theory**. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2017. p. 1-3.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 2000.
-

PROCESSOS DE INTERMEDIÇÃO NO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS: PERCURSOS E EXPERIÊNCIAS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA^{1,2}

Joana Mostafa³

Roberto Pires⁴

Marcelo Galiza⁵

1 INTRODUÇÃO

Em linha com as propostas do programa de pesquisa Lower Classes and Public Institutions (Loci), o projeto em tela partiu do interesse de compreender os (des)encontros da população em situação de rua em Brasília com as instituições provedoras de serviços públicos em áreas diversas, como assistência social, saúde, segurança e documentação. Assumindo uma abordagem centrada nas pessoas (em contraposição a um olhar a partir das instituições), buscamos nos aproximar da perspectiva desse grupo específico com o intuito de aprofundar o entendimento das experiências de exclusão ou acolhimento, bem como de observar as práticas envolvidas nas interações cotidianas com as instituições.

No entanto, esse foco inicial nas interações e nos encontros acabou se tornando um importante objeto de crítica no processo da pesquisa, ao passo que fomos levados a reconhecer que essas relações eram caracterizadas por uma complexidade maior do que a mensurada inicialmente. A eventual experiência de acesso aos serviços públicos por parte de pessoas em situação de rua revelou-se resultante do envolvimento, do trabalho e da interferência de uma multiplicidade de outros agentes operando em processos de intermediação. Esses processos, além de reforçarem a percepção de que as relações com as instituições podem ser mediadas ou indiretas, chamam atenção para o caráter constituinte dos esforços (recursos, conhecimentos, relações, tempo, emoções etc.) aportados por outros (sejam eles indivíduos, coisas ou organizações) na (re)construção contínua e coletiva do acesso a serviços públicos.

2 CONTEXTO DA PESQUISA: TERRITÓRIO, PESSOAS E MÉTODOS

Após diversas incursões exploratórias à região central de Brasília, delimitamos a pesquisa ao território conhecido como Setor Comercial Sul (SCS), uma das áreas de maior circulação da capital, por onde passam, diariamente, cerca de 150 mil pessoas.⁶ Além de possuir diversos equipamentos e serviços públicos instalados nas suas adjacências, o território abriga um núcleo de população em situação de rua com um perfil mais homogêneo em comparação com outras localidades, caracterizado por maior tempo de permanência das pessoas nesta condição e menor presença de famílias e crianças.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art2>

2. Os autores agradecem o apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sob o Processo nº 402767/2021-7.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

4. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea em exercício no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) como coordenador-geral de indicadores e evidências em direitos humanos. *E-mail*: <roberto.pires@mdh.gov.br>.

5. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *E-mail*: <marcelo.galiza@cidadania.gov.br>.

6. Disponível em: <<https://www.seduh.df.gov.br/comeca-a-transformacao-do-setor-comercial-sul/>>.

As informações dos censos não permitem saber quantas pessoas habitam e circulam em uma área como o SCS. O Serviço Especializado de Abordagem Social (Seas)⁷ já abordou 134 pessoas em situação de rua no SCS em um único mês (agosto de 2020) e estima que cerca de 35 destas ficam a maior parte de seu tempo nesse território.

A pesquisa de campo foi conduzida entre junho de 2021 e março de 2022. Fomos a campo de duas a três vezes por semana, sempre nos mesmos dias e horários (período matinal), para que pudéssemos dar continuidade aos contatos e criar vínculos. Ao longo desse período, interagimos com um total de 51 pessoas em situação de rua, tendo acesso às suas narrativas e suas interações com intermediadores e com as instituições públicas. Desse total, estabelecemos um vínculo mais próximo com quatorze pessoas, com as quais realizamos diversas rodadas de entrevistas e/ou acompanhamento de suas jornadas de acesso aos serviços.⁸

Devido aos riscos envolvidos na pesquisa, tanto para os pesquisadores quanto para os participantes, fomos acompanhados em campo por uma associação sem fins lucrativos – a Tulipas do Cerrado –, que realiza ações de redução de danos no Distrito Federal e entorno, com ênfase no apoio às mulheres em situação de rua, mulheres trans e profissionais do sexo. Juma Santos, fundadora da organização não governamental (ONG) e redutora de danos, viveu em situação de rua dos 8 à faixa dos 20 anos de idade, na mesma região em que foi realizada a pesquisa.

3 DA ANTROPOLOGIA DA INTERMEDIÇÃO À INTERMEDIÇÃO DO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Os processos de acesso e conexão de grupos desfavorecidos com as elites políticas e econômicas constituem um vasto tópico de estudos nas ciências sociais, abordado a partir de diferentes ângulos e tradições de pensamento. Um mapeamento amplo permitiu a identificação de três grandes correntes de estudo neste tema: i) grupos de interesse, representação política, clientelismo e patronagem; ii) ação coletiva, movimentos sociais e participação da sociedade civil; e iii) redes sociais, capital social, circulação de recursos e transações econômicas. De modo transversal a estas correntes, percebemos certo interesse comum nos agentes de intermediação (*brokers*) e nas atividades de intermediação (*brokerage*), que constituem objeto privilegiado de uma antropologia da intermediação.

Nessa literatura, é comum dar nomes diferentes aos agentes envolvidos – intermediários, mediadores, *middleman*, *broker*, *patron* – a partir de variações qualitativas em suas práticas, que dependem do maior ou menor controle direto de recursos de primeira ordem, ou seja, de recursos financeiros, materiais ou de acesso a serviços, bem como maior ou menor poder de transformar aquilo que mediam. Latour (2005) insiste na diferenciação entre as noções de mediador e intermediador como atores ou entidades que, respectivamente, fazem a diferença ou não interferem no conteúdo da transação. Diferentemente de um mero canal ou mensageiro, “mediadores transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que eles deveriam carregar” (Latour, 2005 *apud* Lindquist, 2015, p. 10).

7. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, o serviço especializado em abordagem social é ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de *crack* e outras drogas, entre outros. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Perguntas_Servico_AbordagemSocial.pdf>.

8. O campo resultou em um grande volume de material primário: 59 transcrições de áudios gravados diretamente em situações, abordagens e entrevistas; 55 transcrições de áudios relativos a diários de campo; e 23 relatórios analíticos.

Revisões da literatura antropológica sobre processos de intermediação, desde os anos 1950, apontam que a maior atenção à questão está intimamente ligada a contextos de rápida mudança social (Lindquist, 2015) ou a transições em modos de governança (James, 2011). No entanto, ainda que as contribuições pioneiras desse campo (Wolf, 1956; Geertz, 1960) tenham estabelecido alguns dos marcos mais importantes para a análise desse tipo de atividade e agente, elas partiam de certo pressuposto identitário das formas sociais “comunidade” e “instituições nacionais”, formas essas relativamente encapsuladas, entre as quais seria preciso promover intermediação, acomodação e, ainda, um amortecimento de interesses conflitantes. Contemporaneamente, crises econômicas, conflitos políticos, imigração, reformas do setor público orientadas para austeridade, pauperização das classes médias e a ampliação das desigualdades sociais convocaram uma atenção renovada aos processos de intermediação, em função das mudanças que têm implicado na relação das instituições estatais com a sociedade.

A concorrência ocorre, não somente entre *brokers*, mas também, digamos, entre estruturas de autoridade. Nesse tipo de situação, os *brokers* têm a possibilidade de achar espaço de manobra em abundância. Eles podem ser jogados em concorrência, e podem, de sua parte, jogar as configurações de poder em concorrência (Bierschenk *et al.*, 2002, p. 11).

A competição de poderes em nível local é que abre espaço para a existência da atividade de intermediação e, nesse sentido, isto não advém de ausência de Estado, mas, sim, de uma relação complexa deste com a sociedade civil. Em relação a esta entidade, por sua vez, será preciso qualificá-la melhor, desempacotando essa forma social e sua porosidade no que diz respeito às instituições estatais e aos interesses mercantis. Essa multiplicação de superfícies entre o direito e o sujeito traz à baila esse campo de transações, testemunhado, incentivado e, por vezes, calibrado pela presença ausente do Estado.

Mais recentemente, a produção de Latour (1999; 2005), Koster e Leynseele (2018) chama atenção para as práticas de mediação como atividades que forjam unidades temporárias, por meio de processos contínuos de agenciamento, alinhamentos provisórios e atos de ordenamento do mundo, especialmente quando convocados pela mudança rápida de contextos institucionais e da organização da vida. Exemplo disso é o caso do aprofundamento da globalização e do espraiamento das programações neoliberais de governo em todo o globo.

A despeito da efetiva convocação do mercado e do “terceiro setor” por parte da racionalidade de governo neoliberal, em que a intervenção estatal direta é reduzida para dar espaço à atuação e responsabilização da “sociedade civil” por extensos domínios da vida social, há duas possibilidades de se pensar o forte ressurgimento desse campo de práticas de intermediação. Uma de cunho mais funcionalista, em que uma política estatal neoliberal promove o rearranjo da organização social do cuidado, da seguridade, da segurança e da educação, ao reduzir os recursos de suas intervenções diretas e devolver esta responsabilidade aos mercados, comunidades, famílias e indivíduos. Tal redução faria abrir um espaço de atuação e surgir uma renda potencial de intermediação, prontamente ocupada e abocanhada pelos atores para operarem e estrategizarem entre as instituições governamentais e os sujeitos de direito. Aqui, temos dois pressupostos: de que esse espaço sempre existiu, mas estava em forma social de instituição estatal; e de que a programação neoliberal é o determinante estrutural do rearranjo social resultante.

Uma outra interpretação é aquela que coloca maior ênfase nos atos políticos de composição daquilo que *a posteriori* tem uma certa coerência e justaposição entre os sujeitos coletivos para dar

conta do trabalho de cuidado, da promoção e da proteção social. Ou seja, supõe-se menor participação da programação neoliberal, liberal ou mesmo democrática em relação à distribuição de responsabilidades na gestão do comum, e, sim, mais no que concerne à fragmentação, ao dissenso e à heterogeneidade que impõem um esforço de intermediação, colagem e agenciamentos a fim de criar certa ordem, mesmo que temporária e instável, em negociação com as forças da programação, seja ela qual for.

Em suma, os neoliberalismos efetivamente existentes nunca o são *by design* (Mosse e Lewis, 2006, p. 13-16), mas *são desde abaixo* (Gago, 2015) e, como tal, são diversos. No caso do Brasil, assim como de muitos outros países, conformou-se um campo de atividade de intermediação muito dinâmico, mas que também deve ser olhado em sua especificidade. O que este campo está a mediar? Quem são os tais intermediários? Quais as práticas e repertórios de mediação? Qual a relação com o Estado e como este se alonga, se retrai, ou se diversifica, por meio dessas interações?

Pode-se dizer que, num interregno de vinte anos, uma transformação brutal da racionalidade estatal se operou no Brasil, mas ela não foi unicamente dominada pela programação neoliberal. Ao contrário, houve a necessidade de uma “confluência” (Dagnino, 2004), de uma “combinação” (Guimarães e Paugam, 2016), na medida em que o país vivia, com euforia, a retomada democrática do Estado. Junto com outros autores, sugerimos que um dos objetos de fronteira que permitiu tal combinação foi a participação social. Outro foi o problema da pobreza, que também está presente no campo em que estamos a pesquisar, e teve investidas neoliberais na forma de expansão dos programas de focalização e apoios mínimos, em disputa com lógicas mais inclusivas e de maior equanimidade com os direitos previdenciários, além de maior integralidade da oferta pública, como acesso à moradia para famílias de baixa renda, acesso à universidade pública etc.

Essas ambiguidades, bem como a concorrência entre financiadores e racionalidades em torno das práticas participativas, democráticas e de apoio à população em situação de pobreza são, sugerimos, a condição de possibilidade para o surgimento deste enorme campo de intermediação nos agenciamentos que reproduzem a vida da população em situação de rua. Não obstante, também apostamos que as práticas efetivamente existentes, ao fazer acomodar e traduzir lógicas distintas, criam algo próprio, específico e contingente. É essa complexidade e inovação que intencionamos investigar no decorrer da pesquisa e dos textos produzidos a partir dela.

4 PERCURSOS E EXPERIÊNCIAS DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NA REGIÃO CENTRAL DE BRASÍLIA

Ao longo da pesquisa de campo, observamos percursos e experiências de acesso a um amplo leque de serviços públicos, à medida que nossos interlocutores buscavam atenção às suas necessidades. No que segue abaixo, limitamos o foco às áreas de documentação e saúde, dado o caráter essencial desses serviços para a vida das pessoas em situação de rua.

4.1 Documentação

Uma das demandas mais recorrentes das pessoas em situação de rua é de serviços de documentação, especialmente a segunda via de documentos pessoais como RG, CPF e certidões. Em situação de rua, é muito comum que esses documentos sejam roubados, extraviados, perdidos ou deteriorados, em função da indisponibilidade de locais adequados para sua guarda e da alta exposição às violências

institucionais e pessoais. Foi assim que Pedro,⁹ ao tirar uma soneca debaixo de uma árvore, teve sua mochila roubada com todos os seus pertences (D27 – 23 de agosto de 2021).

Há claros riscos em permanecer em situação de rua sem documentação. Quando a polícia vem, é a primeira coisa que querem ver. Estar sem documento é uma péssima forma de iniciar esse contato. Os policiais podem levá-los para averiguações. Além disso, sem um documento de identidade, o acesso a serviços de saúde, a retirada de um benefício assistencial, assim como a entrada em espaços públicos ou privados fica praticamente impossível.

A maior parte dessas pessoas já passou pelo processo de obter a segunda via do documento de identidade. Ainda assim, as dificuldades enfrentadas no percurso são muitas. Os obstáculos se revelam já no primeiro passo: estar no local e na hora correta, de maneira apresentável e em conduta aceitável aos olhos das instituições, dos seus agentes, e das pessoas que aguardam na fila. Mas Pedro é jovem, atento e tem todas as informações necessárias. Quando o encontramos, ele já havia ido à delegacia de polícia e feito o boletim de ocorrência (B.O.). Mas, falou que estava com dificuldade de fazer o agendamento, que estava ocorrendo apenas de forma *online*. Na mochila que lhe foi roubada, Pedro também guardava seu celular. Sacamos os nossos aparelhos e tentamos ajudar, sem sucesso. O sistema de agendamento *online* mais parecia uma corrida digital pelas vagas insuficientes de atendimento. Quando já estávamos ficando sem esperanças, vimos do outro lado da praça uma funcionária do Seas. Ela prometeu dar um retorno mais tarde (D27 – 23 de agosto de 2021).

Ainda seria preciso pagar uma taxa de serviço pela segunda via, deslocar-se ao local do atendimento, fornecer os documentos necessários (B.O., recibo da taxa e certidão de nascimento). Com relação à taxa, dissemos a ele para ir ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)¹⁰ e solicitar a isenção por sua situação de precariedade. Ele mesmo nos explicou que há isenção apenas uma vez para cada pessoa. Então, resolvemos contribuir diretamente e pagar a taxa. Mas ainda faltava a certidão. Ele confirmou que possuía o documento, guardado no Centro POP (D116 – 4 de setembro de 2021).

A funcionária do Seas retornou e nos informou que conseguiu fazer o agendamento para o dia seguinte. Eles têm acesso privilegiado ao sistema de agendamento e contam com algumas vagas reservadas para o público que atendem nas ruas. No entanto, a vaga obtida era em um posto muito distante da área central da cidade. Por esse motivo, a funcionária se comprometeu a levar Paulo na *van* do Seas até o local. Combinaram um horário e um ponto de encontro. Paulo pediu mais uma ajuda. Desejava que o pessoal do Seas guardasse para ele o recibo do pagamento da taxa, pois tinha medo de perder ou danificar o documento (D116 – 4 de setembro de 2021). No dia seguinte, o atendimento transcorreu bem e Pedro torcia para que o Seas o levasse lá mais uma vez para a retirada do documento. Isso se não tivesse surpresas com a polícia neste intervalo (D116 – 4 de setembro de 2021). Também seria preciso pedir para os colegas da rua que cuidassem de seus pertences enquanto estivesse fora.

9. Todos os nomes são fictícios.

10. O Centro POP, previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua. O Centro POP representa espaço de referência para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/centro_pop_institucional.pdf>.

4.2 Saúde

A vida em situação de rua expõe as pessoas a diversos riscos à saúde, envolvendo desde acidentes à transmissão de doenças ou ao agravamento e cronificação de condições anteriores. As pessoas em situação de rua do SCS vivem nas vizinhanças de hospitais e postos de saúde públicos, mas o acesso a esses serviços não é nada simples.

Dias após termos conhecido Daniel, voltamos a revê-lo em uma situação de atendimento emergencial. A equipe do Consultório na Rua (CnR)¹¹ havia passado pelo SCS e identificado sua situação preocupante. Como o médico da equipe do CnR estava ausente naquele dia, eles notificaram o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps AD)¹² e solicitaram que o atendessem na rua. Um médico do Caps AD e um assistente social se deslocaram ao local (algo que fomos verificar posteriormente ser uma prática pouco comum). Quando chegamos à cena, vimos o médico abaixado buscando interagir sem muito sucesso com Daniel. Enquanto isso, o assistente social atravessou o corredor e foi acordar Mário, que ainda estava dormindo. Logo percebemos que Mário era a peça que faltava na conexão entre a equipe de saúde e Daniel. Mário o convenceu a se deixar levar na cadeira de rodas até o Caps AD, prometendo acompanhá-lo e ficar internado junto com ele (D83 – 30 de junho de 2021).

Algumas semanas adiante, reencontramos Daniel, no chão, novamente, muito fragilizado. Conversamos com ele e Mário sobre a necessidade de ele ser assistido por um médico e, após alguma resistência, ele aceitou ir para um hospital. Havia uma condição: que seus pertences fossem guardados por nós, evitando que os perdessem numa operação de “limpeza urbana” e remoção que ali ocorria. Então, ligamos para o CnR, mandamos mensagem pelo celular, mas o médico não respondeu de imediato. Solicitamos socorro ao Corpo de Bombeiros que, por acaso, estava na região, e prontamente atendeu ao pedido. Após fazerem contato com o sistema de saúde local, os bombeiros prepararam tudo para encaminhá-lo à Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de São Sebastião, único local com disponibilidade para atendê-lo. Ao anunciarem a vaga, entretanto, Daniel imediatamente afirmou que tinha desistido de ir, decisão energicamente apoiada por seu amigo, Mário. Ambos contaram que tiveram uma péssima experiência anterior lá, e que ficaram quatro dias do lado de fora da UPA, ao relento, sem dinheiro ou comida (D52 – 28 de julho de 21). Com o fracasso dessa estratégia, tentamos pedir socorro ao Caps AD. Diferentemente da última internação, dessa vez, disseram que não poderiam ajudar (D53 – 28 de julho de 2021).

Maurício também estava com a saúde visivelmente debilitada. Já foi internado algumas vezes, sente dores fortes nas pernas, que são muito inchadas e tem feridas (gota), além de lutar contra o sobrepeso. Apesar de reconhecer que seus problemas de saúde estão associados ao uso intensivo de álcool, tem dificuldades de procurar tratamento, já tentou reduzir ou parar algumas vezes, teve crises de abstinência muito fortes e não conseguiu. Sempre resistiu em procurar o apoio de instituições para lidar com a questão, devido à desconfiança em relação ao Estado: “o Estado não faz nada pela gente. Por mim não fez nada, eu sempre corri atrás” (D32 – 25 de agosto de 2021).

11. A estratégia CnR foi instituída pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), em 2011, e visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde, ofertando, de maneira mais oportuna, atenção integral à saúde para esse grupo populacional que se encontra em condições de vulnerabilidade e com os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados. Disponível em: <<https://bit.ly/3WMKGc4>>.

12. Caps AD são serviços de saúde de caráter aberto e comunitário voltados ao atendimento de pessoas com sofrimento psíquico ou transtorno mental, com foco naquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras substâncias, que se encontram em situações de crise ou em processos de reabilitação psicossocial. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/caps>>.

O mesmo Caps AD, instituição pública especializada no tratamento de pessoas em abuso e dependência de álcool e outras drogas, fica ao lado do local onde já trabalha há dez anos. Vários amigos já tentaram convencê-lo a se internar em comunidades terapêuticas. No entanto, Maurício nunca quis, revelando que sempre teve receio de ficar internado nessas instituições que pareciam ter caráter compulsório e fechado. No caso do Caps AD, ele acreditava que essas instituições utilizam medicamentos psiquiátricos de forma excessiva. Assim, a desconfiança em relação a essas ofertas o impedia de procurar tratamento (D123 – 08 de setembro de 2021).

Após meses de escuta e de trabalho de convencimento por parte da equipe de redução de danos da Tulipas do Cerrado, Maurício resolveu fazer uma visita ao Caps AD para conhecer. Percebeu, assim, que a internação não era realmente obrigatória e se sentiu bem no acolhimento inicial recebido. Resolveu, então, aderir ao programa de tratamento e, até o momento, se diz satisfeito com o atendimento que tem recebido na instituição (D135 – 20 de setembro de 2021).

No caso de Maurício, não houve um agenciamento tão complexo quanto no caso de Daniel, mas a intensidade e a extensão no tempo do vínculo que estabelecemos permitiu perfurar a barreira que o impedia de acessar o Caps AD. Essa barreira foi constituída por leituras sedimentadas de interações malsucedidas com o Estado, tanto por experiência própria quanto pela de terceiros, e de uma subjetividade enaltecida pelas relações privadas de favor e troca que Maurício estabeleceu com as pessoas que trabalham no SCS – profissionais liberais e empresários que guardam o carro com ele (D140 – 23 de agosto de 2021). Perfurar essa barreira em prol de um cuidado estatal foi um trabalho de conexão com o Maurício, do estabelecimento de representações e leituras comuns, possibilitado por uma horizontalidade não governamental de nossa prática de redução de danos (Kirwan, 2016).

Os casos narrados – tanto no campo da saúde quanto da documentação – são ilustrativos de muitas outras situações que observamos em campo, em que o acesso ao serviço envolveu dificuldades diversas, cujo enfrentamento demandou intervenções parciais e fragmentadas de variados agentes, em um processo incerto, contingente e construído ao longo do próprio percurso. Afinal, fazer com que todas as peças necessárias se encaixem não é uma ocorrência trivial. Por isso mesmo testemunhamos tantos fracassos na obtenção de documentos e no acesso à saúde. São tantas as peças nesse tabuleiro que somente o desdobramento de uma longa cadeia de ação coletiva poderia produzir as conexões necessárias e, ainda assim, ou, talvez por isso mesmo, correndo riscos de não resultar em acessos aos serviços de saúde e documentação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE A INTERMEDIÇÃO NO ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO

Os relatos e as situações observadas chamam atenção para a multifatorialidade (Boullosa, 2019) nos percursos de acesso aos serviços, em que agentes muito heterogêneos desempenham partes importantes desse processo de (re)ordenamento social que caracteriza a intermediação. Em vez de um foco nos atores, que variam muito em função dos contextos e de situações específicas, parece-nos mais proveitoso arriscar, com base nos achados preliminares da pesquisa, uma categorização dos mais importantes trabalhos que conectam os diversos mediadores na rede que produz o acesso. Esses trabalhos, enumerados a seguir, baseiam-se não apenas nos relatos anteriores, mas no conjunto das experiências vividas em campo, e merecem ser investigados mais a fundo em publicações futuras.

Observamos um imenso trabalho de convencimento (1), que implica diversas atividades, tais como passar informações (2) dos requerimentos, horários, elegibilidades das políticas públicas em questão, e, sobretudo, quebrar as barreiras emocionais (3) e transformar as leituras e memórias (4) de maus tratos e experiências ruins com agentes e normas estatais.

Ao ouvir (5), (re)nomear (6), ordenar (7), listar (8) e priorizar (9) os passos e obstáculos conjuntamente, este trabalho opera um deslocamento dos apegos (Kirwan, 2016, p. 464-466) prévios da pessoa em situação de rua quanto aos problemas e suas soluções. Isto porque possibilita desempacotar o bloco da memória de acesso, (re)dimensionar as experiências e (re)imaginar um acesso diferente, a partir de uma nova negociação de categorias e leituras conjuntamente com o redutor de danos. Este trabalho exige uma grande habilidade emocional do mediador, a fim de abrir um canal de escuta paciente, mas também sem ficar tomado e paralisado pelas fortes emoções e pelo emaranhado de efetivos impedimentos experimentados por essa população.

Esse vínculo é construído com o tempo (10), com a capacitação (11) contínua de mediadores e demandantes no estabelecimento de conexões possíveis, vínculos. Sim, o tempo também trabalha. O estabelecimento de uma história comum, redes de conhecidos, linguagem comum, corporalidades e espacialidades mais horizontais e próximas, entre outras familiaridades (12), são fatores que podem ajudar no estabelecimento desse vínculo.

Por fim, e não menos relevante, a demonstração de autoridade, a fim de manter a pessoa em situação de rua interessada em seu apoio, é extremamente valiosa. Tal autoridade pode decorrer da obtenção de informações relevantes, privilegiadas ou específicas (13) para o acesso, da oferta de recursos e objetos (14) que interessem à população de rua, da manutenção de vínculos com agentes públicos e privados (15) a fim de distribuir, discricionariamente, acessos; ou da simples demonstração de força e/ou de proteção (16).

Essa autoridade propicia a redução da incerteza nas conexões, pois protege a população de rua de renovadas experiências de maus tratos, preconceitos e desinformação (Pollock, 2021, p. 137), fazendo a tradução de atores pouco dóceis e normalizados em sujeitos de direitos. Ou seja, se, por um lado, é útil haver certa horizontalidade, de outro, o trabalho de manter-se útil implica colocar-se de forma desigual e acima, possibilitando a tradução (17) entre os dois mundos, ou seja, induzindo “dois mediadores à coexistência” (Latour, 2005, p. 160).

Essa ambiguidade do mediador, ao portar, a um só tempo, horizontalidade e assimetria, é constantemente lembrada em campo. Marlene, por exemplo, discorda do pessoal da rua que critica o Topete. Ex-morador de rua bem-sucedido, hoje, dizem, dirige uma Hilux e obtém seu sustento articulando diversos recursos e interesses em torno de sua ONG, que trabalha com esta população. Marlene explica a necessidade dessa assimetria da seguinte forma: “se ele não tem as coisas, como é que ele vai poder me ajudar? Se ele não está feliz, como é que ele vai poder me fazer sorrir? Esse pessoal da rua não faz nada, ele faz. Eu não tenho o que reclamar, não” (D141 – 6 de dezembro de 2021).

REFERÊNCIAS

- BIERSCHENK, Thomas *et al.* **Local development brokers in Africa: the rise of a new social category.** Mainz: Johannes Gutenberg University, 2002. (Working Paper, n. 13).
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, v. 11, n. 4, p. 89-105, 2019.
- DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. *In*: GRIMSON, Alejandro (Org.). **La cultura en las crisis latinoamericanas.** Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216.
- GAGO, Verónica. **La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular.** Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.
- GEERTZ, Clifford. The Javanese Kijaji: the changing role of a cultural broker. **Comparative Studies in Society and History**, v. 2, n. 2, p. 228-249, 1960.
- GUIMARÃES, Nadya; PAUGAM, Serge. Work and employment precariousness: a transnational concept? **Sociologia del Lavoro**, v.144, p. 55-84, 2016.
- JAMES, Deborah. The return of the broker: consensus, hierarchy, and choice in South African land reform. **Journal of the Royal Anthropological Institute**, v. 17, n. 2, p. 318-338, 2011.
- KIRWAN, Samuel. The UK citizens advice service and the plurality of actors and practices that shape “legal consciousness”. **The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law**, v. 48, n. 3, p. 461-475, 2016.
- KOSTER, Martijn; LEYNSEELE, Yves van. Brokers as assemblers: studying development through the lens of brokerage. **Ethnos**, v. 83, n. 5, p. 803-813, 2018.
- LATOUR, Bruno. When things strike back: a possible contribution of science studies. **British Journal of Sociology**, v. 51, n. 1, p. 107-123, 1999.
- _____. **Reassembling the social: an introduction of actor-network-theory.** New York: Oxford University Press, 2005.
- LINDQUIST, Johan. Brokers and brokerage, anthropology of. *In*: WRIGHT, James. (Ed.). **International encyclopedia of social and behavioral science.** 2. ed. Amsterdam: Elsevier, 2015. p. 870-874.
- MOSSE, David; LEWIS, David. Theoretical approaches to brokerage and translation in development. *In*: MOSSE, David; LEWIS, David. (Ed.). **Development brokers and translators: the ethnography of aid and agencies.** Bloomfield: Kumarian Press, 2006.
- POLLOCK, Sarah. More than words can say: why health and social care policy makers should reconsider their position on informal interpreters. **Critical Social Policy**, v. 41, n. 1, p. 128-147, 2021.
- WOLF, Eric. Aspects of group relations in a complex society: Mexico. *In*: SHANIN, Theodor. (Ed.). **Peasants and peasant societies: selected readings.** Harmondsworth: Penguin Books, 1956.

O QUE É O ESTADO PARA OS POBRES? INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DE MORADORAS DE UM BAIRRO DE BAIXA RENDA^{1,2}

Nínive Fonseca Machado³
Rogério de Souza Medeiros⁴

1 INTRODUÇÃO

Em consonância com a perspectiva que orienta o programa de pesquisa Lower Classes and Public Institutions (Loci), este artigo busca analisar as relações estabelecidas entre a população em situação de vulnerabilidade social e as instituições públicas (Dubois, 2014). A análise é efetuada a partir da percepção que moradoras do São José, um bairro de baixa renda localizado na cidade de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, têm sobre as instituições públicas, captada por meio de suas narrativas de trajetórias familiares. Foram entrevistadas, em 2018, 53 beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), residentes no bairro, com o objetivo de coletar informações sobre suas trajetórias familiares e os usos que elas fizeram e fazem de bens e serviços públicos ao longo de suas vidas. Nesse sentido, buscamos captar a percepção que essas mulheres têm sobre as instituições públicas não por meio de questões específicas sobre conceitos abstratos (instituições, poder público, serviços etc.), mas por temas derivados de suas narrativas de vida (infância, casamento, migração, trabalho). Com isso, tentamos evitar induzir artificialmente uma separação estrita entre os elementos da vida cotidiana das entrevistadas e aqueles ligados à institucionalidade do Estado. Dessa forma, assumimos uma perspectiva centrada nas pessoas, e não no olhar administrativo derivado da esfera institucional e das categorias que organizam o seu funcionamento, em linha com a perspectiva adotada pelo programa Loci. A pesquisa revelou que o Estado não é percebido ou vivenciado como uma abstração – por exemplo, um poder instituído, uma fonte de recursos etc. –, mas por meio de instituições específicas, tais como a escola, o posto de saúde, o centro de referência de assistência social (Cras), com graus variados de aproximação ou distanciamento, legitimidade, permanência, familiaridade etc.

A partir dos dados sobre instituições, programas, bens e serviços públicos acessados por essas beneficiárias, buscou-se analisar a forma como se estabeleceram essas relações ao longo de suas vidas. Os dados de acesso (ou falta de acesso) a bens e serviços públicos foram coletados a partir dos relatos que surgiram espontaneamente das entrevistadas por meio dos depoimentos de suas trajetórias de vida. Ao longo das entrevistas, que buscaram compreender o caminho percorrido por essas mulheres desde suas infâncias até se tornarem adultas, procuramos apreender os momentos e o contexto em que as instituições públicas são acessadas por essas mulheres, bem como a forma como elas se relacionam com esses serviços públicos. A partir dessa perspectiva e dessa estratégia de pesquisa, o bairro São José emergiu dos depoimentos como um território atravessado por experiências de vida, processos e temporalidades diversas que se entrecruzam e se caracterizam pelo contexto denso de cada trajetória de vida narrada pelas mulheres entrevistadas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art3>

2. Os autores agradecem o apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sob o Processo nº 402767/2021-7.

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no projeto Plataforma de Recursos Pró-equidade em Políticas Públicas (Inclua) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

4. Professor do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Neste artigo buscamos, primeiro, uma caracterização geral do território e da população do bairro, e em seguida o perfil das entrevistadas; depois, apresentamos alguns dos principais eixos de análise derivados da primeira leitura dos dados do campo; em seguida, exploramos algumas trajetórias individuais a partir de dois desses eixos de análise; e, por fim, indicamos desdobramentos futuros da pesquisa à medida que outras dimensões dos dados forem exploradas.

2 O BAIRRO E SEUS MORADORES

De acordo com os últimos dados disponíveis, São José é o bairro mais pobre da cidade de João Pessoa (Resende, 2015) e, talvez por estar situado entre dois bairros de classe média – Manaíra e João Agripino –, atrai bastante atenção da sociedade e da mídia local. São frequentes as relações estabelecidas entre o bairro e o aumento da violência na região, tráfico de drogas, furtos etc. Diante desse cenário, foi possível perceber nos discursos das 53 entrevistadas pela pesquisa que ser moradora do bairro São José significava não só ser moradora de uma comunidade pobre, mas também estar sujeita a constantes situações de constrangimento e discriminação por parte da sociedade.

A escolha do bairro São José para a realização da pesquisa levou em consideração dois aspectos fundamentais. Primeiro, ser um bairro com alta concentração de pessoas em situação de vulnerabilidade social; segundo, existir no bairro equipamentos públicos estabelecidos, como creches, escolas, delegacia, e unidades de saúde e assistência social.

Além desses critérios utilizados na escolha, e do fato de o bairro já ter sido considerado o mais pobre de João Pessoa,⁵ o São José apresenta também uma formação bastante peculiar na história do desenvolvimento urbano de João Pessoa, estando situado em uma região nobre da cidade.

FIGURA 1
Vista aérea no bairro São José, em João Pessoa (Paraíba)



Fonte: Google Earth.

5. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 o bairro São José possuía o menor valor de renda média domiciliar mensal e de renda média *per capita* de todos os 68 bairros que compreendem a cidade de João Pessoa. O dado se torna ainda mais relevante quando se considera que esse bairro está localizado ao lado, separado apenas por um rio, do bairro de Manaíra, que possui o terceiro maior valor de renda média domiciliar mensal e de renda média *per capita* da capital. Estas são estatísticas derivadas do Censo 2010. Disponível em: <<https://www.bme.ibge.gov.br/index.jsp>>.

A área onde hoje está localizado o bairro São José teve sua ocupação intensificada com a relocação de moradores de uma vila de pescadores por conta do projeto de revitalização da orla do bairro de Manaíra, ainda na década de 1970. Hoje em dia, o que divide o São José do bairro de classe média alta de Manaíra é o rio Jaguaribe. O São José encontra-se hoje comprimido entre o rio e uma barreira, devido ao seu crescimento sem planejamento. Hoje, a população do bairro sofre com vários problemas de infraestrutura e acesso a serviços, além dos problemas constantes de alagamento e deslizamento de barreiras no período das chuvas.

3 AS ENTREVISTADAS

A escolha por realizar a pesquisa com beneficiárias do PBF se justifica enquanto uma estratégia metodológica, ao circunscrever a amostra da pesquisa a um grupo social com perfil socioeconômico bem definido, uma vez que essa política social estabelece a renda *per capita* como principal elemento na definição da elegibilidade das famílias ao benefício de complemento de renda. Além disso, o PBF é uma política que funciona, na prática, enquanto um ponto de interseção entre vários outros projetos e políticas públicas, como os serviços da saúde, da educação, da assistência social, entre outros. Assim sendo, o perfil de seu público beneficiário também nos propiciou um ponto de observação privilegiado para uma análise que pretendia, em seu aspecto mais geral, capturar narrativas sobre as relações e os significados que indivíduos pertencentes às classes subordinadas estabelecem com as instituições públicas.

A partir das histórias que reconstroem o passado dessas beneficiárias, foi possível compreender como, a partir de suas trajetórias, são elaborados discursos que nos dão acesso aos momentos de suas vidas em que instituições públicas aparecem e são acessadas. A presente seção do trabalho busca mostrar como a situação vulnerável em que essas mulheres se encontram hoje é, em boa medida, o reflexo de uma vida de privações e de ausência de serviços e políticas públicas.

As entrevistas tiveram o objetivo de apreender a trajetória de vida dessas mulheres e, para tanto, foi perguntado como havia sido o seu passado, suas infâncias, até a constituição de suas famílias. As entrevistadas são mulheres que estudaram pouco, trabalharam muito, e suas histórias são marcadas por violação de direitos, trabalho infantil, abandono, fome e violência. Na tabela 1, foram sistematizados alguns dados sobre o perfil socioeconômico das 53 entrevistadas pela pesquisa.

TABELA 1
Perfil socioeconômico das entrevistadas do bairro São José

Estado civil	Nº
Possui parceiro ou é casada	23
Já teve parceiro ou é divorciada	20
Solteira	6
Víuva	4
Faixa etária	Nº
De 18 a 29 anos	12
De 30 a 39 anos	16
De 40 a 49 anos	13
De 50 a 59 anos	9
Mais de 60 anos	3

(Continua)

(Continuação)

Quantidade de filhos	Nº
Não tem	5
1 ou 2	24
3 ou 4	14
5 ou 6	6
7 ou mais	4
Renda familiar mensal	Nº
Até 0,5 salário mínimo (SM)	8
De 0,5 a 1 SM	15
De 1 a 2 SMs	25
Mais de 2 SMs	1
Não respondeu	4
Grau de escolaridade	Nº
Analfabeta – nunca frequentou a escola	2
Analfabeta – já frequentou a escola	17
Ensino fundamental I completo	3
Ensino fundamental I incompleto	2
Ensino fundamental II completo	5
Ensino fundamental II incompleto	7
Ensino médio completo	9
Ensino médio incompleto	8

Elaboração dos autores.

Obs.: O ensino fundamental é composto das etapas I (primeiro ao quinto ano de escolaridade) e II (sexto ao nono ano de escolaridade).

Sendo assim, pode-se dizer que a maior parte das entrevistadas se encontrava sem parceiro residindo em casa no momento da entrevista; com idade entre 18 e 49 anos; com um ou dois filhos; com renda familiar de até 2 SMs; e com escolaridade muito baixa, sendo 35% das entrevistadas analfabetas. As entrevistadas residentes no bairro são mulheres que nasceram, em grande parte, na zona rural do estado da Paraíba, onde seus pais trabalhavam como agricultores. Desde muito cedo, ainda crianças já trabalhavam nas plantações e eram responsáveis pelos afazeres domésticos e pelo cuidado de seus irmãos e familiares. A memória mais recorrente compartilhada por elas sobre suas infâncias foi o trabalho infantil. Com infâncias marcadas por abandonos, fome e desamparo, começaram a trabalhar como babás, faxineiras e empregadas domésticas entre os 12 e 13 anos de idade no interior ou na capital do estado, e esse tipo de trabalho acabou sendo a única opção para garantir o sustento de suas famílias ao longo de suas vidas. As situações de pobreza e de trabalho infantil aparecem como principais elementos para que elas não tenham conseguido estudar, tornando ainda mais difíceis as suas chances de mobilidade social. Suas trajetórias de vida são marcadas por figuras masculinas abusivas e opressoras, e se muitas relatam a rigidez e a opressão que sofriam de seus pais, avôs e irmãos em suas infâncias, ao formarem suas próprias famílias continuam sofrendo com histórias semelhantes àquelas vividas no passado, mas agora relacionadas aos seus maridos, parceiros e ex-parceiros. Se antes elas eram meninas que cuidavam de suas casas, agora elas se tornam mulheres de “casas de família”, onde o espaço privado aparece como única possibilidade de trabalho. Ao falarem do passado, ficou claro que o cuidado com a casa e com as pessoas que moravam nela era de responsabilidade das mulheres e meninas e, ao falarem do presente, continua evidente que o cuidado doméstico e de seus filhos segue sendo uma responsabilidade eminentemente feminina.

4 PRINCIPAIS EIXOS DE ANÁLISE A PARTIR DA LEITURA PRELIMINAR DOS DADOS

Uma primeira regularidade observada na leitura dos dados refere-se ao fato de que não há muita variação nos tipos de instituições que as moradoras do bairro acessam, mas há muita variação na forma como percebem e vivenciam a relação com as instituições públicas. Em geral, a relação das entrevistadas com as instituições públicas varia tanto em função das condições específicas que caracterizam os perfis de trajetória, quanto pelas especificidades das próprias instituições. Ou seja, a variação nas formas de relacionamento entre as moradoras do São José e as instituições públicas deriva tanto de elementos próprios da especificidade de cada trajetória (a peculiaridade de suas trajetórias familiares, matrimoniais, laborais, educacionais etc.), quanto de características dos diversos setores institucionais da burocracia estatal (saúde, educação, segurança, assistência social etc.).

QUADRO 1

Dimensões que influenciam as formas de relacionamento entre as entrevistadas e as instituições públicas

Elementos das trajetórias	Setores institucionais
• Idade ou geração	• Saúde
• Origem rural ou urbana	• Educação
• Configuração familiar	• Segurança pública
• Número de filhos	• Assistência social
• Idade das crianças	
• Nível educacional	

Elaboração dos autores.

Ao nos debruçarmos sobre os dados, fomos levados a considerar cada uma das dimensões listadas no quadro 1 como um eixo de análise por meio do qual podemos compreender mais a fundo os fatores que influenciam a variação nas percepções que as entrevistadas têm sobre o Estado e suas instituições. Por exemplo, a forma como uma moradora com mais de 60 anos de idade, viúva e analfabeta, percebe a sua relação com a institucionalidade dos serviços públicos é bem distinta da forma como uma mulher jovem (18 a 29 anos), com ensino médio incompleto, com filho pequeno e com parceiro morando no domicílio percebe. Mas também varia a forma de relacionamento se estivermos considerando uma instituição educacional (escola ou creche) ou uma instituição de segurança (posto policial, presídio), por exemplo.

Nesse sentido, sob a perspectiva das trajetórias, os eixos identificados como condicionantes para a experiência de encontro com instituições públicas nos permitem explorar não apenas categorias e marcadores sociais tomados separadamente, mas também a interseccionalidade⁶ que atravessa cada uma das experiências narradas. Da mesma forma, observar os encontros das mulheres com as instituições públicas por meio de instituições específicas nos permite operar analiticamente uma desabstração da categoria “instituições públicas”, possibilitando acessar os múltiplos sentidos que essas instituições assumem na experiência do encontro (Dubois, 2016), dentro do contexto específico de uma trajetória de vida.

6. Cunhado por intelectuais ligadas ao feminismo negro, originalmente o conceito de “interseccionalidade” (Crenshaw, 1989) refere-se ao caráter imbricado das formas de opressão e dominação de raça, classe e gênero. O uso do termo nos estudos sobre desigualdades (Choo e Ferree, 2010) aponta para o efeito de reforço mútuo que estas e outras categorias provocam no processo de reprodução de desigualdades. Para mais detalhes sobre a história do conceito, ver Carbado *et al.* (2013); para possíveis aproximações entre o conceito de interseccionalidade e o campo de análise sobre políticas públicas, ver Medeiros (2019).

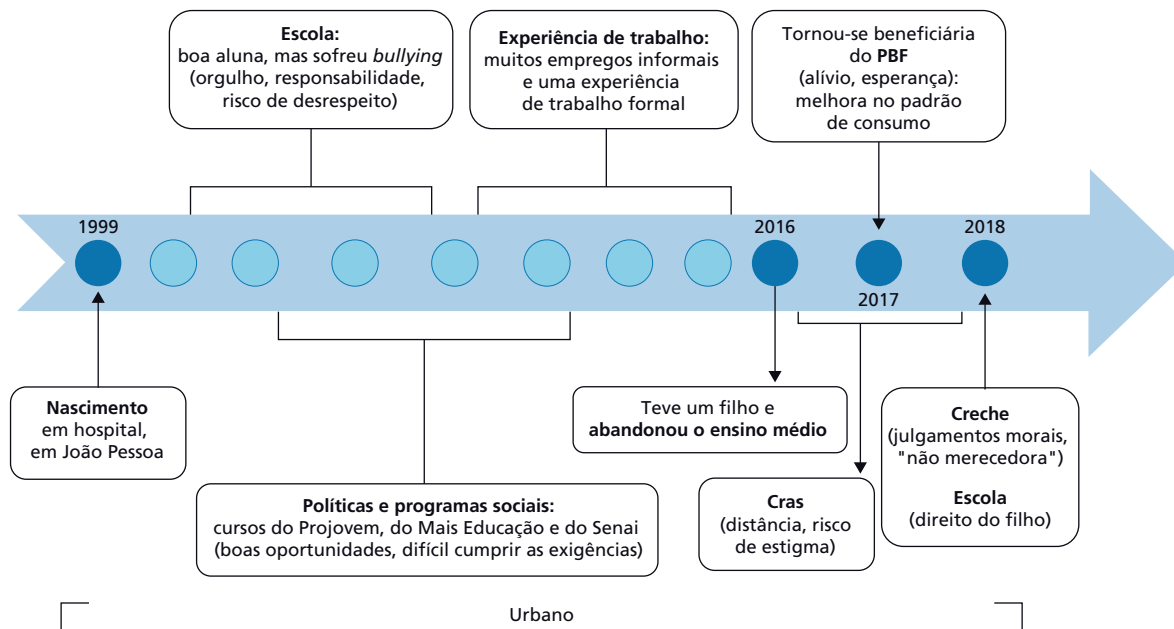
5 EXEMPLOS DE TRAJETÓRIAS, SEGUNDO AS DIMENSÕES DE ORIGEM RURAL OU URBANA, E IDADE OU GERAÇÃO

Apresentamos a seguir alguns exemplos de trajetórias e sua variação segundo dois eixos de análise, as dimensões de origem (rural ou urbana), e idade ou geração. Sendo assim, as figuras 2, 3 e 4 apresentam alguns marcos nas trajetórias de três mulheres, com o objetivo de identificar especificidades dos grupos de entrevistadas que cada uma representa, segundo as duas dimensões em tela. A linha do tempo que caracteriza cada trajetória foi construída por meio de um esforço de periodização dos acontecimentos que surgiram nas narrativas de vida das entrevistadas. Algumas narrativas permitiram uma periodização mais detalhada e precisa, enquanto outras foram reconstruídas por aproximação, por meio da localização dos ciclos de vida (infância, adolescência, vida adulta etc.) e da identificação dos acontecimentos narrados a cada ciclo.

As representações gráficas buscam especificamente identificar a inserção de domínios institucionais na trajetória de vida dessas mulheres, além de sintetizar características dos vínculos estabelecidos com instituições específicas. A qualidade dos vínculos foi identificada, na leitura dos dados,⁷ a partir de uma análise minuciosa dos elementos discursivos que iam compondo cada história narrada, buscando reter os aspectos qualitativos que singularizavam cada encontro entre trajetória individual e domínio institucional. Algumas vezes, foi possível caracterizar o encontro por meio da identificação de uma atitude (por exemplo, confiança ou desconfiança, indignação ou resignação) ou de uma emoção (como esperança e medo) predominantes. Outras vezes, o encontro foi caracterizado por meio de um comportamento claramente identificado (situações de discriminação, *bullying*, agressões).

FIGURA 2

Trajetoira de Luísa (19 anos) e sua relação com instituições públicas (1999-2018)



Elaboração dos autores.

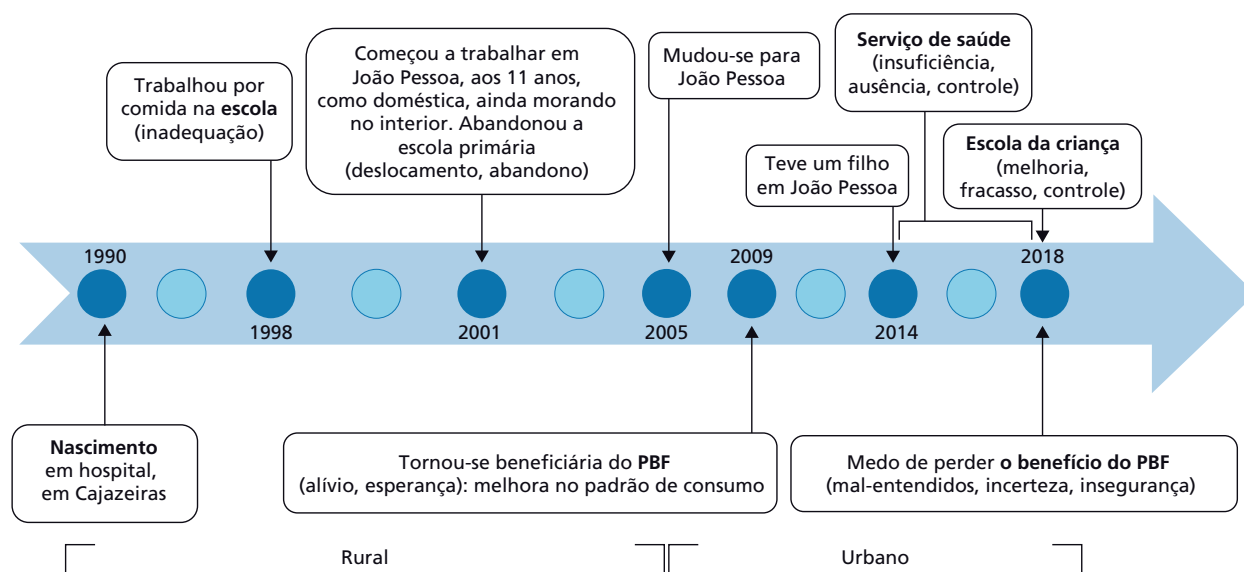
Obs.: 1. Dimensões: origem rural ou urbana, e idade ou geração.

2. Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Projovem – Programa Nacional de Jovens.

7. Foram realizadas 53 entrevistas em profundidade, na sua maioria compostas ao longo de múltiplos encontros, em que também foram registrados dados de observação, o que resultou em mais de 80 horas de entrevistas transcritas.

A trajetória de Luísa,⁸ com 19 anos quando foi ouvida pela pesquisa, representa o grupo de mulheres entrevistadas mais jovens que nasceram e formaram suas famílias na zona urbana. Luísa nasceu em um hospital público em João Pessoa, morou sempre no bairro São José, e por mais que ela destaque as falhas na prestação de diversos serviços públicos ao longo de sua vida, sua trajetória é marcada por experiências e relações com hospitais, postos de saúde, cursos de formação, escolas, creches, serviços e benefícios da assistência social. Ao contrário da maioria das entrevistadas, Luísa fez curso técnico no Senai e, mesmo não tendo concluído o curso, foi capaz de estagiar na área por alguns meses. Outro elemento que marca a diferença de sua trajetória em comparação com as demais que serão apresentadas a seguir diz respeito à sua trajetória ocupacional. Luísa já trabalhou como garçone, auxiliar administrativa e babá, e deseja não precisar trabalhar como empregada doméstica para se sustentar.

FIGURA 3
Trajetória de Maria Helena (28 anos) e sua relação com instituições públicas (1990-2018)



Elaboração dos autores.

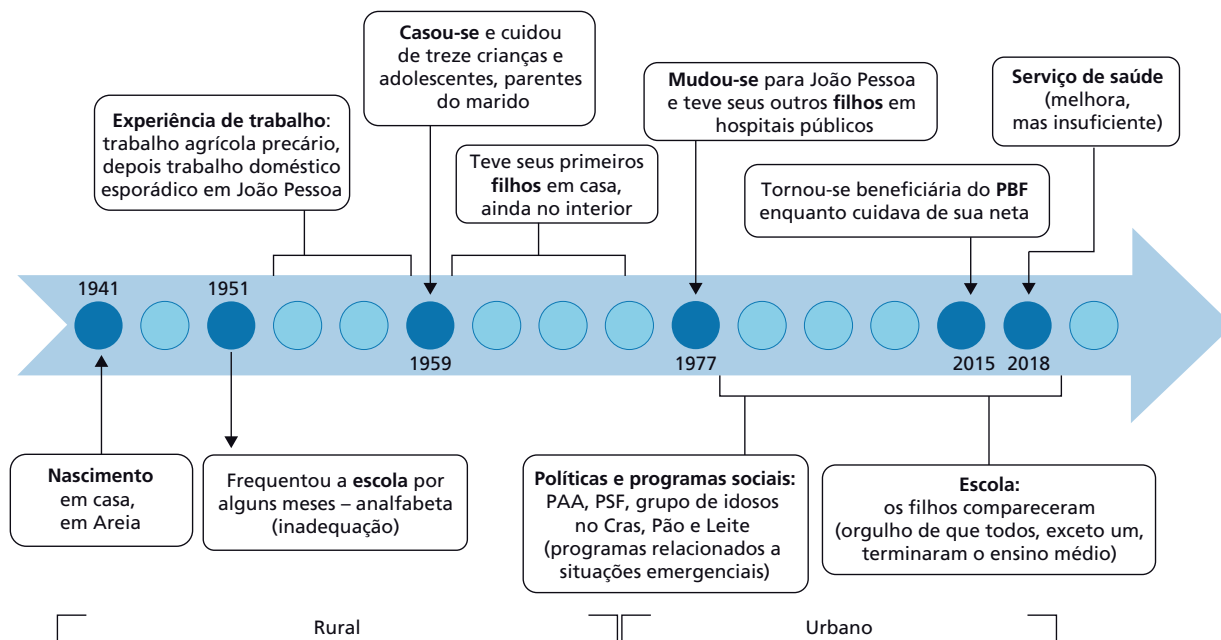
Obs.: Dimensões: origem rural ou urbana, e idade ou geração.

Maria Helena, que tinha 28 anos de idade quando foi entrevistada para a pesquisa, nasceu no interior do estado, na cidade de Cajazeiras, e migrou para João Pessoa ainda criança para trabalhar como empregada doméstica em casa de família. Ela nasceu em um hospital, frequentou a escola pública por alguns anos e, junto com suas irmãs, lavava a louça da merenda escolar na hora do recreio em troca de levar para casa o que sobrou da comida preparada na escola. Sua educação é interrompida ainda quando criança, quando teve que começar a trabalhar na capital, e a única experiência profissional que teve ao longo de sua vida foi a de trabalhadora doméstica. No bairro, tem acesso a serviços de saúde, escola para o filho, educação para jovens e adultos (EJA), e serviços e benefícios oferecidos pela política de assistência social.

8. Os nomes utilizados são todos fictícios para preservar o anonimato das entrevistadas.

FIGURA 4

A trajetória de Maria das Dores (76 anos) e sua relação com instituições (1942-2018)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Dimensões: origem rural ou urbana, e idade ou geração.

2. PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; PSF – Programa Saúde da Família.

Maria das Dores, com 77 anos de idade em 2018, representa o grupo de beneficiárias mais velhas entrevistadas. Assim como Maria Helena, Maria das Dores nasceu no interior do estado, no município de Areia, mas seu nascimento aconteceu em casa, e não em uma instituição pública. Maria das Dores nasceu em 1941, no sítio onde seus pais moravam e trabalhavam, e o seu primeiro contato com uma instituição pública se deu apenas dez anos depois de nascida, quando começa a frequentar a escola pela primeira vez. Após ter frequentado a escola por apenas alguns meses, ela também para de estudar para trabalhar em uma usina de cana-de-açúcar, ainda criança. Ao contrário das duas trajetórias apresentadas anteriormente, Maria das Dores tem muitos filhos. Assim como a maioria das entrevistadas, tem o trabalho doméstico como a principal forma de ocupação profissional ao longo da vida. Parte dos seus filhos nasceu em casa, ainda no interior, e os demais nasceram em hospitais públicos, na capital do estado. Depois que se mudou para João Pessoa, todos os seus dez filhos frequentaram as escolas públicas do bairro e da região, e ela passou a acessar serviços de saúde, educação, assistência social, habitação e segurança pública no bairro São José.

As trajetórias citadas representam três perfis de um grupo de beneficiárias do PBF que nos ajudam a compreender as formas como essas mulheres interagem e se relacionam com as instituições públicas ao longo de suas vidas. Considerando-se a análise proposta a partir dos dois eixos – origem rural ou urbana, e idade ou geração –, percebe-se que o acesso, a intensidade e a manutenção dos vínculos que essas mulheres estabelecem com as instituições públicas podem variar significativamente. Pode-se dizer que existem semelhanças na falta de acesso a oportunidades educacionais para todas as mulheres entrevistadas, mas a situação varia muito se essa mulher estiver no campo ou na zona urbana, se for jovem ou idosa. Se, por um lado, morar na capital, em um bairro comparativamente bem atendido por serviços públicos, ainda que predominantemente de baixa renda, parece facilitar

o acesso a diversos serviços públicos, por outro lado a baixa escolaridade ou o número de filhos interferem na forma como elas vivenciam o contato com as instituições públicas.

Os eixos de análise aqui apresentados nos permitiram a identificação de regularidades e nuances entre os casos e, conseqüentemente, uma compreensão mais detalhada dos tipos e das propriedades das relações estabelecidas entre as classes populares (Bourdieu e Passeron, 1975; Lahire, 1995) e as instituições públicas. Estes eixos podem servir para a posterior construção de uma tipificação que ajude a aprofundar a compreensão acerca da variabilidade dessas formas de relação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESDOBRAMENTOS FUTUROS DA PESQUISA

A partir dos elementos que apresentamos até esse ponto da pesquisa, com uma leitura mais panorâmica dos casos, e com a identificação das principais dimensões e eixos de análise, pretendemos iniciar o aprofundamento da análise acerca das relações das entrevistadas com instituições específicas, como creche, escola, Cras e unidade básica de saúde (UBS). Como mencionado anteriormente, faremos isso com base nos depoimentos que espontaneamente nomearam os seus relacionamentos com essas instituições como significativos dentro das suas trajetórias de vida. Sobre isso, já foi possível identificar algumas peculiaridades que necessitam de um olhar mais detido. Exemplo disso são os depoimentos que revelam o relacionamento das moradoras com as duas creches públicas instaladas no bairro. Pretendemos abordar o caso das creches explorando os elementos discursivos presentes nos depoimentos das moradoras do bairro sobre sua decisão de colocar ou não os filhos na creche.

O relacionamento dessas mulheres com a institucionalidade do Estado, quando tomado sob a perspectiva de instituições específicas, permite a identificação de elementos socioculturais importantes – valores morais, sentidos de dignidade e valor próprio, senso de pertencimento, de obrigação e de responsabilidade – que interferem no acesso, na compreensão, na confiança ou desconfiança que elas desenvolvem em relação a essa instituição. O caso da creche, por exemplo, parece nos dar um acesso ampliado à dimensão de gênero que estrutura as relações familiares e de vizinhança no bairro e, por extensão, aos processos de construção de fronteiras morais (Machado, 2020) entre as moradoras do território. Papéis tradicionais de gênero, orientações normativas acerca de merecimento e não merecimento, julgamentos morais sobre responsabilidade e cuidado, todos são mediadores culturais fortes da relação dessas mulheres com um setor específico da burocracia estatal singularizados por meio das narrativas sobre uma instituição concreta, a creche. Considerando isso, e para finalizar as nossas considerações, compreendemos que todos os aspectos mencionados aqui, além daqueles que indicamos como possíveis desdobramentos da pesquisa, apontam para a importância de se ampliar o entendimento acerca das políticas e das burocracias públicas sob a perspectiva da população usuária. Percebemos que essa perspectiva centrada nas pessoas, que consiste no principal ponto de convergência das pesquisas que compõem o programa Loci, permite identificar fatores que são apenas pressupostos – ou simplesmente ignorados – quando se assume uma perspectiva essencialmente administrativa da ação estatal. Vai se tornando cada vez mais evidente que analisar a atuação do Estado com base exclusivamente nas categorias que organizam as práticas institucionais nos dá uma visão parcial dos processos de intervenção estatal, e que é igualmente crucial compreender as categorias que organizam as relações sociais em que as populações usuárias estão imersas, assentadas em territórios específicos, e que afetam diretamente as chances de que essas ações estatais sejam ou não efetivadas. É preciso se perguntar mais e mais sobre o que é o Estado para quem tem sua vida afetada pelas ações do Estado.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. de; D'ANDREA, T.; DE LUCCA, D. Situações periféricas: etnografia comparada de pobreza urbanas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 82, p. 109-130, 2008.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução**. Tradução de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: S.A, 1975.
- CARBADO, D. W. *et al.* Intersectionality: mapping the movements of a theory. **Du Bois Review: social science research on race**, v. 10, n. 2, p. 303-312, 2013.
- CHOO, H. Y.; FERREE, M. M. Practicing intersectionality in sociological research: a critical analysis of inclusions, interactions, and institutions in the study of inequalities. **Sociological Theory**, v. 28, n. 2, p. 129-149, 2010.
- CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **The University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, p. 139, 1989.
- DUBOIS, V. Towards a critical policy ethnography: lessons from fieldwork on welfare control in France. **Critical Policy Studies**, v. 3, n. 2, p. 221-239, 2009.
- _____. The state, legal rigor, and the poor: the daily practice of welfare control. **Social Analysis**, v. 58, n. 3, p. 38-55, 2014.
- _____. **The bureaucrat and the poor**: encounters in French welfare offices. New York: Routledge, 2016.
- FELTRAN, G. de S. Valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 27, p. 495-512, 2014.
- LAHIRE, B. **Sucesso escolar nos meios populares**: as razões do improvável. 1. ed. Tradução de Ramon Américo Vasques e Sonia Goldfeder. Paris: Ática, 1995.
- LOTTA, G.; PIRES, R. Street-level bureaucracy research and social inequality. *In*: HUPE, P. (Org.). **Research Handbook on street-level bureaucracy**: the ground floor of government in context. 1st ed. Londres: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 86-101.
- MACHADO, N. F. **A construção de uma vida digna e a batalha por legitimidade moral**: fronteiras simbólicas no Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.
- MACHADO, N. F.; MEDEIROS, R. S. El Bolsa Familia en la encrucijada: apuntes sobre la (des) legitimación de políticas sociales y las reconfiguraciones de los patrones de protección social en Brasil. *In*: SENA, A. (Org.). **La intervención social en el inicio del siglo XXI**: transferencias condicionadas en el orden global. 1. ed. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2018. p. 151-188.
- MEDEIROS, R. S. Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. v. 1, p. 79-103.

PIRES, R. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

RESENDE, A. Rio separa bairro mais pobre de João Pessoa de um dos mais ricos. **G1**, 5 ago. 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/08/rio-separa-bairro-mais-pobre-de-joao-pessoa-de-um-dos-mais-ricos.html>>. Acesso em: 31 maio 2023.

SIMMEL, G.; JACOBSON, C. The poor. **Social problems**, v. 13, n. 2, p. 118-140, 1965.

SOMERS, M. R.; BLOCK, F. From poverty to perversity: ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate. **American Sociological Review**, v. 70, n. 2, p. 260-287, 2005.

WRATTEN, E. Conceptualizing urban poverty. **Environment and Urbanization**, v. 7, n. 1, p. 11-38, 1995.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TERRITÓRIO E VIOLÊNCIA: O VÍNCULO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA “CRACOLÂNDIA” DE SÃO PAULO^{1,2}

Giordano Magri³

Gabriela Lotta⁴

Juliana Rocha Miranda⁵

1 INTRODUÇÃO

O conceito “vínculo” é muito presente na implementação de políticas públicas de cuidado, especialmente nas políticas de saúde e de assistência social. Tanto a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁶ (Brasil, 2005) quanto a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)⁷ (Brasil, 2017), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), preveem expressamente a construção de vínculos como um elemento central das políticas públicas.

Embora seja um conceito controverso, muitas vezes sem uma definição clara (Barbosa e Bosi, 2017), trata-se de uma categoria que está presente no vocabulário dos profissionais da linha de frente do Estado, também conhecidos como burocratas de nível de rua (BNRs) (Lipsky, 1980) – especialmente os que atuam com cuidado, na interação direta com grupos em situação de vulnerabilidade. Não pretendemos aqui problematizar o termo e a forma como “vínculo” é mobilizado, por isso, definimos vínculos como ligações, conexões e/ou relações que se estabelecem durante a implementação de políticas públicas, e que podem se dar em duas dimensões.

A primeira, expressamente prevista na PNAS, traz a importância do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o que denota o entendimento de vínculo como elemento que conecta o indivíduo a uma coletividade, isto é, o insere em um contexto social. A segunda dimensão, prevista na PNAB e na PNAS, aborda o vínculo não do cidadão com sua família e comunidade, mas entre os agentes do Estado e os usuários dos serviços. Isso ressalta a importância da relação interpessoal que se estabelece durante a interação entre os BNR e os usuários dos serviços públicos, o que transforma

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art4>

2. Os autores agradecem o apoio recebido do Centro de Estudos da Metrópole (número de concessão 2019/13439-7, Cepid – Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sob o Processo nº 402767/2021-7.

3. Doutorando em administração pública e governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV); e pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB).

4. Professora da EAESP/FGV; e coordenadora do NEB.

5. Doutoranda em administração pública e governo na EAESP/FGV; e pesquisadora do NEB.

6. “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (Brasil, 2005, p. 33).

7. “III – Resolutividade: reforça a importância da atenção básica ser resolutiva, utilizando e articulando diferentes tecnologias de cuidado individual e coletivo, por meio de uma clínica ampliada capaz de construir vínculos positivos e intervenções clínica e sanitariamente efetivas, centrada na pessoa, na perspectiva de ampliação dos graus de autonomia dos indivíduos e grupos sociais. Deve ser capaz de resolver a grande maioria dos problemas de saúde da população, coordenando o cuidado do usuário em outros pontos da RAS, quando necessário. (...) XV – Implementação de diretrizes de qualificação dos modelos de atenção e gestão, tais como, a participação coletiva nos processos de gestão, a valorização, fomento a autonomia e protagonismo dos diferentes sujeitos implicados na produção de saúde, autocuidado apoiado, o compromisso com a ambiência e com as condições de trabalho e cuidado, a constituição de vínculos solidários, a identificação das necessidades sociais e organização do serviço em função delas, entre outras” (Brasil, 2017).

aqueles em *gatekeepers*, que conectam políticas e cidadãos (Brodkin, 2012; Dubois, 1999). Assim, as duas dimensões de vínculos ressaltam que a conexão humana (de qualidade) tem um papel central durante o desempenho pelo Estado de seu papel de garantia de direitos. Em contextos desiguais e, portanto, em cenários em que o Estado é ainda mais necessário para a sobrevivência de grupos vulnerabilizados, o vínculo pode ocupar um papel central para a cidadania.

Nesse sentido, a agenda de pesquisa *Lower Classes and Public Institutions (Loci)* em São Paulo vem trabalhando com um território específico do centro da cidade, pejorativamente conhecido como “Cracolândia”. Localizado no bairro de Campos Elíseos, mas como uma territorialidade itinerante (Frúgoli Junior e Spaggiari, 2010), trata-se de uma região conflituosa, com intensa presença do Estado e com diversos grupos em situação de extrema vulnerabilidade. No território, há o atravessamento de diferentes problemas complexos de grandes centros urbanos, como a pobreza, a violência, o tráfico e o uso problemático de drogas, pessoas vivendo em moradias precárias e em situação de insegurança alimentar e, mais recentemente, um intenso processo de gentrificação.

Pensar a relação de grupos vulnerabilizados com as instituições públicas implica encarar as ambiguidades da atuação estatal, que pode se expressar tanto pelo caráter repressivo e punitivo quanto pela prestação de serviços (Wacquant, 2009; Dubois, 2020). Assim, a partir de um recorte territorial – e não de uma política pública específica –, é possível entender de maneira mais complexa as dinâmicas e imbricamentos que envolvem a relação entre as burocracias de nível de rua e os diferentes grupos vulnerabilizados. Esta relação é permeada pela violência, especialmente a policial, o que faz com que a implementação de políticas públicas no contexto também seja atravessada pelo conflito. Nesse cenário, o vínculo, como um elemento de conexão, mostra-se uma categoria analítica privilegiada, pois é por onde é possível visualizar de forma concreta as dinâmicas da desigualdade e da violência.

A partir de observações etnográficas no território entre os anos de 2021 e 2022, analisamos a constituição e manutenção de vínculos afetivos e comunitários de grupos vulnerabilizados, e destes com os BNR na implementação de políticas de cuidado. O cruzamento entre especulação imobiliária e repressão policial são expressões de desigualdades de classe, mas especialmente de raça, e que alimentam o conflito neste território. Sob este pano de fundo, apresentamos neste trabalho como o conflito tem sido promovido pelas burocracias policiais e reguladoras que atuam na região, assim como o impacto disso para outras burocracias estatais e para o vínculo que necessitam construir.

Trata-se apenas de resultados preliminares da pesquisa, que ainda está em fase de organização e análise dos dados, mas que já permite olhar para as políticas implementadas a partir do vínculo como categoria analítica. Após esta introdução, apresentamos o contexto da Cracolândia de São Paulo e breves considerações metodológicas. Em seguida, trazemos os dados e análises da pesquisa, e concluímos com os próximos passos da pesquisa e possíveis desdobramentos teóricos.

2 CONTEXTO E PERCURSO DE PESQUISA

O bairro de Campos Elíseos, localizado ao lado da estação da Luz no centro de São Paulo, tinha grande importância política e econômica até o início do século XX, passando por um intenso processo de degradação urbana desde então. Em meados da década de 1990, o consumo do *crack* ganhou força no território, associando-se a condições de vulnerabilidade e pobreza, o que foi, com o tempo, ganhando atenção da mídia e do poder público.

Especulação imobiliária e repressão policial têm acompanhado a história das políticas públicas na região. Em um primeiro momento, entre 2009 e 2012, as instituições do sistema de Justiça conseguiram atuar no sentido de garantir direitos. À época, foram iniciados dois projetos para a região: o Projeto Nova Luz, que previa a reorganização imobiliária do território, e a Operação Centro Legal, que propunha articular ações de segurança, saúde e assistência social. No entanto, a violência policial contra os usuários ganhou destaque à época, o que motivou determinações legais que encerraram ambos os projetos (Genghini, 2015).

A partir de 2013, os programas Recomeço e De Braços Abertos (DBA) foram criados, tendo mais uma vez como objetivos gerais oferecer tratamento aos usuários de drogas, embora com abordagens distintas. Enquanto o Recomeço, o programa estadual, focava no tratamento por meio da retirada do usuário de drogas do contexto de uso, o DBA, programa municipal, focava na integração do usuário àquele território. O projeto previa ações de moradia, trabalho, serviços de atendimento social e de saúde, programas culturais, tudo no território. Isso reforçava a ideia de integração e do fortalecimento de vínculos dos usuários com a região e com famílias e comércios que atuavam em torno do fluxo de usuários, assim como trouxe uma rede de trabalhadores e defensores de direitos para o território.

Em 2017, com a mudança da gestão da prefeitura, o DBA foi interrompido, sendo substituído pouco tempo depois pelo Programa Redenção. Embora algumas estratégias de tratamento e de cuidado não tenham sido descontinuadas, este é um momento de inflexão para as políticas públicas no território, pois, mais do que o programa social e de saúde, a estratégia da prefeitura conseguiu finalmente viabilizar a intervenção imobiliária no território.

Assim, por meio de uma parceria público-privada (PPP) para a criação de unidades habitacionais e equipamentos públicos, como o hospital municipal de referência de saúde da mulher, a paisagem urbana do território foi sendo modificada. Embora não se desconsidere a importância de novas moradias e de equipamentos públicos, intensificou-se um processo de gentrificação do território, com a alteração de seus usos e significados e a atração de moradores de rendas mais elevadas.⁸ Desde então, já foram construídos oito edifícios, e mais de 4 mil pessoas, com rendas superiores às dos antigos moradores, mudaram-se para a região. A construção dos edifícios removeu centenas de famílias pobres que viviam em pensões e cortiços no território, levando-as à situação de rua, a sair da região ou a se acomodar em outras pensões e cortiços no entorno.

Aliado ao processo de gentrificação, houve a desarticulação de alguns serviços de atendimento aos grupos vulnerabilizados da região. Observou-se nesse período a redução de trabalhadores da linha de frente da assistência social e da saúde no território, o fechamento de alternativas de acolhimento/moradia e de serviços sociais, e o encerramento de atividades culturais e de programas de trabalho para geração de renda. Com isso, houve não só a desarticulação dos serviços públicos, mas também da rede de trabalhadores de organizações sociais e defensores de direitos, que tiveram que buscar oportunidades de trabalho e atuação fora do território.

Em 2021, iniciou-se a Operação Caronte da Polícia Civil, que intensificou a violência policial no território, e que contou com a participação de diversas burocracias. Por meio de um alinhamento inédito neste contexto entre polícias, civil e militar, Guarda Civil Metropolitana (GCM) e subprefeitura da Sé,

8. Disponível em: <<http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>>.

os tipos de abordagem, sua periodicidade e as formas de repressão estatal aumentaram. Na prática, isso significou centenas de agentes de segurança atuando diariamente no território, uma agenda de operações policiais e prisões, demonstrações de força pelos agentes de segurança com veículos e armamentos, e dezenas de remoções realizadas de forma administrativa pela subprefeitura. Tudo de forma televisionada e com grande destaque da mídia, o que contribuiu também para alimentar confrontos entre moradores de edifícios e pessoas em situação de rua.

Para os usuários de *crack*, o impacto direto dessa estratégia foi a necessidade de circulação constante pelo território, fazendo com que diversos fluxos se espalhassem pela região. Usuários foram proibidos de ficar parados no mesmo lugar e o problema atrelado ao fluxo – sujeira, barulho, insegurança – começou a se espalhar, o que gerou ainda mais tensão com moradores e comerciantes do entorno. Por meio de um esforço coletivo de diversas instituições de pesquisa e da sociedade civil, do qual inclusive participamos, mapeamos dezesseis fluxos de usuários pela região em julho de 2022 (Marino *et al.*, 2022). Além disso, a estratégia de prisão para coagir o usuário a aceitar a internação se tornou prática constante.

É neste contexto que a coleta de dados desta pesquisa se deu. Uma abordagem de pesquisa indutiva foi privilegiada de modo a captar dinâmicas até então desconhecidas ou pouco estudadas, centralizando a experiência na perspectiva dos interlocutores da pesquisa. Nesse sentido, por oito meses, de forma mais intensa, as intervenções estatais foram sistematicamente acompanhadas e registradas em caderno de campo, assim como o impacto delas na vida de indivíduos pertencentes a diferentes grupos vulnerabilizados do território.

Entre os meses de julho e agosto de 2022, foram realizadas 89 entrevistas estruturadas com os usuários de drogas do fluxo, questionando sua percepção sobre a ação tanto das forças de segurança quanto das áreas de assistência social e saúde, bem como as expectativas desses indivíduos sobre tratamento e sobre o que o poder público poderia lhes oferecer. Entretanto, embora a experiência de realização das entrevistas esteja contemplada na pesquisa etnográfica, estes dados ainda estão em fase de análise e, por essa razão, não são diretamente utilizados neste artigo.

Este contexto, embora extenso, é necessário para lançar luz sobre como transformações e processos políticos e macroeconômicos informam a rua, que é, de fato, o ponto de partida da agenda Loci. As manifestações complexas de violências estruturais brasileiras, especialmente as desigualdades de classe e raça, são o combustível para alimentar o conflito neste território. A seguir, destrinchamos a ação das burocracias policiais e reguladoras que atuam no território, e o impacto desse processo para o vínculo.

3 QUANDO A VIOLÊNCIA ATRAVESSA O VÍNCULO

A violência sempre esteve presente na história da Cracolândia, marcando as relações no território. Como nesse contexto são proeminentes tanto a esfera estatal do cuidado, que visa reduzir o desamparo dos grupos vulnerabilizados, quanto a esfera criminal, que atua diretamente na repressão, sempre se viu várias burocracias atuando. Essa tensão constante entre as burocracias de nível de rua relacionadas ao cuidado e as relacionadas à repressão, de uma certa forma, fez parte da vida dos grupos vulnerabilizados que vivem no território. Assim, historicamente, os vínculos, tanto os afetivos e comunitários quanto aqueles entre os burocratas e os indivíduos de grupos vulnerabilizados, se teceram em meio a um certo grau de conflito do território.

3.1 Rompendo o que deveria ser fortalecido

Os dados mostram que a ação da polícia e da prefeitura, a partir da Operação Caronte, interferiu diretamente no nível de conflito do território, de três formas principais: i) aumentou o nível de violência; ii) ampliou seus destinatários; e iii) desestabilizou as burocracias de cuidado no território. Esse foi um processo que se deu essencialmente de cima para baixo (*top-down*) e impactou diretamente os burocratas de nível da rua e os vínculos com e dos grupos vulnerabilizados.

O aumento da violência estatal é evidente. Além da estratégia de circulação dos usuários de *crack*, muitas vezes por meio de agressões físicas e verbais, e das operações policiais periódicas, que, além das típicas agressões, utilizam-se também da subjugação e até do não regulamentado reconhecimento facial, há outros episódios que ilustram a situação. Em maio de 2022, um homem foi morto, baleado por policiais civis de forma completamente indefesa. Há imagens de violência contra crianças e relatos de práticas de tortura dentro da delegacia. Pessoas que tentam registrar essas ações são impedidas ou diretamente ameaçadas. Enfim, é a conhecida “guerra às drogas”, que já se evidenciou ser, na realidade, uma estratégia contra determinados grupos étnico-raciais (Borges, 2018).

Outro ponto importante para a ampliação da violência é que a ação repressiva do Estado não se articula somente pela via policial, na medida em que o apoio direto de outras burocracias é fundamental. O arranjo burocrático é determinante para definir os tipos de violência e a força com que o Estado ataca os grupos vulnerabilizados. Com a designação para a subprefeitura da Sé de um coronel da reserva da Polícia Militar, que já foi comandante-geral da corporação no estado, e que trouxe grande parte de sua equipe também da polícia, aumentou-se a coordenação e os tipos de ações repressivas no território. A subprefeitura intensificou as ações de limpeza urbana e do chamado “rapa”, interditou imóveis antigos para forçar a remoção de grupos vulnerabilizados que lá viviam, e até chegou a levar agentes da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) (concessionária pública de água) e da Enel (concessionária pública de energia) para tentar configurar crimes de roubo de energia ou água e pressionar os moradores.

Ao ampliar as formas de violência, os agentes estatais estenderam também o público-alvo para o qual essas agressões são direcionadas. Nesse sentido, o que houve foi a implementação de uma estratégia deliberada de destruição dos vínculos de sobrevivência das pessoas em situação de rua e de outros grupos vulnerabilizados. Para exemplificar, nos meses de julho e agosto de 2022, durante as entrevistas com os usuários, três dos maiores fluxos eram: i) na rua Helvétia, entre a Avenida São João e Alameda Barão de Campinas, que, à época, era o fluxo “oficial” da prefeitura e de suas ações midiáticas; ii) na rua Alameda Barão de Piracicaba, entre a rua Helvétia e avenida Duque de Caxias; e iii) na rua dos Gusmões, nos cruzamentos com a Rua do Triunfo e a Rua dos Protestantes, em uma região com ferros velhos e locais de recebimento de materiais recicláveis das pessoas em situação de rua, onde o fluxo ficava maior durante a noite. Todos os participantes do Teto, Trampo e Tratamento, projeto social coordenado por um psiquiatra que se veste de palhaço, foram detidos no fluxo: i) as remoções legalmente questionáveis de comerciantes e moradores pela polícia e pela Subprefeitura estão acontecendo em imóveis em frente ao fluxo; ii) a prefeitura tem tentado fechar os ferros-velhos e locais de recebimento de materiais recicláveis no fluxo; e iii) que são locais estratégicos para a geração de renda dessa população. Por fim, um advogado (negro) e uma defensora pública foram agredidos e expulsos da delegacia.

Esse movimento mostra a tentativa de atacar a rede de sobrevivência e de defesa das pessoas em situação de rua no território. Com isso, fica evidente que o Estado não tem atuado para fortalecer os vínculos afetivos, comunitários e, neste caso, territoriais dos usuários de drogas e de outros grupos vulnerabilizados, mas sim destruí-los. Isso se mostra como uma condição necessária para a gentrificação no território e para a “limpeza social” da região.

Nesse contexto, os vínculos entre os grupos vulnerabilizados e as burocracias de nível da rua relacionadas ao cuidado também são impactados, assim como o equilíbrio de forças estatais no território. Os reflexos mais diretos da violência policial se dão na abordagem às pessoas em situação de rua, nas ofertas de serviços e nos recursos disponíveis. Com a estratégia de circulação dos usuários de *crack* pela região, o trabalho dos BNRs da assistência social e da saúde ficou ainda mais difícil, pois os profissionais têm que literalmente correr atrás dos usuários. Isso gera uma interação mais instável entre BNRs e usuários da política, o que traz reflexos à criação de vínculos e ao acompanhamento terapêutico.

Além da interação instável, os BNRs não dispõem de ofertas mais estruturadas e estruturantes aos usuários, pois, com a desarticulação de serviços de porta aberta do território, a retaguarda de atuação dos BNRs foi comprometida. Convencer um usuário a ir a um serviço do outro lado da rua é muito diferente de levá-lo a um equipamento a mais de um quilômetro de distância, o que restringe as ofertas dos BNRs aos usuários e compromete seu vínculo.

Só com interações na rua e sem retaguarda para atuarem, os recursos dos quais os BNRs dispõem para atuar também ficam comprometidos. Estes profissionais são obrigados a atuar utilizando os próprios recursos, como, por exemplo, o próprio telefone celular. Como as interações com os usuários se dão em contextos precários, o BNR tem que mobilizar os recursos possíveis para estabelecer o vínculo e entregar aquilo que o usuário do serviço espera, como ligações para a família.

3.2 A resistência das pessoas e de seus vínculos

Podemos, basicamente, dividir em dois os grupos vulnerabilizados que estudamos: pessoas em situação de rua e pessoas que vivem em moradias precárias no território. No entanto, trata-se de uma divisão frágil, pois, muitas vezes, em uma semana, uma pessoa pode estar morando em uma pensão e na semana seguinte voltar para a rua. E isso não tem necessariamente a ver com o uso de drogas, pois também há muitas pessoas da Cracolândia que não usam *crack*. O que os liga à Cracolândia, mais do que a droga em si, são os vínculos que compartilham.

Embora as trajetórias de vida sejam muito distintas e muitas pessoas, se realmente pudessem escolher, não estariam ali, fato é que quem vive na região estabeleceu seus principais laços afetivos de vida ali. É neste território que esses indivíduos se alimentam, trabalham, se divertem, o que foi estabelecendo uma ética de vida nesse contexto. Há códigos, cuidados e rotinas estabelecidos que materializam o que é a cultura e o que gera identidade nesses grupos. É uma ética atravessada diretamente pelo tráfico de drogas e pelas instituições, mas que vai, constrangido por esse contexto, se moldando e construindo como tal.

Essa rede comunitária foi se constituindo marcada pelo fato de a posição em relação ao outro ser muito dinâmica. Não existe muita estabilidade nos papéis sociais. Ora se dá, ora se recebe. Precisa-se de uma coisa aqui, ajuda com outra ali. É por isso que o sentimento de vida na região é coletivo, tanto para acessar quanto para resistir ao Estado. A sobrevivência é invariavelmente coletiva.

Outro elemento comum a esse contexto é que a cor dos indivíduos importa. Mesmo as pessoas brancas conseguem perceber a diferença de tratamento pelo Estado, ainda que não atribuam isso à sua raça. Quanto maior a condição de vulnerabilidade – o que também é informado pela raça – maior a interação com o Estado, seja com as forças de segurança, com as quais os corpos negros interagem mais, seja na dependência das instituições para sobreviver, como a saúde e assistência, o que se materializa em uma maior quantidade de interações. Além disso, com uma interação intensa com o Estado, essas pessoas desenvolvem estratégias de como se comportar com as forças de segurança e os serviços, tanto para não se encrenarem quanto para não se humilharem. Essas estratégias, contudo, não evitam sequelas e danos permanentes, como as marcas e cicatrizes no corpo de um dos informantes da pesquisa ou a dor de outro de ser animalizado por um agente da GCM.

Há outras dinâmicas importantes na relação com o Estado, especialmente relacionadas à resiliência desses grupos, que reforçam a importância do vínculo que essas pessoas têm com o território. Grupos vulnerabilizados na Cracolândia estão sempre expostos a sucessivos recomeços. Como há uma imprevisibilidade em relação às dimensões mais básicas da vida humana, como integridade física, moradia e alimentação, diversos fatores podem fazer essas pessoas recomeçarem suas vidas, tais como uma violência sofrida, mas especialmente perdas materiais básicas, como roupas, barracas, documentos, cobertores, lembranças: “o rapa leva tudo”. Até esse ponto prático da ação do Estado tem impactos nos vínculos afetivos desses grupos. Não manter uma foto, uma lembrança da família, faz aumentar a distância que já permeia a vida dessas pessoas.

Assim, como a sobrevivência é construída coletivamente, a estratégia das forças de segurança ao atacar também as redes de sobrevivência promove ainda mais vulnerabilização. Contudo, há resistência. Como mostrado até aqui, há uma complexidade de perfis e de atores que vão moldando a vida dos grupos vulnerabilizados com as instituições do Estado. O que se percebe a partir da dinâmica que se estabelece quando há episódios de violência é que há camadas de redes de proteção. Podemos arriscar classificar três níveis de redes de proteção: i) redes de proteção da rua, compostas por pessoas que vivem e estão no território de forma mais presente; ii) redes intermediárias, que são as primeiras pessoas a serem acionadas durante esses episódios e que fazem a ligação entre a rua e as instituições, geralmente com medidas mais imediatas, como articular um advogado ou intervenção política; e iii) redes políticas, com atores que estão mais distantes da rua e do cotidiano, mas dependem energia para mudar o que acontece na região, seja com ações pontuais, como atos e textos, seja com ações de articulação com as instituições.

Uma interpretação possível desse cenário é que o maior impacto da violência policial à construção de vínculos no território da Cracolândia se dá justamente nos vínculos relacionados aos agentes estatais de cuidado. A violência faz as conexões com as redes de proteção serem fortalecidas, exatamente porque os vínculos com os BNRs estão fragilizados. Ao mesmo tempo, essa intensificação dos conflitos não é suficiente para romper os vínculos que os usuários têm com o território. Pretendemos aprofundar essa discussão após a análise das entrevistas estruturadas com os usuários de *crack*. Perguntamos expressamente sobre a relação que eles têm com o território, o que pode qualificar o entendimento sobre os vínculos afetivos e comunitários.

4 CONCLUSÃO

A lógica da guerra impõe que a aniquilação do inimigo também se dê por aniquilar suas defesas e aliados. A incisiva da polícia e da prefeitura contra os grupos vulnerabilizados da Cracolândia e os vínculos de sobrevivência desses indivíduos trouxeram impacto direto às políticas públicas e à relação entre grupos vulnerabilizados e instituições públicas.

Diferentemente do papel constitucional das políticas sociais, atualmente, a implementação da política no território atua para romper vínculos. Por meio da tensão entre as esferas penal e social do Estado, se promove o abandono da estratégia de fortalecimento de vínculos, algo central nas políticas sociais. Há uma subversão da lógica integrativa e transversal das políticas públicas, que também vai contra a discussão de autonomia presente nas políticas de assistência social, por exemplo.

Assim, garantir direito não é só garantir mais Estado. Menos estado social e mais estado penal levam a um sentido oposto de mais estado social e menos estado penal, o que mostra que há muito que explorar na relação entre essas duas esferas do Estado. Com mais braços criminais, burocracias sociais e de saúde têm mais dificuldade de construir vínculos com usuários e de efetivar o objetivo de suas políticas. Isso não é trivial e muitas vezes fica de fora de análises sobre a implementação de políticas públicas garantidoras de direitos. Após as análises que emergirem dos dados, refinaremos nossas perguntas de pesquisa, o que nos permitirá aprofundar a investigação teórica e o diálogo com a literatura, de modo a conciliar contribuições para o debate científico, mas também para o debate público.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, M. I. S.; BOSI, M. L. M. Vínculo: um conceito problemático no campo da Saúde Coletiva. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 27, n. 4, p. 1003-1022, 2017.
- BORGES, J. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Jandaíra, 2018. (Coleção Feminismos Plurais).
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS: 2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: MDS; SNAS, 2005.
- _____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: MS, 2017. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html>.
- BRODKIN, E. Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>>.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet**. Paris: Economica, 1999.
- _____. **Lower classes and public institutions: a research program**. Estrasburgo: Universidade de Estrasburgo, 2020.
- FRÚGOLI JUNIOR, H.; SPAGGIARI, E. Da “Cracolândia” aos nóias: percursos etnográficos no bairro da Luz. **Ponto.Urbe: Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP**, v. 4, n. 6, 2010.

GENGHINI, M. A. B. **Políticas públicas destinadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de crack no município de São Paulo**: uma análise comparativa entre a Operação Centro Legal, Projeto Nova Luz, Programa De Braços Abertos e Programa Recomeço. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MARINO, A. *et al.* A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou. **Lab Cidade**, 11 jul. 2022. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pelo-centro-de-sao-paulo>>.

WACQUANT, L. **Punishing the poor**: the neoliberal government of social insecurity. London: Duke University Press, 2009.

The background is an abstract painting with a grid-like pattern of rectangular blocks in various shades of blue, grey, and brown. The brushstrokes are visible and textured. In the bottom left corner, there is some faint, dark text that reads "PORTINARI 52".

NOTAS DE PESQUISA

PREVISÃO DE HOMICÍDIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM *BENCHMARK*¹

Gabriel de Oliveira Accioly Lins²

1 INTRODUÇÃO

As melhores práticas na segurança pública requerem antecipado conhecimento da dinâmica criminal, auxiliando na preparação de políticas de segurança e organização da força policial, permitindo à polícia superar papel reativo ao crime, tornando-se mais proativa (Roeder *et al.*, 2015). A elaboração de previsões de variáveis criminais serve a diferentes objetivos, tais como: desdobramento tático de recursos policiais, alocação de pessoal e planejamento estratégico (Meijer e Wessels, 2019). A finalidade das previsões é fornecer um instrumento capaz de aumentar a consciência tática e estratégica das polícias, permitindo planejamento de policiamento mais proativo e eficaz.

À luz destas possibilidades teóricas, a aplicação de métodos preditivos antecipando tendências, identificando locais e indivíduos propensos à futura vitimização é prática disseminada entre departamentos de polícia dos Estados Unidos (Perry *et al.*, 2013). Assim, no caso de previsões espaciais de curto prazo, Gorr, Olligschlaeger e Thompson (2003) sugerem que métodos simples de previsão (por exemplo, suavização exponencial) apresentam desempenho preditivo superior a técnicas heurísticas até então adotadas pelas polícias. Por sua vez, Shoemith (2013) propõe modelo capaz de antecipar tendências criminais de longo prazo nos Estados Unidos, permitindo planejamento estratégico de políticas de segurança. Assim, de acordo com Levine *et al.* (2017), em Nova Iorque, a adoção de sistema de vigilância capaz de antecipar ocorrência de crimes aumentou a eficiência alocativa de pessoal e reduziu em US\$ 50 milhões despesas operacionais, sendo parcialmente responsável por redução de 6% no índice geral de crimes.

Apesar da prática ter sucesso internacional, na literatura nacional são escassos os trabalhos propondo modelos capazes de antecipar tendências criminais. Silva *et al.* (2017) propõem o CrimeVis, ferramenta de visualização de dados capaz de relacionar informações socioeconômicas e criminais, enquanto outros estudos utilizam técnicas de previsão e métodos de avaliação modestos (Provenza, Costa e Silva, 2015), em relação ao praticado na literatura internacional (Tashman, 2000).

Este trabalho tem como objetivo estabelecer um modelo preditivo do número de homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro, trazendo evidências de longo prazo e auxiliando o *policymaker* da segurança pública no planejamento da política de segurança, desta forma, aumentando o bem-estar social, além de estabelecer modelo *benchmark* aos interessados na previsão da dinâmica criminal.

A partir do método *rolling window*, um conjunto de modelos univariados foi estimado, e a precisão fora da amostra, em diversos horizontes de previsão, foi avaliada por meio de estatísticas de precisão de previsões e com a abordagem *model confidence set*, proposta por Hansen, Asger e James (2011). Assim, escolhendo como melhor modelo aqueles de melhor desempenho preditivo fora da amostra. Este trabalho inova ao implementar técnicas de previsão e avaliação inéditas na literatura nacional de previsão de homicídios – alinhadas às melhores práticas da literatura.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art5>

2. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e mestre em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

As evidências sugerem grupo composto por suavização exponencial, *extreme learning machine*, modelo do tipo espaço-estado e combinações de previsões – média e mediana – apresentam melhor desempenho preditivo em todos os horizontes de avaliação considerados. Na média, ganhos preditivos relativos ao *random walk* de *benchmark*, em termos de raiz do erro quadrático médio (*root mean squared error* – RMSE), erro médio absoluto (*mean absolute error* – MAE) e desvio absoluto médio (*mean absolute deviation* – MAD) são da ordem de 40%. Entretanto, não foram encontradas evidências de modelo superior aos demais em todos os horizontes de previsão, em linha com outros resultados na literatura de previsão (Medeiros *et al.*, 2019).

2 DADOS E METODOLOGIA

A série temporal de interesse será o número mensal de homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro, entre 1992 e 2018, com dados procedentes do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ). Além da tradicional utilização da literatura sobre criminalidade (Montes e Lins, 2018), no período analisado constatou-se que o homicídio doloso representa 87,4% de todas as mortes por causas violentas (agregação de latrocínio, homicídio doloso, lesão corporal e homicídio por intervenção policial) registradas pelas polícias. Ou seja, o homicídio doloso é o crime violento de maior importância no acompanhamento da dinâmica criminal.

A existência de raiz unitária na série temporal foi verificada a partir dos testes *augmented* Dickey-Fuller (ADF), Phillips-Perron (PP) e Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS). Os resultados indicam homicídio como série I (0).³

Como forma de avaliar o maior conjunto de informações possíveis, e por causa da flexibilidade dos métodos de avaliação, foram estimados diversos modelos univariados. Os métodos empregados foram os seguintes.

- 1) *Random walk* – trata-se do modelo mais simples no conjunto dos modelos estimados. Neste caso, o número de homicídios no mês é igual ao número do mês anterior, $\hat{Y}_{T+h|t} = Y_{T+h-1|t}$. Este modelo será utilizado como *benchmark*.
- 2) *Snaive* – neste caso, o número de homicídios é igual ao número de doze meses antes $\hat{Y}_{T+h|t} = Y_{T+h-12|t}$.
- 3) ETS – modelos de suavização exponencial, aplica o algoritmo proposto em Hyndman *et al.*, (2002) ao modelar o componente sazonal, tendência e termo de erro da série temporal a partir de classificação proposta em (Hyndman *et al.*, 2008).
- 4) *Autoregressive integrated moving average* (Arima) – aplicação de algoritmo proposto por Hyndman e Khandakar (2008), trata-se de regressão com erros Arima (p, d, q), estimada a partir de máxima verossimilhança. O algoritmo seleciona a ordem do termo autorregressivo p e média móvel q de acordo com critério de informação AICc.
- 5) *Seasonal and trend decomposition using Loess* (STL) – neste caso aplica-se a decomposição do tipo STL, proposto por Cleveland, Cleveland e Terpenning (1990). Isto é, decomparamos a série de homicídios em componente sazonal, tendência e resíduos e realizamos separadamente ajuste e previsão destes componentes. Ajustam-se séries livres da sazonalidade (tendência e termo de erro) por meio de modelo ETS (STLe) e Arima (STLa). Em seguida, é feita a previsão da série ajustada sazonalmente, então os resultados são ressazonalizados. Como o padrão sazonal se repete ao longo da série analisada,

3. As estatísticas descritivas e o resultado do teste de raiz unitária estão disponíveis nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice.

adicionamos à série ajustada sazonalmente a estimativa do componente sazonal do ano anterior, ou seja, a previsão do componente sazonal é realizada a partir do método *random walk*.

- 6) *Bootstrap Aggregating* – método proposto por Bergmeir, Hyndman e Benitez (2016). A partir da série temporal original são criadas 150 amostras de treinamento. Em cada amostra o algoritmo de Hyndman e Khandakar (2008) é ajustado. Ao final, a previsão é elaborada a partir do valor médio das previsões.
- 7) *Tbats* – proposto por Livera, Hyndman e Snyder (2011), o método *Tbats* permite modelar diferentes padrões de sazonalidade e tendência. Utiliza abordagem de decomposição ao modelar a série temporal em seus componentes de tendência, sazonalidade e ruído. A sazonalidade é modelada usando funções trigonométricas, permitindo que o modelo capture padrões sazonais complexos.
- 8) *Bats* – similar ao *Tbats*, este método não incorpora componente sazonal trigonométrico.
- 9) *Arfima* – modelo *Arfima* (p, d, q) selecionado e estimado a partir do algoritmo proposto por Hyndman e Khandakar (2008) para selecionar p e q e o algoritmo de Haslett e Raftery (1989) para estimar os parâmetros incluindo d .
- 10) *Neural network autoregressive* (*Nnetar*) – o método *Nnetar* é um modelo de previsão de séries temporais que combina redes neurais artificiais com modelos autorregressivos. O modelo usa uma rede neural na captura de padrões não lineares na série temporal, enquanto o modelo autorregressivo é usado para capturar a dependência temporal.
- 11) *Struct* – modelo estrutural básico de série temporal, ou seja, modelo de tendência linear local acrescido de componente sazonal. O modelo assim expresso permite utilização de filtro de Kalman (1960) na estimação do vetor de estado e das previsões requeridas – parâmetros desconhecidos estimados a partir de máxima verossimilhança.
- 12) *Extreme learning machine* (*ELM*) – trata-se de rede neural do tipo *feedforward* de camada oculta única, proposta em (Huang, Zhu e Siew, 2006). O *ELM* é um modelo de rede neural de uma única camada oculta, em que os pesos das conexões entre a camada de entrada e a camada oculta são inicializados aleatoriamente, e a matriz de pesos para a camada de saída é calculada por uma solução de mínimos quadrados.
- 13) *Thief* – método de previsão a partir de hierarquia temporal. Neste caso, a série homicídio mensal é agregada de modo bimestral, trimestral, quadrimestral, semestral e anual. Então, as previsões das séries agregadas são realizadas por meio dos algoritmos propostos por Hyndman e Khandakar (2008) (*Thief*) e do algoritmo de suavização exponencial de Hyndman *et al.* (2002) (*Thiefe*). Em seguida, em consonância com os melhores resultados obtidos por Athanasopoulos *et al.* (2017), as previsões temporalmente agregadas são individualmente reconciliadas a partir do algoritmo *structural scaling*.

Além deste conjunto de modelos univariados, são incluídos dois esquemas de combinações de modelos, isto é, a média e mediana das previsões univariadas. De acordo com os melhores resultados obtidos na literatura (Samuels e Sekkel, 2017), modelos de baixa capacidade preditiva são desconsiderados e, em cada horizonte de previsão as combinações incluem somente modelos univariados de RMSE médio inferior ao RMSE médio dos modelos univariados naquele horizonte.

Ao avaliar o desempenho preditivo são utilizadas duas abordagens. O primeiro método emprega estatísticas de precisão, ou seja, são utilizadas a RMSE, o MAE e o MAD. Em cada estatística, a razão entre modelo considerado e modelo *random walk* foi calculada. Resultado inferior à unidade sugere que os modelos considerados apresentam melhor desempenho preditivo relativo ao *random walk*.

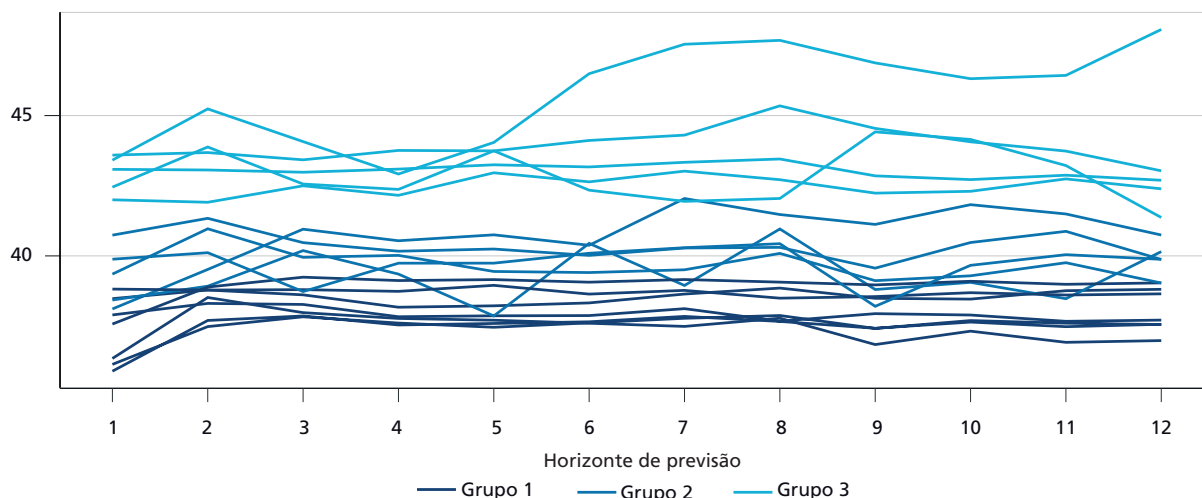
Apesar de ampla utilização na literatura, as estatísticas de precisão não consideram a significância estatística da diferença de desempenho preditivo dos modelos. Portanto, o desempenho preditivo dos diversos modelos também será comparado utilizando abordagem *model confidence set* (MCS) de (Hansen, Asger e James, 2011). O MCS consiste em sequência de testes de equidade de habilidade preditiva entre todos os modelos preditivos considerados, selecionando, assim, um conjunto de modelos estatisticamente indistinguíveis em termos de capacidade de previsão. Ao final, são selecionados os modelos com melhor capacidade preditiva (Medeiros, 2022).

3 PRINCIPAIS RESULTADOS

Em cada modelo são realizadas previsões fora da amostra, $\hat{y}_{i,T+h|T}$, utilizando método *rolling window* com janela de estimação de tamanho $w = 162$ observações mensais, assim, minimiza potenciais *outliers* e quebras estruturais. Em cada janela, os modelos são estimados e previsões de um a doze passos à frente são realizadas. Então, a janela avança um mês e repete o processo anterior até o final da amostra, similar a Medeiros, Vasconcelos e Freitas (2015). Isto resulta em $162 - h$ previsões fora da amostra em cada horizonte de previsão h , as quais serão utilizadas na avaliação de desempenho dos modelos, selecionando como vencedor o modelo de melhor desempenho fora da amostra. A seção 4 mostra que os principais resultados são estáveis em janela de estimação $T_s = 184$.

Ao analisar evidências qualitativas, a figura 1 apresenta o RMSE de três grupos preditivos, agregados de acordo com a capacidade preditiva, dos modelos estimados ao longo dos horizontes avaliados. É possível perceber três padrões de desempenho preditivo. O grupo um, composto pela média, mediana e modelos Tbats, Stlme, Stlma, ETS e ELM, apresenta, ao longo de todos os horizontes de previsão, o menor RMSE e, portanto, o melhor desempenho preditivo e relativa estabilidade na capacidade preditiva. O segundo grupo, composto pelo modelo de erros Arima, Bats, Thiefa e Thiefe, embora de desempenho inferior ao grupo um, apresenta gradual melhoria ao longo dos horizontes de previsão. Por fim, o grupo três, constituído pelos demais modelos, apresenta desempenho preditivo inferior aos demais grupos em todos os horizontes de previsão e deterioração da capacidade preditiva.

FIGURA 1
RMSE por grupos preditivos e horizonte de previsão



Elaboração do autor.

De acordo com Medeiros *et al.* (2019), a tabela 1 apresenta sumário de estatística do desempenho preditivo médio ao considerarmos todos os horizontes de previsão. As colunas 1, 2 e 3 apresentam os RMSE, MAE e MAD médios, respectivamente. As colunas 4, 5 e 6 apresentam, respectivamente, o RMSE, MAE e MAD máximos, ou seja, a pior estatística preditiva do modelo. Por sua vez, as colunas 7, 8 e 9 apresentam o RMSE, MAE e MAD mínimos, a melhor estatística preditiva do modelo. Todas as estatísticas estão normalizadas relativamente ao modelo *random walk*. As colunas 10, 11 e 12 apresentam o número de vezes (ao longo do horizonte de previsão) que cada modelo alcançou os menores valores de RMSE, MAE e MAD, respectivamente. Na última linha estão os valores apurados no modelo *random walk*. A tabela 1 apresenta *ranking* decrescente do RMSE médio.

As evidências sugerem que nas estatísticas de avaliação consideradas, em geral, os modelos competidores superam em todas as estatísticas o *benchmark random walk* – exceto o modelo *snaive*. Considerando todos os modelos, os ganhos preditivos relativos ao *random walk*, em termos de RMSE, MAE e MAD, são da ordem de 30%. Por sua vez, os cinco modelos de menor RMSE são, também, aqueles que geralmente obtêm os melhores resultados nas estatísticas MAE e MAD. Neste grupo de melhores modelos, as melhorias relativas ao *random walk* são de aproximadamente 40%, em termos de RMSE, MAE e MAD. Ainda de acordo com as evidências, nenhum modelo apresenta desempenho sistematicamente superior aos demais, ou seja, nenhum deles apresenta o melhor desempenho em todos os horizontes de previsão.

TABELA 1
Sumário das estatísticas de previsão

Modelo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	RMSE médio	MAE médio	MAD médio	RMSE máximo	MAE máximo	MAD máximo	RMSE mínimo	MAE mínimo	MAD mínimo	RMSE mínimo ¹	MAE mínimo ¹	MAD mínimo ¹
Tbats	0,61	0,60	0,62	0,69	0,67	0,67	0,58	0,58	0,56	6	8	7
Mediana	0,61	0,61	0,66	0,68	0,66	0,74	0,57	0,58	0,58	3	1	1
Média	0,61	0,61	0,67	0,68	0,66	0,74	0,57	0,58	0,58	3	1	0
ETS	0,61	0,61	0,64	0,71	0,69	0,76	0,58	0,58	0,55	0	1	1
ELM	0,62	0,62	0,70	0,72	0,69	0,80	0,58	0,58	0,64	0	1	0
Stlme	0,63	0,64	0,68	0,73	0,72	0,80	0,59	0,60	0,59	0	0	0
Stlma	0,63	0,64	0,67	0,71	0,68	0,77	0,59	0,60	0,58	0	0	0
Thiefa	0,64	0,65	0,74	0,74	0,72	0,85	0,62	0,63	0,68	0	0	0
Thiefe	0,64	0,63	0,65	0,72	0,69	0,76	0,61	0,61	0,57	0	0	2
Arima	0,65	0,66	0,73	0,75	0,74	0,81	0,62	0,64	0,67	0	0	0
Bats	0,66	0,66	0,66	0,72	0,70	0,71	0,63	0,64	0,58	0	0	1
Struc	0,70	0,71	0,78	0,78	0,77	0,84	0,67	0,70	0,72	0	0	0
Nnetar	0,74	0,76	0,83	0,81	0,81	0,82	0,72	0,75	0,82	0	0	0
Snaive	0,86	0,88	0,84	1,00	0,99	0,95	0,81	0,82	0,76	0	0	0
RW	61,64	48,39	49,87	52,93	42,32	40,77	66,39	51,84	60,05	-	-	-

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Representa o número de vezes (ao longo do horizonte de previsão) que cada modelo alcançou os menores valores.

Obs.: Última linha apresenta valor apurado no *benchmark random walk*.

A tabela 2 apresenta RMSE normalizado pelo modelo *random walk* de todos os modelos estimados ao longo dos horizontes de previsão. O grupo formado pela média, mediana e Tbats reúne modelos com as melhores previsões fora da amostra, embora comparativamente a outros modelos este desempenho superior é apenas marginal. Assim, a suavização exponencial (ETS), apesar de não constar no grupo de melhor desempenho, quase sempre aparece com desempenho marginalmente inferior ao modelo predictor vencedor.

TABELA 2
RMSE normalizado por horizonte de previsão

Modelo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Arima	0,638	0,634	0,670	0,638	0,618	0,602	0,698	0,631	0,613	0,700	0,689	0,753
Bats	0,597	0,606	0,678	0,644	0,626	0,608	0,729	0,649	0,637	0,724	0,700	0,769
Tbats	0,569	0,591	0,629	0,600	0,579	0,566	0,649	0,591	0,570	0,645	0,622	0,698
Stlme	0,608	0,595	0,642	0,616	0,598	0,582	0,672	0,602	0,597	0,669	0,651	0,730
Stlma	0,588	0,597	0,650	0,622	0,601	0,588	0,678	0,611	0,603	0,676	0,657	0,737
ETS	0,594	0,588	0,634	0,601	0,581	0,570	0,660	0,589	0,587	0,655	0,635	0,712
Nnetar	0,680	0,695	0,730	0,682	0,677	0,700	0,824	0,747	0,726	0,802	0,784	0,909
Snaive	0,830	0,814	0,881	0,846	0,818	0,804	0,926	0,838	0,832	0,915	0,890	1,000
Theta	0,683	0,671	0,719	0,696	0,672	0,664	0,768	0,710	0,690	0,763	0,738	0,813
Arfima	0,658	0,643	0,704	0,670	0,660	0,642	0,746	0,668	0,654	0,732	0,721	0,801
Struc	0,665	0,674	0,705	0,674	0,672	0,638	0,727	0,658	0,688	0,764	0,729	0,781
Splinef	0,675	0,661	0,712	0,685	0,665	0,650	0,751	0,680	0,664	0,739	0,723	0,806
Thiefa	0,616	0,629	0,662	0,636	0,606	0,593	0,684	0,627	0,606	0,680	0,671	0,737
Thiefe	0,625	0,616	0,641	0,632	0,610	0,604	0,698	0,633	0,591	0,686	0,675	0,753
ELM	0,603	0,595	0,639	0,607	0,587	0,577	0,669	0,608	0,596	0,665	0,654	0,733
Média	0,566	0,575	0,626	0,598	0,575	0,566	0,654	0,592	0,579	0,652	0,634	0,709
Mediana	0,562	0,578	0,627	0,596	0,577	0,567	0,655	0,589	0,579	0,651	0,632	0,709
RW	63,8	65,1	60,3	62,9	65,1	66,4	57,7	63,9	64,6	57,8	59,3	52,9

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Estatística do modelo de melhor desempenho destacado em negrito.

2. Última linha do valor apurado no *benchmark random walk*.

Segundo Tarassow (2019) são reportados os resultados de 1, 4, 8 e 12 como horizontes de previsão. A tabela 3 apresenta o *model confidence set* ao considerar todos os modelos estimados desde 1992, assumindo função de perda quadrática.

Em consonância com as evidências anteriores, a tabela 3 indica o domínio dos cinco modelos de melhor classificação no *ranking* da tabela 1 – média, mediana, Tbats, ETS e ELM. Especificamente, somente a mediana pertence ao grupo de melhores modelos em $t + 1$. Nos horizontes de previsão seguintes, o MCS selecionou diferentes combinações dos modelos de melhor qualificação no *ranking* apresentado. Nomeadamente, no caso $t + 4$ os cinco modelos foram incluídos no grupo de melhores modelos, com diferença de 3,4% na função de perda quadrática estimada entre o modelo vencedor e o último colocado. Em $t + 8$, dos cinco modelos de melhor qualificação, apenas ELM não pertence ao conjunto de melhores modelos. Por fim, no último horizonte de previsão considerado, $t + 12$, o conjunto de melhores modelos contém somente modelo Tbats.

Merece destaque a ausência no MCS do modelo com erros Arima estimado pelo algoritmo de Hyndman e Khandakar (2008) em todos os horizontes apresentados, usualmente utilizado em previsões. Além disso, o desempenho apresentado pelas combinações de previsões – média e mediana – justifica a inclusão destas na análise e ressalta a importância das combinações ao elaborar previsões. Por fim, similar ao tradicionalmente observado na literatura de *forecasting*, o resultado sugere não existir modelo superior aos demais em todos os horizontes de previsão.

TABELA 3
MCS de *rolling window* com largura $ts = 162$: estatística t_{max} e função de perda quadrática

Horizonte de previsão h = 1			Horizonte de previsão h = 4		
Modelo	Classificação	Erro quadrático médio ¹	Modelo	Classificação	Erro quadrático médio ¹
Mediana	1	1285,04	Mediana	1	1406,45
			Média	2	1411,58
			Tbats	3	1424,02
			ETS	4	1428,67
			ELM	5	1454,50
Horizonte de previsão h = 8			Horizonte de previsão h = 12		
Modelo	Classificação	Erro quadrático médio ¹	Modelo	Classificação	Erro quadrático médio ¹
Mediana	1	1415,99	Tbats	1	1364,84
ETS	2	1416,68			
Tbats	3	1424,64			
Média	4	1431,96			

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Refere-se ao valor médio da função de perda quadrática.

Obs.: Foram utilizadas 5.000 iterações *block bootstrap*. O tamanho do *block bootstrap* foi determinado pelo número máximo de parâmetros significativos após ajustar processo AR (p) em todas as funções diferenças, como sugerido por Hansen, Asger e James (2011). Ainda de acordo com os autores do método, escolhemos nível de significância $\alpha = 10\%$ na elaboração do MCS ($M_{90\%}^*$).

Os resultados gerais são robustos ao uso alternativo de função de perda e estatística de avaliação. Como observado na tabela 4, ao utilizarmos função de perda absoluta, os modelos selecionados como melhores são os mesmos da função de perda quadrática.⁴ Desta forma, são apresentadas evidências da capacidade preditiva de conjunto de modelos univariados aos interessados em previsões do número de homicídios no estado do Rio de Janeiro e é estabelecido o *benchmark* aos interessados em se aprofundar nessa análise.

4. Considerando a estatística de teste t_{rm} , os modelos selecionados pelo MCS são subconjunto do caso t_{max} .

TABELA 4
MCS de *rolling window* com largura $ts = 162$: estatística t_{max} e função de perda absoluta

Horizonte de previsão $h = 1$			Horizonte de previsão $h = 4$		
Modelo	Classificação	Erro quadrático médio	Modelo	Classificação	Erro quadrático médio
Mediana	1	27,78	ELM	1	29,26
			ETS	2	29,37
			Tbats	3	29,42
			Média	4	29,43
			Mediana	5	29,47
Horizonte de previsão $h = 8$			Horizonte de previsão $h = 12$		
Modelo	Classificação	Erro quadrático médio	Modelo	Classificação	Erro quadrático médio
ETS	1	29,19	Tbats	1	28,78
Tbats	2	29,32	ETS	2	29,26
Mediana	3	29,54	Média	3	29,40
Média	4	29,58	Mediana	4	29,41

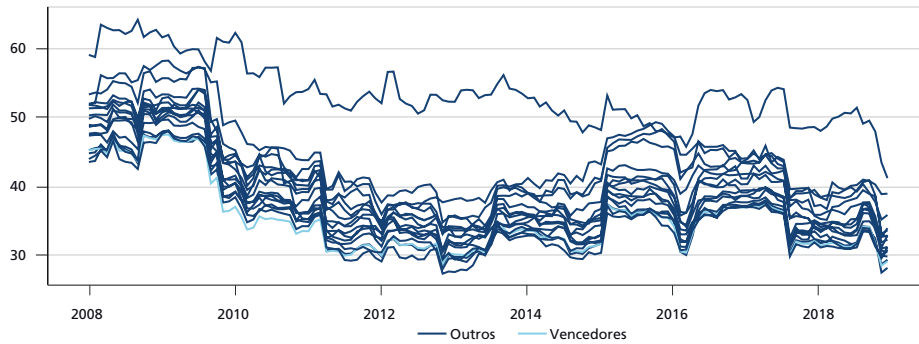
Elaboração do autor.
Obs.: Detalhes na tabela 3.

Uma fragilidade na avaliação do desempenho preditivo reside no fato de a precisão fora da amostra depender do período utilizado na avaliação das previsões. Isto é, modelos serão escolhidos a partir do melhor desempenho preditivo ao considerar a estimativa da função perda ao longo de todo o período de avaliação fora da amostra, no entanto modelos concorrentes podem exibir, por exemplo, menor RMSE em determinado período da amostra de avaliação. Para visualizar a estabilidade na capacidade preditiva dos modelos, observamos a variação temporal do RMSE ao executar *rolling window* de tamanho $T_e = 30$ observações mensais.

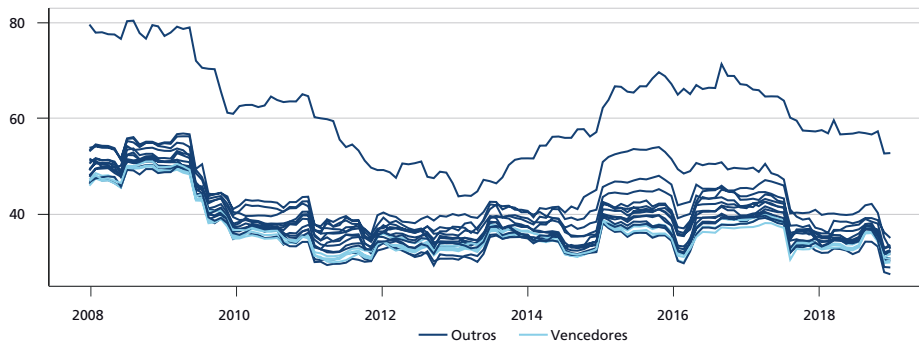
A figura 2 apresenta a variação temporal do RMSE de todos os modelos estimados e destaca aqueles selecionados pelo MCS. Em todos os horizontes de previsão analisados, observamos gradual melhora na qualidade das previsões ao longo da amostra. Ainda assim, os modelos escolhidos pelo MCS, exceto em curtos períodos, apresentam melhor desempenho preditivo ao longo de toda a amostra. A evidência sugere estabilidade no desempenho preditivo dos modelos e, portanto, reforça os achados do MCS.

FIGURA 2
Rolling window RMSE: modelos escolhidos pelo MCS

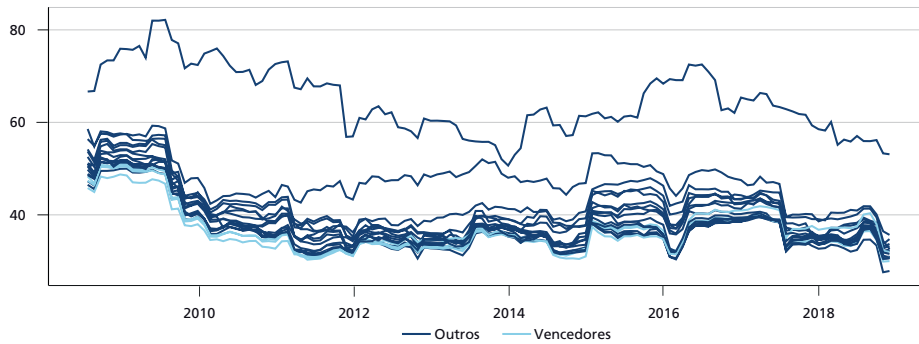
2A – Horizonte de previsão: $h = 1$



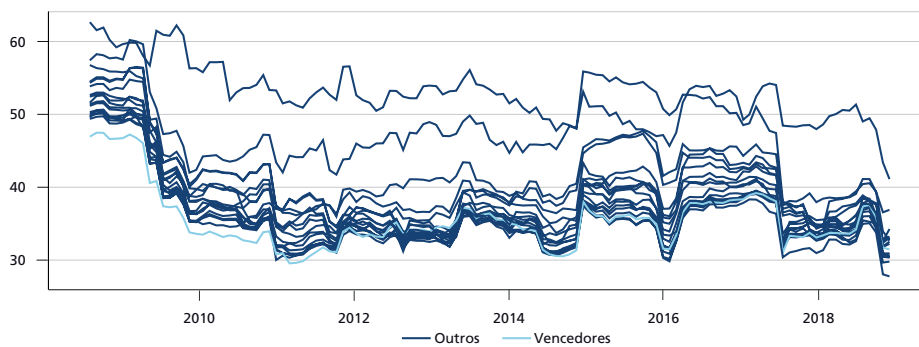
2B – Horizonte de previsão: $h = 4$



2C – Horizonte de previsão: $h = 8$



2D – Horizonte de previsão: $h = 12$



Elaboração do autor.

4 CHECK DE ROBUSTEZ

Na presença de quebra estrutural os erros de previsão do método *rolling window* estão sujeitos à largura da janela de estimação (Pesaran e Timmermann, 2007). Este problema é contornado ampliando a largura da janela de estimação para $w = 184$ em vez de $w = 162$ observações mensais.

A tabela 5 apresenta os achados deste exercício. Em primeiro lugar, os modelos vencedores apresentam menores erros de previsão que aqueles reportados na tabela 3, indicando que as previsões são mais precisas na média ao escolhermos janela $w = 184$. Apesar disso, os resultados gerais são similares aos observados na janela de estimação mais curta. Isto é, grupo composto por suavização exponencial, *extreme learning machine*, modelo Tbat e combinações de previsões – média e mediana – apresentam melhor desempenho preditivo. Similar ao observado no exercício anterior, estes achados são robustos para a estatística de avaliação e função de perda. Portanto, são robustas as evidências de capacidade preditiva dos modelos analisados.

TABELA 5
MCS de *rolling window* com largura $w = 184$: estatística t_{max} e função de perda quadrática

Horizonte de previsão $h = 1$			Horizonte de previsão $h = 4$		
Modelo	Classificação	Erro quadrático médio	Modelo	Classificação	Erro quadrático médio
Média	1	1119,60	Média	1	1206,54
			Mediana	2	1221,06
			Elm	3	1218,70
			ETS	4	1236,28
			Tbats	5	1245,85
Horizonte de previsão $h = 8$			Horizonte de previsão $h = 12$		
Modelo	Classificação	Erro quadrático médio	Modelo	Classificação	Erro quadrático médio
Tbats	1	1190,59	Tbats	1	1152,56
Média	2	1190,52			
ETS	3	1196,77			
Mediana	4	1199,824			

Elaboração do autor.
Obs.: Detalhes na tabela 3.

5 CONCLUSÃO

A necessidade de antecipar a trajetória temporal da criminalidade violenta torna imperativa a elaboração de modelos previsores. Com o objetivo de produzir evidências preliminares acerca dos homicídios dolosos no Rio de Janeiro, este trabalho inovou ao investigar a capacidade preditiva de conjunto diverso de modelos univariados.

De acordo com as evidências encontradas, o grupo composto por suavização exponencial, *extreme learning machine*, modelo Tbat e combinações de previsões – média e mediana – apresenta melhor desempenho preditivo. Na média, ganhos preditivos relativos ao *benchmark random walk*, em termos de RMSE, MAE e MAD são da ordem de 40%. Entretanto, não existe evidência de modelo superior aos demais em todos os horizontes de previsão, em linha a outros resultados na literatura.

Os resultados gerais são robustos ao alternativo uso de estatística de avaliação, função de perda e largura de janela de estimação. Portanto, são apresentadas evidências da capacidade preditiva de modelos univariados aos interessados na previsão da dinâmica criminal fluminense e é estabelecido *benchmark* a futuras tentativas de previsão de homicídios no Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

- ATHANASOPOULOS, G. *et al.* Forecasting with temporal hierarchies. **European Journal of Operational Research**, v. 262, n. 1, p. 60-74, 2017. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0377221717301911>>.
- BERGMEIR, C.; HYNDMAN, R. J.; BENITEZ, J. M. Bagging exponential smoothing methods using STL decomposition and box-cox transformation. **International Journal of Forecasting**, v. 32, n. 2, p. 303-312, 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169207015001120>>.
- CLEVELAND, R. B.; CLEVELAND, W. S.; TERPENNING, I. STL: a seasonal-trend decomposition procedure based on loess. **Journal of Official Statistics**, v. 6, n. 1, p. 373, 1990. Disponível em: <<https://search.proquest.com/openview/cc5001e8a0978a6c029ae9a41af00f21/1?pq-origsite=gscholar&cbl=105444>>.
- GORR, W.; OLLIGSCHLAEGER, A.; THOMPSON, Y. Short-term forecasting of crime. **International Journal of Forecasting**, v. 19, n. 4, p. 579-594, 2003. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S016920700300092X>>.
- HANSEN, R.; ASGER, L.; JAMES, M. N. The model confidence set. **Econometrica**, v. 79, n. 2, p. 453-497, 2011. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.3982/ECTA5771>>.
- HASLETT, J.; RAFTERY, A. E. Space-Time modelling with long-memory dependence: assessing Ireland's wind power resource. **Applied Statistics**, v. 38, n. 1, p. 1, 1989. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/2347679?origin=crossref>>.
- HUANG, G.-B.; ZHU, Q.; SIEW, C. Extreme learning machine: theory and applications. **Neurocomputing**, v. 70, n. 1-3, p. 489-501, 2006. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0925231206000385>>.
- HYNDMAN, R. J. *et al.* A state space framework for automatic forecasting using exponential smoothing methods. **International Journal of Forecasting**, v. 18, n. 3, p. 439-454, 2002. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0169207001001108>>.
- HYNDMAN, R. J. *et al.* **Forecasting with exponential smoothing: the state space approach**. [s.l.]: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2008. Disponível em: <<https://www.springer.com/gp/book/9783540719168>>.
- HYNDMAN, R. J.; KHANDAKAR, Y. Automatic time series forecasting: the forecast package for R. **Journal of Statistical Software**, v. 27, n. 3, p. 1-22, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.18637/jss.v027.i03>>.

KALMAN, R. E. A new approach to linear filtering and prediction problems. **Journal of Basic Engineering**, v. 82, n. 1, p. 35, 1960. Disponível em: <<http://fluidsengineering.asmedigitalcollection.asme.org/article.aspx?articleid=1430402>>.

LEVINE, E. S. *et al.* The New York city police department's domain awareness system. **Informations: Journal on Applied Analytics**, v. 47, n. 1, p. 70-84, 2017. Disponível em: <<http://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/inte.2016.0860>>.

LIVERA, A. M. de; HYNDMAN, R. J.; SNYDER, R. D. Forecasting time series with complex seasonal patterns using exponential smoothing. **Journal of the American Statistical Association**, v. 106, n. 496, p. 1513-1527, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1198/jasa.2011.tm09771>>.

MEDEIROS, M. C. Forecasting with machine learning methods. *In*: FELIX, C.; MÁTYÁS, L. (Ed.). **Econometrics with machine learning**. 1st ed. [s.l.]: Springer, 2022. p. 111-149. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-15149-1_4>.

MEDEIROS, M. C. *et al.* Forecasting inflation in a data-rich environment: the benefits of machine learning methods. **Journal of Business and Economic Statistics**, v. 39, n. 1, p. 1-22, 2019. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07350015.2019.1637745>>.

MEDEIROS, M. C.; VASCONCELOS, G.; FREITAS, E. Forecasting brazilian inflation with high-dimensional models. **Brazilian Review of Econometrics**, v. 99, n. 99, p. 223-254, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/bre.v99n992016.52273>>.

MEIJER, A.; WESSELS, M. Predictive policing: review of benefits and drawbacks. **International Journal of Public Administration**, v. 42, n. 12, p. 1031-1039, 2019. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2019.1575664>>.

MONTES, G. C.; LINS, G. O. Deterrence effects, socio-economic development, police revenge and homicides in Rio de Janeiro. **International Journal of Social Economics**, v. 45, n. 10, p. 1406-1423, 2018. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJSE-09-2017-0379/full/html>>.

PERRY, W. *et al.* **Predictive policing**: the role of crime forecasting in law enforcement operations. [s.l.]: Rand Corporation, 2013. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR233.html>.

PESARAN, M. H.; TIMMERMANN, A. Selection of estimation window in the presence of breaks. **Journal of Econometrics**, v. 137, n. 1, p. 134-161, 2007. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0304407606000418>>.

PROVENZA, M. M.; COSTA, J. F. da S.; SILVA, L. D. C. Análise e previsão de séries temporais do homicídio doloso no Rio de Janeiro. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 63-85, 2015. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/18992/13810>>.

ROEDER, O. K. *et al.* **What caused the crime decline?** New York: Brennan Center for Justice, 2015. p. 142. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/What_Caused_The_Crime_Decline.pdf>.

SAMUELS, J. D.; SEKKEL, R. M. Model confidence sets and forecast combination. **International Journal of Forecasting**, v. 33, n. 1, p. 48-60, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijforecast.2016.07.004>>.

SHOESMITH, G. L. Space-time autoregressive models and forecasting national, regional and state crime rates. **International Journal of Forecasting**, v. 29, n. 1, p. 191-201, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijforecast.2012.08.002>>.

SILVA, L. J. S. *et al.* CrimeVis: an interactive visualization system for analyzing crime data in the State of Rio de Janeiro. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ENTERPRISE INFORMATION SYSTEMS*, 19., 2017, Porto, Portugal. **Proceedings...** Porto: Iceis, 2017. p. 193-200. Disponível em: <<http://www.scitepress.org/DigitalLibrary/Link.aspx?doi=10.5220/0006258701930200>>.

TARASSOW, A. Forecasting U.S. money growth using economic uncertainty measures and regularisation techniques. **International Journal of Forecasting**, v. 35, n. 2, p. 443-457, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2018.09.012>>.

TASHMAN, L. J. Out-of-sample tests of forecasting accuracy: an analysis and review. **International Journal of Forecasting**, v. 16, n. 4, p. 437-450, 2000. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0169207000000650>>.

APÊNDICE

TABELA A.1
Estatísticas descritivas

	Homicídio
Média	504,1
Mediana	505,0
Máximo	831,0
Mínimo	272,0
Desvio-padrão	111,2

Elaboração do autor.

TABELA A.2
Teste de raiz unitária

		ADF					
		Equação	Número de defasagens	Estatística <i>t</i>	10%	5%	1%
Homicídios	Em nível	C/T	1	-5,547	-3,134	-3,423	-3,986
	Primeira diferença						
		PP					
		Equação	Parâmetro de defasagem	Estatística <i>t</i>	10%	5%	1%
Homicídios	Em nível	C/T	4	-6,688	-3,134	-3,423	-3,986
	Primeira diferença						
		KPSS					
		Equação	Parâmetro de defasagem	Estatística <i>t</i>	10%	5%	1%
Homicídios	Em nível	C/T	13	0,106	0,119	0,146	0,216
	Primeira diferença						

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Constante (C), tendência (T), incluídas de acordo com o critério de Schwarz.

2. ADF: escolha de defasagens baseada no critério de Schwarz.

3. PP e KPSS: Bartlett Kernel é o método de estimação espectral utilizado e *bandwidth* Newey West foi utilizado.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS¹

Daniel Pitanguera de Avelino²

Roberta Santos Lemos³

1 INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – e com a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, o Brasil passou a contar com uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), com a função de zelar pela proteção dos dados pessoais, editar normas, fiscalizar e aplicar sanções em caso de descumprimento à legislação. O regimento interno da ANPD, aprovado por sua Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, incluiu as tomadas de subsídios e as consultas e audiências públicas como etapas dos processos de regulação. Até o momento de elaboração deste trabalho, já haviam sido concluídas seis tomadas de subsídios e três pares de consultas e audiências públicas articuladas.⁴

O caso da ANPD é singular, pois trata de um conjunto razoavelmente amplo de estratégias de participação social adotado por uma autarquia em regime especial (conforme a alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.124, de 13 de junho de 2022). Além disso, o tema da proteção de dados pessoais, relativamente novo, emerge no cenário governamental brasileiro sob uma perspectiva regulatória, atraindo interesses de diferentes atores públicos e privados. Nesse cenário complexo e recente, a participação social pode desempenhar um papel central na explicitação dos conflitos sobre o tema.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar como as estratégias de participação social foram implementadas nos primeiros anos de existência da ANPD, com ênfase nos mecanismos de consulta à sociedade (tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas). Em particular, é importante avaliar se a abertura desses canais foi realizada de forma transparente e se houve adesão da sociedade a essas iniciativas. Este artigo é uma nota de pesquisa, resultante de investigação de natureza exploratória e descritiva, sobre fonte documental, com base nos dados oferecidos pela ANPD de forma pública em sua página eletrônica.

Além desta introdução, o artigo está dividido em três outras seções. A segunda seção narra o contexto de criação da ANPD e descreve as principais características dos processos de consulta à sociedade, com base em suas normas internas. A terceira seção apresenta os dados sobre a realização de tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas referentes à agenda regulatória 2021-2022.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art6>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em política social pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

3. Analista do seguro social com formação em direito, coordenadora de proteção de dados e *data protection officer* (DPO) no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); integrante do Grupo de Pesquisa Privacidade e Proteção de Dados e mestranda em direito das relações sociais, trabalhistas e previdenciárias pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF); e pós-graduada em direito administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *E-mail*: <robertalemos10@gmail.com>.

4. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas>>. Acesso em: 7 maio 2023.

Por fim, nas considerações finais, o contexto é analisado, procurando identificar emergência de boas práticas ou persistência do cenário de “déficit democrático” (Binenbojm, 2005, p. 164).

2 ANPD E CONSULTAS À SOCIEDADE

Apesar de ter sido criada pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a ANPD somente foi efetivamente instalada após a indicação, sabatina e nomeação dos seus primeiros diretores, em novembro de 2020. Um de seus primeiros atos foi a aprovação do regimento interno do órgão, por meio da Portaria nº 1, de 8 de março de 2021 (Brasil, 2021a). Nesse documento, estão previstas em linhas gerais as tomadas de subsídios e as consultas e audiências públicas. No entanto, essas não são as únicas estratégias de participação social no âmbito da ANPD, que também conta com uma ouvidoria especializada e com o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPD), que não serão objeto de análise neste artigo, mas cujo papel nos procedimentos de consulta à sociedade pode ser tratado em uma agenda futura de pesquisa.

QUADRO 1

Definição das estratégias de participação social na ANPD

Estratégia	Descrição
CNPD	Órgão colegiado consultivo com competências de propor diretrizes, fornecer subsídios, elaborar relatórios, sugerir ações, elaborar estudos, realizar debates e disseminar o conhecimento sobre proteção de dados pessoais e privacidade.
Ouvidoria	Órgão seccional com competência de executar as atividades de ouvidoria, como responder manifestações, coordenar o Serviço de Informações ao Cidadão e elaborar relatórios de gestão.
Audiência pública	Procedimento que se destina a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor ou pelo CNPD.
Consulta pública	Procedimento com finalidade de submeter minuta de regulamento ou norma a críticas e sugestões do público em geral.
Tomada de subsídio	Instrumento simplificado e discricionário de consulta à sociedade, utilizado para construção de conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e desenvolvimento de propostas.

Elaboração dos autores.

A Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021, que traz regras gerais sobre o processo de regulamentação da autoridade (Brasil, 2021b), divulgou algumas definições importantes. A primeira delas foi a afirmação explícita da participação social como uma das diretrizes da função regulamentadora. Além disso, apresentou o conceito de consulta à sociedade, no qual estão incluídas, como modalidades, a tomada de subsídio, a consulta e a audiência pública. Por fim, houve a fixação da consulta à sociedade como uma etapa intermediária e obrigatória em todos os processos de regulação na ANPD. Com isso, a participação social aparece não apenas como um antecedente necessário de todos os atos regulatórios daquele órgão, mas também de forma intrinsecamente articulada com o seu processo decisório.

Quando foi instalada, a ANPD ainda era um órgão com autonomia técnica e decisória vinculado à Presidência da República, situação que mudou com a edição da Medida Provisória nº 1.124, de 13 de junho de 2022, que confirmou sua transformação em autarquia de natureza especial. Na prática, a ANPD ainda depende de outros órgãos para realizar suas atividades e enfrenta dificuldades na “prospecção de servidores públicos federais que apresentem formação compatível às atribuições da entidade” (Sarlet e Rodriguez, 2022, p. 246). As consultas públicas são realizadas por meio da

plataforma Participa Mais Brasil,⁵ mantida pela Presidência da República. As audiências públicas são transmitidas por meio do canal da ANPD na plataforma privada Youtube.⁶ As tomadas de subsídios são divulgadas na página da autoridade e as contribuições são recebidas por correio eletrônico. A ANPD ainda usa a identificação da Presidência da República no cabeçalho dos seus documentos.

Segundo a Portaria nº 16, a tomada de subsídio é definida como “instrumento simplificado e discricionário de consulta à sociedade, utilizado para a construção do conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e para o desenvolvimento de propostas” (Brasil, 2021b, art. 3º, inciso IX). O regimento interno, por sua vez, afirma que a consulta pública “expressa decisão que submete proposta de ato normativo, documento ou assunto a críticas e sugestões do público em geral” (Brasil, 2021a, art. 51, inciso V). Além disso, também define que a “audiência pública destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor ou pelo Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade” (Brasil, 2021a, art. 59).

As regras para realização de consultas e audiências públicas estão definidas em termos gerais no regimento interno da ANPD. Preveem, entre outros requisitos, a comunicação na página do órgão e no diário oficial, a divulgação prévia dos documentos orientadores e a possibilidade de participação de qualquer interessado. O tratamento das contribuições recebidas é disciplinado de forma mais genérica. Há a previsão de que “serão apreciadas quando da elaboração da proposta final de ato normativo” (Brasil, 2021a, art. 62, § 3º) e a ressalva de que “a ANPD não está obrigada a comentar ou considerar individualmente as informações e manifestações recebidas e poderá agrupá-las por conexão ou eliminar as repetitivas e as de conteúdo não conexo ou irrelevante para a matéria em análise” (Brasil, 2021a, art. 62, § 6º).

A tomada de subsídio é disciplinada na Portaria nº 16, com a indicação de que “visa obter insumos para o processo de regulamentação” e “pode ser realizada a qualquer momento” (Brasil, 2021b, art. 18). Segundo esse ato normativo, as tomadas de subsídios: podem ser abertas ao público ou restritas a convidados; podem ser realizadas por meio de contribuições escritas ou reuniões técnicas; e devem ser precedidas de publicação de resumo do tema objeto da consulta. Não foram previstas regras mais específicas sobre o tratamento e a resposta às contribuições recebidas nesse caso. A próxima seção traz mais alguns dados sobre como esses procedimentos foram implementados.

3 CONSULTAS À SOCIEDADE REALIZADAS

A página eletrônica da ANPD informa que foram concluídas, até o momento, seis tomadas de subsídios e três pares de consultas e audiências públicas.⁷ A Nota Técnica nº 2, assinada em 12 de janeiro de 2023, apresenta alguns dados adicionais sobre os processos realizados. No quadro 2, é possível identificar a realização de consultas à sociedade segundo cada um dos itens da agenda regulatória 2022-2023.

5. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>>.

6. Disponível em: <<https://www.youtube.com/@anpdgov>>.

7. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas>>. Acesso em: 7 maio 2023.

QUADRO 2
Andamento dos itens da agenda regulatória (2021-2022)

Item da agenda regulatória	Termo de abertura de projeto de regulamentação	Tomada de subsídios ¹	Consulta interna	Análise de impacto regulatório	Consulta pública e audiência pública	Análise jurídica	Deliberação pelo Conselho Diretor	Projeto iniciado no prazo determinado pela agenda regulatória
Regimento interno da ANPD	NA	NA	NA	NA	NA	✓	✓	✓
Planejamento estratégico da ANPD	NA	NA	NA	NA	NA	NA	✓	✓
Proteção de dados e da privacidade para pequenas e médias empresas, <i>startups</i> e pessoas físicas que tratam dados pessoais com fins econômicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direitos dos titulares de dados pessoais	✓	-	-	-	-	-	-	✓
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – norma de fiscalização e aplicação de sanção	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – normativo de sanção e dosimetria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comunicação de incidentes e especificação do prazo de notificação	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
Encarregado de proteção de dados pessoais	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
Transferência internacional de dados pessoais	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
Hipóteses legais de tratamento de dados pessoais	✓	-	-	-	-	-	-	✓

Fonte: Brasil (2023).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Nos termos da Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021, que estabeleceu os procedimentos de regulamentação da ANPD, a tomada de subsídios inclui reuniões e estudos internos conduzidos pela equipe técnica da ANPD.

Obs.: NA – não se aplica.

Em conformidade com as informações do quadro 2, é possível perceber que, ao menos do ponto de vista formal, a obrigatoriedade de realização dos procedimentos de consulta à sociedade foi cumprida. Em todos os três itens da agenda regulatória que contavam com deliberação pelo Conselho Diretor em 2022 (com exceção dos dois primeiros, que tratam do regimento interno e do planejamento estratégico) foram realizadas as etapas prévias de tomada de subsídios e consultas e audiência públicas. Esses procedimentos de consulta à sociedade estão informados na página eletrônica do órgão, assim como na plataforma Participe Mais Brasil, e lá pode ser observado que também foram cumpridos nesses casos os requisitos de publicação, prazos e divulgação de documentos orientadores. O quadro 3 traz os números de participantes em cada etapa.

QUADRO 3

Resumo dos mecanismos de participação social na normatização da ANPD (2021-2022)

Item da agenda regulatória	Tomada de subsídios		Consulta pública		Audiência pública	
	Contribuições	Reuniões técnicas	Contribuições	Reuniões técnicas	Participação oral	Espectadores
Proteção de dados e da privacidade para pequenas e médias empresas, <i>startups</i> e pessoas físicas que tratam dados pessoais com fins econômicos	65	5	1.427	0 ¹	94	455 ⁴
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – processo de fiscalização	0 ¹	3	1.831	0 ¹	76	487 ⁴
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – normativo de sanção	0 ¹	2	2.504	0 ¹	24	280 ⁴
Comunicação de incidentes e especificação do prazo de notificação	98	5	-	-	-	-
Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais	0 ¹	3 ²	-	-	-	-
Encarregado da proteção de dados pessoais	0 ¹	5 ³	-	-	-	-
Transferência internacional de dados pessoais	84 ⁵	0 ¹	-	-	-	-

Fonte: Brasil (2023).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Não foi realizada nenhuma reunião técnica para discutir as contribuições ou não houve o recebimento de contribuição escrita.

² Foram recebidas 543 inscrições para participação e selecionados 12 expositores.

³ Foram recebidas 991 inscrições para participação e selecionados 20 expositores.

⁴ Total de espectadores simultâneos conforme dado disponibilizado pelo canal da ANPD no Youtube.

⁵ Total de contribuições recebidas pela plataforma Participe Mais Brasil.

Os dados do quadro 3 mostram que, quando realizadas, as etapas de consulta à sociedade conseguem mobilizar um grande número de participantes.⁸ Os números, que já são expressivos nas tomadas de subsídios, crescem ainda mais durante as consultas públicas e um pouco menos nas audiências públicas. O balanço de execução da agenda regulatória (Brasil, 2023) não traz informações sobre a incorporação das contribuições às decisões da ANPD.

Pela leitura das deliberações do Conselho Diretor da ANPD nos temas mencionados nos quadros 2 e 3, é possível perceber o padrão decisório adotado. Em geral, a interação com a sociedade tem início por meio da tomada de subsídio, que ocorre mediante reuniões com interessados, envio de ofícios a organizações que atuam no tema ou recebimento de contribuições do público em geral. Com base nas contribuições recebidas, a coordenação-geral de normatização elabora uma minuta de ato normativo, que é submetido à consulta interna (ao corpo técnico da ANPD) e passa pelo crivo da assessoria jurídica do órgão. Uma nova minuta é elaborada e, acompanhada da análise de impacto regulatório, submetida à consulta pública pelo prazo de trinta dias. A audiência pública costuma ser realizada nos últimos dias desse período.

As contribuições recebidas são então analisadas e utilizadas pela coordenação-geral de normatização para elaboração de uma nova minuta, que é novamente submetida à apreciação do órgão

8. Para efeitos comparativos, as quatro tomadas de subsídios realizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em 2022 receberam um número médio de 34 contribuições (pico de 50) e 40 visitas (pico de 87). Disponível em: <<https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/>>. Acesso em: 7 maio 2023.

de assessoramento jurídico. As notas técnicas que explicitam essa análise não foram encontradas na página eletrônica da ANPD e não puderam ser examinadas. Todos os documentos são enviados ao Conselho Diretor, que designa um de seus membros, por sorteio, para atuar como relator. O voto do relator, incluindo a proposta de ato normativo, é submetido à decisão do colegiado e, caso aprovado, dá origem a uma resolução da ANPD. Nos três casos concluídos da agenda regulatória 2021-2022 (quadro 3), a apreciação foi feita por circuito deliberativo (discussão não presencial) e o voto do relator foi aprovado por unanimidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ANPD trouxe muitas inovações ao cenário da regulação no Brasil, no tema da participação social. É a primeira (e por enquanto única) autarquia em regime especial que conta com um conselho nacional⁹ em sua estrutura interna. Além disso, estabeleceu a consulta à sociedade como uma etapa necessária em seus processos de regulamentação, disciplinando as modalidades de tomada de subsídios, consulta e audiência pública. Essas disposições podem ser consideradas uma referência para outras agências reguladoras, que padecem de “carências democráticas decorrentes de sua autonomia perante o poder eleito” (Cademartori e Campos, 2018, p. 1483).

Os dados analisados mostram que essas disposições estão sendo cumpridas pela ANPD. Além da realização das consultas à sociedade, como determinado em suas normas regimentais, o órgão também seguiu à risca os requisitos formais determinados para cada modalidade. Isso inclui elementos de garantia da transparência, como a publicação de documentos na sua página eletrônica e na imprensa oficial, e de promoção do acesso e da qualidade da participação da sociedade, como o respeito aos prazos e a divulgação pública de estudos que instruem o processo. Em todas essas iniciativas o órgão segue os padrões já adotados por outras agências reguladoras, que gradativamente estão abandonando o paradigma do “regular primeiro, perguntar depois” (Gabardo e Graner, 2020).

A grande lacuna observada diz respeito ao momento posterior à interação com a sociedade. Diferentemente de outras agências reguladoras, a ANPD não divulga, no mesmo ambiente em que são informadas as consultas, a síntese das contribuições recebidas e os documentos oficiais de análise e respostas a esta. Suas normas internas chegam ao ponto de dispensar a resposta individualizada e permitir a desconsideração de propostas. Há, portanto, um hiato caracterizado pela pouca transparência dos atos realizados entre a consulta à sociedade e a decisão do Conselho Diretor. Neste ponto, a experiência das outras agências reguladoras pode contribuir para a revisão dessas rotinas.

O que se observa, até aqui, é uma posição ambígua da ANPD em relação à participação social em suas decisões. De um lado, disciplinou modalidades de consulta prévia à sociedade e estabeleceu essas estratégias como etapas obrigatórias de seus processos de regulamentação. Por outro lado, tratou de maneira muito vaga a forma como essas contribuições seriam consideradas em seu processo decisório.

A falta de divulgação dos documentos que analisaram as contribuições provenientes das consultas à sociedade constitui um obstáculo a uma avaliação mais rigorosa da participação social na ANPD. Pela falta de acesso às notas técnicas, não é possível verificar, por exemplo, o quanto essas propostas foram acatadas ou influenciaram a elaboração do ato normativo resultante. Também não é possível perceber se há articulações entre o processo participativo que ocorre por meio das consultas à sociedade e aqueles realizados por ouvidorias e conselhos, no âmbito de uma análise de resultado

9. Há, contudo, outros órgãos colegiados sem natureza de conselho, com representantes da sociedade civil, que atuam junto a agências reguladoras, como a Câmara de Saúde Suplementar, vinculada à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

regulatório (Martins, Sanches e Pinheiro, 2022). Por fim, não foram encontrados dados disponíveis para identificar quais grupos ocupam esses processos participativos e quais pautas defendem.

Esses são reflexos das limitações da pesquisa exploratória realizada, com base em fontes documentais. Pela sua relevância, o tema pode ser mais bem explorado em uma agenda futura de pesquisa que inclua outras modalidades de coleta de dados, para traçar um retrato mais preciso da participação social nessa área emergente de atuação do Estado e suas conexões com a literatura acadêmica e demais experiências de governança democrática. Dessa forma, as expectativas levantadas a partir da forma promissora como o tema da participação social foi tratado nas normas da ANPD podem ser testadas de modo mais adequado, para avaliar o quanto as suas práticas trazem de novidade ou de insuficiência.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Portaria nº 1, de 8 de março de 2021. Estabelece o regimento interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2021a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>>. Acesso em: 2 maio 2023.

_____. Presidência da República. Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021. Aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jul. 2021b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-16-de-8-de-julho-de-2021-330970241>>. Acesso em: 2 maio 2023.

_____. Presidência da República. **Nota Técnica nº 2/2023/CGN/ANPD**. Balanço de acompanhamento e execução da agenda regulatória para o biênio 2021-2022 – 2/2022. [s.l.]: ANPD, jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acao-a-informacao/auditorias-acoes-de-supervisao-e-correicao/balanco-agenda-regulatoria-2021_2022-2_2022_.pdf>. Acesso em: 7 maio 2023.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Letchuk de; CAMPOS, Luciana Oliveira. Democracia e participação social efetiva: confrontação agonística como instrumento de legitimação dos atos das agências reguladoras brasileiras. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 13, n. 3, p. 1458-1487, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/13725/7765>>. Acesso em: 2 maio 2023.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, 2020.

MARTINS, André Ramon Silva; SANCHES, Carmen Silva; PINHEIRO, Thelma Maria Melo. Iniciativas para a institucionalização do uso de evidências no processo regulatório na Aneel: um estudo de caso de agência reguladora. *In*: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 579-605.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD): elementos para uma estruturação independente e democrática na era da governança digital. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 27, n. 3, p. 217-253, 2022. Acesso em: 2 maio 2023.

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo empreender uma breve avaliação das dimensões quantitativas do contingente de pessoas com deficiência (PcD) nos órgãos da administração pública federal. Para tanto, é realizado um conjunto de análises acerca da prevalência da deficiência entre os servidores públicos federais, compatíveis com os pressupostos interpretativos explicitados anteriormente no âmbito institucional do Ipea por Fonseca e Dias (2020).

Conforme consta da definição dada pela Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, PcD é aquela que tem impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Dois conceitos fundamentais dessa definição precisam ser previamente esclarecidos. Em primeiro lugar, o conceito de impedimento, que denota a privação individual de uma capacidade humana, tal como a visão, a audição, a fala etc. Em segundo lugar, o conceito de barreira, que está referido a entraves socioambientais, considerados como agravantes dos impedimentos, ou seja, das dificuldades experimentadas cotidianamente pelos cidadãos com deficiência.

Exemplos de barreiras são certos tipos de escadas encontrados nas vias públicas, nos meios de transporte coletivo e na própria estrutura arquitetônica de alguns prédios. Barreiras como estas acabam por tornar difícil, ou mesmo impossível, uma plena e efetiva participação social das PcD em igualdade de oportunidades com os demais cidadãos. Quando se tem em conta que a deficiência constitui um fenômeno social, a remoção de barreiras passa a representar objetivo prioritário das políticas públicas de promoção da participação e da igualdade entre os cidadãos de uma sociedade democrática.

A pesquisadora do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Maria Lenzi, resume do seguinte modo os três aspectos fundamentais do conceito de deficiência.

Tendo como referência a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, assim como a Lei Brasileira de Inclusão, entendemos que a deficiência é um conceito em evolução e é composto pela interação de três dimensões principais: os impedimentos, as barreiras e as restrições de participação dessas pessoas quando as comparamos com o restante da população. E, à medida que a população vai envelhecendo, impedimentos vão surgindo, como, por exemplo, menor acuidade visual, auditiva ou motora. Isso explica o alto percentual de idosos com deficiência (Lenzi, 2012).

A fonte original dessa concepção encontra-se no preâmbulo do relatório da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), adotada em 13 de dezembro de 2006 pela

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art7>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

Organização das Nações Unidas (ONU). Afirma-se ali que “a deficiência resulta da interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente, que obstam a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (ONU, 2007, p. 14). Tal concepção socioambiental do fenômeno da deficiência vem oportunamente em substituição às noções fisiopatológicas peculiares à medicina clínica.

Nesse sentido, o lema internacional de que ninguém deve ser deixado para trás, assumido pela ONU mediante a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015), explicita a relevância da obtenção de uma imagem completa das dificuldades enfrentadas pelas PcD em cada país. Para tanto, é indispensável que os governos nacionais incentivem a produção de dados desagregados que possibilitem avaliar a distribuição das PcD de acordo, no mínimo, com as seguintes variáveis: região do país, sexo, renda, idade, grau de escolaridade e tipo de emprego exercido.

Quanto a esses e outros aspectos de promoção da melhoria das condições de vida e de trabalho das PcD aqui abordadas, persistem ainda flagrantes lacunas nas políticas públicas brasileiras, comprovadas por diferentes pesquisas, incluindo o Censo Demográfico de 2010 (Fonseca e Dias, 2020, p. 15).

2 DADOS E INTERPRETAÇÕES ACERCA DAS PcD NO BRASIL

Os dados nacionais mais completos e atualizados acerca da prevalência da deficiência na população em geral procedem da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) conduzida em 2019 pelo Ministério da Saúde, em colaboração com o IBGE. A PNS identificou no país a existência de 17,3 milhões de pessoas, com 2 anos ou mais de idade, que padeciam de algum tipo de deficiência, física ou mental, correspondendo a 8,4% da população nacional nessa faixa etária. O percentual mais elevado de prevalência de PcD foi identificado no Nordeste (9,9%), vindo em seguida as regiões Sudeste (8,1%), Sul (8%), Norte (7,7%) e Centro-Oeste (7,1%).

A despeito de terem sido encontrados índices mais elevados na região Nordeste, com destaque para o estado de Sergipe, onde a taxa alcançava 12,3% da população total, esses percentuais não discrepam acentuadamente entre si quando se levam em conta as cinco regiões do país. Tal fato parece indicar que não existe uma correlação forte entre maior desenvolvimento socioeconômico, de um lado, e menor prevalência populacional de PcD, de outro. De qualquer modo, a maior incidência de deficiência na região Nordeste do país constitui, certamente, grave obstáculo com o qual se defrontam as políticas públicas que buscam promover o acesso amplo ao mercado de trabalho na perspectiva da igualdade cidadã.

É importante sublinhar que um adequado método de identificação dos tipos e graus de deficiência constitui requisito fundamental para garantir a objetividade do processo de levantamento de dados estatísticos acerca de PcD mediante pesquisa de campo. A esse respeito, a mencionada edição especial da PNS registra a seguinte informação metodológica:

a identificação das pessoas com deficiência se deu a partir da mensuração do grau de dificuldade de algumas atividades que a pessoa possuía ao realizá-las, além de abordar o uso de aparelhos de auxílio e a forma de obtenção desses aparelhos. Conforme as recomendações do Grupo de Washington para as categorias de resposta, elas devem obedecer a uma escala de dificuldade: “nenhuma dificuldade”, “alguma dificuldade”, “muita dificuldade” ou “não consegue de modo algum” (IBGE, 2021, p. 29).

Partindo de pressupostos políticos e filosóficos peculiares às políticas públicas equitativas e universais, o presente texto tem como propósito principal empreender uma análise sumária dos indicadores de deficiência entre os servidores públicos federais do Brasil. A fonte de dados utilizada é o Painel Estatístico de Pessoal,³ mensalmente publicado *online* pelo Ministério do Planejamento. Ademais, tendo em conta a importância do desenvolvimento socioeconômico na promoção do emprego público para PcD, o presente ensaio abrange, de modo complementar, uma breve análise da capacidade e das tendências de absorção desse tipo de pessoas pelo setor público federal.

3 PRERROGATIVAS DAS PcD NO SERVIÇO PÚBLICO: BREVE RETROSPECTIVA

O marco pioneiro das políticas públicas inclusivas para PcD no Brasil adveio da área educacional, ao final da década de 1980. Ao longo da década seguinte, as correspondentes ações afirmativas foram sendo estendidas gradualmente a outros segmentos de políticas sociais, sempre com ênfase na promoção da inserção dessas pessoas no mercado formal de trabalho.

Graças à precedência desse contexto histórico e ideológico, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) pôde prever a reserva de vagas para PcD nos cargos e empregos públicos. Por sua vez, o Estatuto do Servidor Público Federal, de 1990 (Lei nº 8.112/1990), em seu art. 5º, veio a determinar que até 20% das vagas oferecidas em concursos públicos deveriam estar destinadas às PcD: “às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso” (Brasil, 1990, art. 5º, § 2º). No entanto, é preciso salientar que esse percentual de vagas nem sempre é alcançado, devido a um número insuficiente de candidatos que sejam PcD devidamente inscritos e aprovados.

Finalmente, cabe destacar que a Emenda Constitucional nº 103/2019, que instituiu a Reforma da Previdência, trouxe uma vantagem especial para o servidor público com deficiência, que passou desde então a contar com uma modalidade específica de aposentadoria devidamente regulamentada em lei.

4 SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS E PcD EM TEMPOS DE PANDEMIA

Em novembro de 2022, o quadro de servidores da administração federal abrangia um total de 1.221.084 pessoas, assim composto: 567.665 servidores ativos, 417.949 aposentados e 235.470 instituidores de pensão.

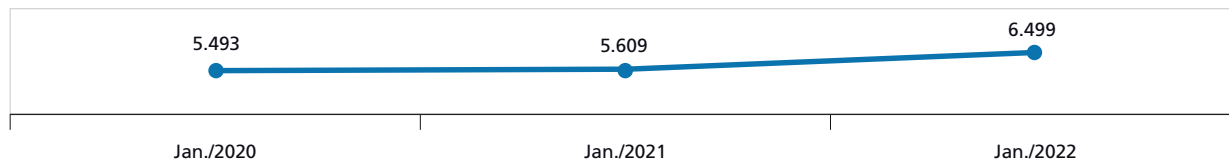
De outra parte, os dados oficiais mostravam (gráfico 1) que, entre janeiro de 2021 e janeiro de 2022, o quadro de servidores públicos federais ativos com algum tipo de deficiência foi acrescido em um milhar em comparação com o período de 2020 a 2021.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3qfqh3f>>.

GRÁFICO 1

Evolução do número de servidores federais ativos na condição PcD (jan./2020-jan./2022)

(Em números absolutos)



Fonte: Ministério do Planejamento – Painel Estatístico de Pessoal.

Em novembro de 2022, os três tipos predominantes de deficiência entre os servidores federais eram a visão parcial, a deformidade congênita ou adquirida e a mobilidade reduzida, conforme mostra a tabela 1. De modo geral, o tipo majoritário de deficiência relaciona-se com a faculdade da visão, englobando as condições de portador de visão parcial e de portador de baixa visão, que representam cerca de 25% dos casos de deficiência.

TABELA 1

PcD entre os servidores ativos do serviço público federal, por tipo de deficiência (nov./2022)

Tipo de PcD	Números absolutos	Proporção do total de servidores na condição de PcD (%)
Portador de visão parcial	1.066	16,40
Deformidade congênita ou adquirida	841	12,94
Mobilidade reduzida (temporária ou permanente)	727	11,19
Portador de baixa visão	608	9,36
Parcialmente surdo	506	7,79
Portador de surdez bilateral	389	5,99
Amputado	322	4,95
Surdo	305	4,69

Fonte: Ministério do Planejamento – Painel Estatístico de Pessoal.

Uma questão relevante a ser explorada brevemente aqui é a distribuição institucional das PcD entre os diferentes órgãos governamentais, considerando-se que tal distribuição está longe de obedecer a um padrão uniforme. Os ministérios da Educação (MEC), da Economia (ME) e da Saúde (MS) aparecem como os três órgãos superiores da administração pública federal que contam com o maior número de servidores com deficiência. A tabela 2 discrimina o número de PcD lotados em alguns órgãos superiores da administração federal. O Ipea, vinculado ao ME quando da coleta de dados, registrava apenas nove servidores nessa condição.

Merece destaque o fato de que o MEC tem mantido em seus quadros mais da metade dos servidores federais ativos com deficiência, resultado de uma linha político-institucional de incentivo à admissão de servidores em tal condição. Adicionalmente, cumpre destacar que este ministério tem tido um papel relevante no campo das políticas públicas de acessibilidade e, entre suas iniciativas nesse campo, consta a instalação de piso tátil nos acessos ao edifício-sede e ao seu prédio anexo em Brasília.⁴

4. No edifício-sede do Ministério da Educação, os pisos táteis têm início na calçada que dá acesso à portaria principal, passam pelo balcão de recepção e se estendem até aos elevadores.

TABELA 2
Servidores ativos na condição de PcD, por órgão superior¹ do governo federal (nov./2022)

Órgão superior	Números absolutos	Proporção do total de servidores (%)
MEC	3.379	51,99
ME	1.314	20,22
MS	302	10,50
MJ	262	9,11
MTP	210	7,30
Mapa	208	7,23
PR	142	4,94
MMA	128	4,45
Minfra	97	3,37
MCTIC	81	2,82
MME	69	2,40
MTUR	62	2,16
Total	6.257	72,7528

Fonte: Ministério do Planejamento. – Painel Estatístico de Pessoal.

Nota: ¹ Inclui autarquias e fundações públicas vinculadas a estes órgãos.

Obs.: MJ – Ministério da Justiça; MTP – Ministério do Trabalho e Planejamento; Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; PR – Presidência da República; MMA – Ministério de Meio Ambiente; Minfra – Ministério da Infraestrutura; MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; MME – Ministério de Minas e Energia; MTUR – Ministério do Turismo.

Por fim, destaque-se o relevante fato estatístico expresso pela aposentadoria de 671 servidores federais em 2022 por motivo de invalidez, correspondendo a 6,1% do total de servidores aposentados nesse ano.

5 CONCLUSÃO

Como observação conclusiva deste ensaio, é importante salientar, mais uma vez, que o conceito de deficiência encontra-se atualmente distanciado do sentido tradicional de privação anatômica e funcional de uma capacidade humana. Do mesmo modo como já acontece em relação às enfermidades, cada vez mais interpretadas a partir de sua determinação social e econômica, as PcD precisam ser entendidas tendo por base um complexo quadro de determinantes socioeconômicos que dão origem a suas dificuldades cotidianas de vida e de trabalho. Sendo assim, as categorias médicas de caráter organicista, peculiares ao diagnóstico clínico do século XX, precisam ser substituídas por uma análise sociológica e econômica continuamente atualizada acerca das condições de vida e de trabalho dessa amplíssima diversidade humana que está compreendida sob a denominação de pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Estatuto do Servidor Público Federal). **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>.

FONSECA, I. F. da; DIAS, F. S. **A Convenção da Organização dos Estados Americanos para as Pessoas com Deficiência e as políticas federais brasileiras**: indicadores de monitoramento e ações do governo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2602).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: ciclos de vida. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

LENZI, M. Os dados sobre deficiência nos Censos Demográficos brasileiros. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., Águas de Lindóia, São Paulo. **Anais... Águas de Lindóia**: Abep, 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova Iorque: ONU; Brasília: SEDH, 2007. (Tradução oficial do Brasil). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=424&Itemid=>>.

_____. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU Brasil, 15 set. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Brasília: UNICEF; Presidência da República, 2007. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>>.

SANTA CATARINA. Lei nº 17.292, de 19 de outubro de 2017. Consolida a legislação que dispõe sobre os direitos das pessoas com deficiência. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, 20 out. 2017. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2017/17292_2017_lei.html>.

ANEXO

TABELA A.1
Servidores federais ativos na condição de pessoas com deficiência (PcD), por órgão (nov./2022)

Órgão	Números absolutos	Proporção dos servidores do órgão (%)
INSS	667	10,26
ME	387	5,95
MTP	210	3,23
MS	188	2,89
IBGE	151	2,32
Mapa	145	2,23
UFMG	115	1,77
UFCE	110	1,69
UFSC	109	1,68
UFRN	100	1,54
DPRF	99	1,52
UFU	94	1,45
UFRJ	90	1,38
DPF	87	1,34
AGU	84	1,29
Ibama	82	1,26
UFPE	80	1,23
UFPB	80	1,23
UnB	68	1,05
IFPB	67	1,03

Fonte: Ministério do Planejamento – Painel Estatístico de Pessoal.

Obs.: INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; ME – Ministério da Economia; MTP – Ministério do Trabalho e Planejamento; MS – Ministério da Saúde; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais; UFCE – Universidade Federal do Ceará; UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina; UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte; DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal; UFU – Universidade Federal de Uberlândia; UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro; DPF – Departamento de Polícia Federal; AGU – Advocacia-Geral da União; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; UFPE – Universidade Federal de Pernambuco; UFPB – Universidade Federal da Paraíba; UnB – Universidade de Brasília; IFPB – Instituto Federal da Paraíba.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

DOSSIÊ TEMÁTICO: CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

APRESENTAÇÃO: CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Roberto Rocha Coelho Pires
Daniel Pitanguera de Avelino

CLASSES SUBALTERNAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UM PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

Vincent Dubois

PROCESSOS DE INTERMEDIÇÃO NO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS: PERCURSOS E EXPERIÊNCIAS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Joana Mostafa
Roberto Pires
Marcelo Galiza

O QUE É O ESTADO PARA OS POBRES? INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DE MORADORAS DE UM BAIRRO DE BAIXA RENDA

Nínive Fonseca Machado
Rogério de Souza Medeiros

TERRITÓRIO E VIOLÊNCIA: O VÍNCULO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA “CRACOLÂNDIA” DE SÃO PAULO

Giordano Magri
Gabriela Lotta
Juliana Rocha Miranda

PREVISÃO DE HOMICÍDIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM *BENCHMARK*

Gabriel de Oliveira Accioly Lins

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Daniel Pitanguera de Avelino
Roberta Santos Lemos

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Roberto Passos Nogueira



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

