

Editorial

A RP3 número 10 (2017), apresenta seis artigos inéditos publicados por pesquisadores de diversas Universidades do Brasil. A primeiro “Estratégias de Implementação de Políticas de Assistência Estudantil: Experiência da Linha de Frente em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia” é de autoria de Wandilson Alisson Silva Lima e Eduardo Davel, ambos da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O artigo tem como proposta discutir e descrever as estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil. O segundo trabalho, “Formação da Agenda Governamental relativa às Políticas Urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos” é de autoria Daiane Boelhouwer Menezes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O trabalho visa as políticas de urbanização do país, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, passando pelo Conselho das Cidades (ConCidades), assim como pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O terceiro artigo “Proposta Atuação para Governos e Sociedade com dados Governamentais Abertos” é de autoria de Claudio Sonaglio Albano, Nicolau Reinhard e Marcelo Henrique Araújo da Universidade de São Paulo (USP). O objetivo deste artigo foi o de desenvolver uma proposta de atuação para os governos e para a sociedade no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos. O quarto trabalho “Segurança Ambiental e Soberania: O Ambiente Amazônico” é de autoria de Cesar Augusto Lambert de Azevedo, da Universidade de São Paulo (USP). O trabalho tem como foco de análise a ratificação, pelo Brasil, do Acordo de Paris em 2016 a partir das responsabilidades assumidas entre as quais a redução de emissões de gases de efeito estufa e o comprometimento em reflorestar áreas desmatadas, em especial na Amazônia Legal. O quinto e penúltimo artigo, “O Papel do Regime Internacional de Mudanças Climáticas na Promoção de Políticas Domésticas de Mitigação no Setor de Energia”, tem como autores Max Sarney Almeida, Iure Paiva e Walber Muniz da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e Universidade da Paraíba (UEPB). Aqui, o trabalho compreende um estudo sobre políticas de mitigação no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, tendo como objetivo destacar as políticas desenvolvidas pelas Partes no setor energético. Por fim, o último artigo deste número traz consigo o título “Adequação dos Municípios do Sul do Rio Grande do Sul à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil de autoria de Mayara Zanchin, Diuliana Leandro, Maurizio Silveira Quadro, Luiza Souza de Paula, Gustavo Lima e Willian César Nadaleti, todos da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). O objeto do artigo tem como preocupação central os impactos dos desastres naturais sobre a sociedade brasileira que vem aumentando significativamente nos últimos anos.

Desejamos à todos uma boa leitura.

Estratégias de Implementação de Políticas de Assistência Estudantil: Experiência da Linha de Frente em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Wandilson Alisson Silva Lima¹
Eduardo Davel²

Recebido em 19 de março 2017
Aprovado em 12 de maio de 2017

DOI:

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade. A perspectiva da efetividade de Sandfort e Moulton (2015) busca a implementação de políticas orientadas para superar os desafios e alcançar a mudança desejada. A metodologia desta pesquisa é qualitativa, por meio de um estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano – IF Sertão PE. A coleta de dados foi realizada por documentos, entrevistas semiestruturadas e observações diretas. As análises das informações foram realizadas a partir dos principais processos de implementação: adoção de opções viáveis, promulgação da mudança, coordenação das atividades, avaliação das interações e análise de experiências-alvos das políticas de assistência estudantil. Os resultados da pesquisa discutem e fornecem um conjunto de estratégias para cada um desses processos, mantendo-se a aderência ao contexto da assistência estudantil. Essas estratégias de linha de frente, suas implicações e aplicações são apresentadas para que possam ser relevantes em outras instituições de ensino superior.

Palavras-chaves: Assistência estudantil; Estratégias de linha de frente; Implementação de políticas públicas; Perspectiva da efetividade.

ABSTRACT

The goal of this research is to discuss, describe and propose strategies for the implementation of public student assistance policies focusing on the actors of front line based on effectiveness. The effectiveness perspective of Sandfort and Moulton (2015) seeks the implementation of policies oriented to overcome challenges and achieve the desired change. The methodology of this research is qualitative, and it was carried out through a case study at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Sertão Pernambucano - IF Sertão PE. Data collection was acquired through documents, semi-structured interviews and direct observations. The analysis of the information was carried out from the main implementation processes: adoption of viable options, promulgation of change, coordination of activities, evaluation of interactions and analysis of target experiences of student assistance policies. The research results discuss and provide a set of strategies for each of these processes, while maintaining adherence to the context of student assistance. These front-line strategies, their implications and applications are presented for highlighting their relevance in other higher education institutions.

Keywords: Student assistance; Front-line strategies; Implementation of public policies; Perspective of effectiveness

¹ Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: wandilsonn@gmail.com

² Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: davel.eduardo@gmail.com

1. Introdução

No processo de políticas públicas a implementação se refere aos mecanismos administrativos, ao desempenho dos atores sociais envolvidos e às características dos projetos ou programas (FREY, 2000). Durante a implementação de políticas públicas, as ações previamente elaboradas são desempenhadas na prática pelos atores sociais envolvidos. São ações de tomada de decisão e execução dos planos diante dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; FARIA, 2012; SECCHI, 2014; WU et al., 2014, SANDOFORT; MOULTON, 2015). Os estudos acerca da implementação de políticas públicas estão, cada vez mais, recebendo melhor atenção nas pesquisas. Porém, mesmo havendo um aumento no número de dissertações e teses sobre análise de políticas públicas no Brasil, principalmente na década de 2000, concluiu-se que os estudos publicados no que tange a implementação de políticas públicas são bastante escassos (FARIA, 2012). Mesmo com esse incremento, as averiguações dessa temática ainda merecem mais evidência para o alcance da efetividade das políticas.

Além disso, a temática da implementação de políticas públicas se tornou um “elo perdido”, pois os arcabouços científicos estão voltados para descrever os processos sem que haja um aprofundamento mais robusto como ocorre na conjuntura internacional (FARIA, 2012). No que se refere às organizações públicas, as investigações acadêmicas, habitualmente, estão pautadas apenas em sintetizar outros materiais existentes, desprezando os estudos mais aplicados a fim de corrigir deficiências ocorridas durante a implementação (ETZIONI, 2014).

Neste estudo, adotamos a perspectiva da efetividade da implementação de políticas públicas defendida por Sandfort e Moulton (2015), que trata os níveis político, organizacional e linha de frente de maneira prática e sistêmica. Sob essa perspectiva, a implementação de políticas públicas sinaliza que a mudança e os resultados almejados devem ser geridos de forma holística e integrada. Portanto, a efetividade pode ser abordada com a categorização e a sistematização de estratégias de políticas bem-sucedidas, sobretudo pelos atores sociais de linha de frente que estão mais próximos dos problemas ocorridos no processo de implementação. Nosso enfoque, nesta pesquisa, recai sobre as estratégias dos implementadores de nível da linha de frente, já que nesse contexto acontece, na prática, a entrega das ações políticas à população-alvo (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Michael Lipksy (1980) denominou tais trabalhadores da linha de frente como “burocratas de nível de rua”, por serem os responsáveis em executar diretamente as políticas dispostas nos

serviços públicos. Com efeito, existe uma carência de pesquisas empíricas voltadas para entender as ações práticas, bem como os fatores dos implementadores de nível de rua no campo das políticas públicas (LOTTA, 2012). Além dessa ausência, ainda há uma necessidade de estudos que analise o desempenho da linha de frente conduzido pela integração no processo de implementação (FERREIRA; MODEIROS, 2016). Destarte, os agentes da linha de frente, que implementam as políticas públicas, podem evidenciar como suas práticas efetivas proporcionam a mudança e os resultados pretendidos através de estratégias delineadas para geração de valor público.

Devido ao desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, a implementação tem sido uma área de pesquisa na qual tanto o governo quanto a sociedade reconhecem como fundamentais. Suas contribuições podem corroborar a resolução de problemas sociais mediante a difusão das melhores práticas difundidas entre os atores sociais que implementam as ações (LIMA; D'ASCENZI, 2014). Nessa dinâmica de sociedade e governo, torna-se relevante estudar a implementação de políticas públicas e programas sociais que visem a permanência do estudante na educação superior do Brasil tanto para o planejamento e a gestão governamental, no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes. Tem-se um marco legal com a finalidade de “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” através da implantação do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, que versa sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes (BRASIL, 2010). Conforme a Secretária de Educação Superior – *SESu*, o Pnaes demonstrou um crescimento em volume orçamentário de R\$ 101,2 milhões para R\$742,7 milhões entre 2008 e 2014 (Ministério da Educação – MEC, 2014). O Pnaes se desdobra em diversas políticas públicas que são implementadas no contexto das Ifes e é o programa de maior expoente em termos de recursos públicos destinados à permanência dos estudantes. Entretanto, as políticas de assistência estudantil, perante os desafios enfrentados pelos atores sociais de linha de frente, ainda são insuficientes para garantir que os discentes permaneçam com êxito nas instituições.

O objetivo do presente artigo é discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade. Nesse sentido, as estratégias identificadas, descritas e categorizadas nesta pesquisa permitem o enfrentamento dos desafios encontrados pelos implementadores das políticas de assistência estudantil a partir da perspectiva da efetividade. Desse modo, a proposição de estratégias – oriundas desta pesquisa – podem contribuir na

mudança organizacional almejada por diversas Ifes, no intuito de gerar valor ao público-alvo através da implementação efetiva de políticas de assistência estudantil.

2. Implementação de Políticas Pública: A Perspectiva da Efetividade e o Nível da Linha de Frente

A implementação ocorre de fato quando os objetivos estruturados se manifestam em ações práticas, por isso é uma parte essencial nas ações desempenhadas pelas políticas públicas. No processo decisório de gestão, espera-se que os objetivos se traduzam resultados efetivos na implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; WU et al., 2014). Assim, pode-se dizer que os principais elementos de análise no processo de implementação de políticas públicas são pessoas e organizações que estão diretamente relacionadas com instituições, recursos e pressões externas (SECCHI, 2014).

O sistema de implementação defendido pela perspectiva da efetividade é sustentado pela geração de valor público através da mudança almejada pelos atores sociais envolvidos, sejam formuladores, gestores, executores e população-alvo. A implementação através das ações políticas na busca pela criação de valor público, pretende alcançar resultados efetivos por todos envolvidos no sistema de implementação. Para que a prática de implementação seja efetiva, é necessário que o contexto no qual ocorra a mudança seja explicitado. Nesse momento, a mudança almejada pode se tornar realidade na medida em que os atores sociais estejam comprometidos de maneira contínua a corroborar as experiências adquiridas nas suas vivências. Através do sistema de múltiplos níveis do campo político, organizacional e linha de frente é desenvolvido o processo de implementação efetiva. No político, a formulação da política abrange os recursos e instrumentos para o desenvolvimento das ações normativas e legais do programa. No nível organizacional o foco é a criação de regras e estruturas pelas organizações que interagem entre o elaborador e o executor das políticas. O nível da linha de frente é onde se executam as políticas para o público-alvo através da entrega dos serviços (SANDFORT; MOULTON, 2015; LIMA; DAVEL, 2016).

A perspectiva para analisar o processo de implementação de políticas públicas advém de forma dinâmica uma vez que as interações ocorridas com os agentes consoantes nessa fase sejam devidamente notadas (LOTTA, 2014). Desse modo, a aplicação prática das políticas públicas,

por meio do mapeamento de estratégias dos implementadores, é um caminho a ser seguido pelo empirismo no qual os pesquisadores buscam entender como os atores envolvidos enfrentam os problemas ocorridos no contexto (SECCHI, 2014).

A implementação, por ser um processo dinâmico, recomenda que haja uma integração sistemática dos atores sociais, sobretudo no que diz respeito às decisões coletivas trazidas pelo enfoque da governança das políticas (WU et al., 2014; HILL; HUPE, 2014). Diversos fatores podem influenciar na política e/ou programa de uma organização, entre os quais estão missão, características, estruturas, recursos e beneficiários. No entanto, na prática de implementação de políticas, especificar as estratégias que proporcionam a mudança é o caminho para tornar a organização efetiva a partir dos desafios enfrentados (SAUNDERS, 2016).

O processo de implementação é considerado dinâmico e sistemático (integrativo) por meio da relação entre o nível político, organizacional e da linha de frente. Destaca-se que o papel dos burocratas, desempenhado também pelos servidores públicos, é imprescindível para gestão pública das políticas. Nesse sentido, são esses atores da linha de frente que prestam habitualmente serviços ao público, por pertencerem à base da implementação das políticas públicas (OLIVERIA, 2012; WU et al., 2014).

Ao se verificar as interações entre a população-alvo e os executores das políticas e/ou programas, menciona-se que a implementação deve ser analisada no nível da linha de frente. Nesse nível em que há a entrega dos recursos e serviços, o contexto é específico na consecução dos objetivos da política. A análise do nível de linha de frente é importante como campo de ação estratégica, em virtude da unicidade que os agentes implementadores detêm sobre a influência mútua com a população-alvo durante a implementação das políticas (SANDFORT; MOULTON, 2015). O estudo no nível da linha de frente e na perspectiva da efetividade, qualifica o processo de implementação das políticas públicas, permitindo que as estratégias sejam práticas e inovadoras.

3. Análise e Aplicação da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

3.1 Linha de Frente como Campo de Ação Estratégica

A proposta de mudança foi definida pela teoria do campo de ação estratégica onde “atores (que podem ser individuais ou coletivos) interagem uns com os outros na base de entendimentos compartilhados sobre os propósitos do campo, relacionamentos com outros no campo (incluindo quem tem poder e porque) e as regras do campo” (FLIGSTEIN; McADAM, 2011, p. 3, tradução nossa). Partindo dessa definição, o aspecto de campo de ação estratégica pode ser utilizado com o propósito de compreender o sistema de implementação e as relações dos atores sociais dentro das instituições, nos distintos momentos de decisão e na constituição das práticas das políticas públicas (FLIGSTEIN; McADAM, 2012).

Michael Lipsky (1980) difundiu o termo “*street-level bureaucracy*”, traduzido pela literatura brasileira como “burocracia de nível de rua” para denominar a estrutura burocrática dos agentes que alocam as ações da política na prática. Os atores do nível de rua, além de executar tais ações, são tidos como estratégicos por possuir a legitimidade e o papel representativo do governo frente às pessoas-alvo (cidadãos) das políticas públicas (LIPSKY, 1980). As “burocracias de nível de rua” representam o nível da linha de frente em consonância com Sandfort e Moulton (2015).

A situação empírica é fundamental na gestão das políticas públicas, especialmente na prática sob a ótica dos atores sociais que estão dispostos em distintos níveis no sistema de implementação, inclusive os que estão mais próximos dos problemas e desafios. Há dois tipos de modelo mais difundidos de implementação de políticas públicas: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O primeiro está pautado na elaboração e na decisão no topo das políticas na alta administração. Já o segundo, é focado no trabalho dos burocratas de nível de rua que executam as políticas (SABATIER, 1986). Embora haja essa distinção dos modelos, neste artigo, mesmo sendo direcionado para o nível da linha de frente, a pesquisa não despreza as influências que a cúpula administrativa e outros atores sociais possam ter sobre os burocratas, já que estão dentro de um sistema.

Os resultados das interações na execução das políticas públicas, ocorridas entre os agentes implementadores de nível de rua, as oportunidades surgem do mesmo modo que os problemas e desafios a serem encarados (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Ao analisar um programa de alto impacto social, os agentes de base e o público-alvo da política, por meio das interações,

trazem valores individuais que podem proporcionar mudanças e aprendizagem no processo de implementação de políticas públicas. Assim, o cumprimento dos objetivos da política pode ser atingido efetivamente como consequência de tais interações da linha de frente (OLIVEIRA, 2014).

Na contemporaneidade, a implementação de políticas públicas vem sendo analisada de modo empírico, principalmente por visualizar como a mudança pode ocorrer na prática a fim de atingir os objetivos desejados. Isso leva a considerar que os atores sociais são agentes responsáveis por realizar atividades operacionais influentes no sistema de implementação. Então, os campos de atuação estratégica são compreendidos pelas ações coletivas e a participação conjunta nas quais os atores compreendem seus propósitos, relacionamentos e regras para guiar o desempenho das atividades. Esse contexto de mudança decorrente também do desempenho do nível da linha de frente, que embora seja orientado por regras e normas, pode ser classificado como um campo de ação estratégica (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Os implementadores da linha de frente possuem um determinado grau de poder discricionário diante da autonomia na execução rotineira de suas tarefas. Afinal, os trabalhadores desse nível têm uma percepção mais próxima do contexto no qual atuam, por serem entregadores finais dos serviços aos cidadãos. Por essa razão, pode-se mencionar a grandiosidade que esses atores têm no desempenho das políticas públicas, pois podem promover ações que transformem os resultados esperados. Destarte, as tomadas de decisão desses agentes se baseiam no exercício da discricionariedade, além das leis, normas, regras e procedimentos criados na alta administração que os regem (LIPSKY, 1980).

A discricionariedade dos agentes do nível de rua é consequência da interatividade dos atores no sistema de implementação acerca da metodologia, da limitação dos recursos, das restrições da política, da estrutura e dos incentivos consoantes nas instituições (LOTTA, 2014). Desse mesmo modo, é preciso analisar a integração da linha de frente na relação dos executores e dos grupos-alvos da política. A construção das relações sociais entre os atores e o ambiente constituem a linha de frente no campo de ação estratégica e se agregam ao sistema de implementação (SANDFORT; MOULTON, 2015). A partir disso, faz-se necessário descrever as ferramentas e as condições da linha de frente e suas relações que impactam na implementação de um programa e/ou políticas públicas.

3.2 Desafios da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

Na linha de frente, bem como nos outros níveis de implementação, os desafios estão presentes no processo de implementação de políticas públicas e podem ser inúmeros. No entanto, os agentes da linha de frente vivenciam as problemáticas da implementação com mais afinco, devido à proximidade com as circunstâncias no momento da prestação dos serviços. É de suma relevância identificar os desafios durante esse processo haja vista que a elaboração de estratégias intenciona superá-los, tornando as políticas efetivas (WU et al., 2014).

Diversos são os desafios relacionados com a implementação de políticas pelo nível de linha de frente: as ações e perspectivas entre os membros do grupo-alvo podem gerar pressões a ser controladas pela linha de frente; a maneira pela qual os implementadores definem e validam os parâmetros básicos para a realização das políticas; a documentação das etapas do processo de implementação; o compartilhamento das melhorias, informações técnicas e ideias vivenciadas no cotidiano dos implementadores; o modo no qual os agentes da linha de frente reportam suas decisões críticas aos demais níveis do sistema de implementação; a identificação de parâmetros de monitoramento, avaliação e ajustes dos problemas operacionais ocorridos; o encorajamento e a motivação dos trabalhadores para o cumprimento de metas por meio de reconhecimentos e incentivos; o tratamento das disparidades da política através de avaliações dos serviços ofertados; a limitação dos recursos para executar as atividades da linha de frente; a criação de métodos que avaliem a experiência dos grupos-alvos; e outros (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Tem-se como desafio a fragilidade do controle da gestão sobre os implementadores da linha de frente devido à natureza do trabalho desses “burocratas de nível da rua” que é categorizada como os “fazedores de política”. Por isso, esses agentes podem decidir ações distintas entre si, o que pode ocasionar uma falta de controle (OLIVEIRA, 2012). Tornam-se necessário a supervisão e o controle administrativo no nível da linha de frente. Trata-se de promover a responsabilização além da prestação de contas e consequentemente a transparência da administração pública (BRODKIN, 2008).

Há uma discricionariedade na tomada de decisão dos agentes de nível de frente para com a população-alvo, porém outros autores afirmam que essa relação é marcada pela interdependência desses atores. O desafio de atingir as finalidades da política suscita determinado grau de imprevisibilidade das ações desses trabalhadores como também uma versatilidade nas decisões cotidianas (MEYERS; VORSANGER, 2010). Enquanto se defende que a discricionariedade pode exigir um maior controle da linha de frente, no modelo gerencial

a discricção nas decisões é necessária para aumentar a eficácia de uma política (SECCHI, 2014). Nota-se um dilema ocasionado pela discricção desses burocratas, as medidas adotadas acabam moldando as políticas diante das contingências. Acerca disso, eles não detêm poder legal (legitimidade democrática) para designar ações e decisões diferentes do que está descrito nas normas e leis (LOTTA, 2012).

O grande desafio da implementação de políticas públicas reside na ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores ou entre gestores e funcionários da linha de frente (WU et al., 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015). Um ponto crucial que propõe solucionar essas dicotomias e conflitos é mapear e diagnosticar como se desdobram os dilemas que dificultam a geração de valor frente às burocracias hierarquizadas presentes nas relações entre os níveis da implementação (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013). Todavia, a alta gestão que está mais focada na elaboração, habitualmente, encontra-se afastada dos percalços diários enfrentados pelos funcionários da linha de frente (OLIVERA, A., 2012).

Nesse momento, a dicotomia entre a política e administração é um grande desafio das políticas públicas, ocasionada pela divergência entre as fases de formulação e implementação, embora sejam interdependentes. Então, o conflito surge quando o contexto no qual a política é implementada (executada) diverge do desenho que foi idealizada. Por se tratar de mudança social, as políticas podem estabelecer esses conflitos entre as burocracias do nível político e da linha de frente, entre as instituições, entre os anteriores e a população-alvo. Pode-se mencionar ainda a falta de clareza dos objetivos e metas dessas fases (D'ASCENZI; LIMA, 2017).

A imprecisão dos objetivos das políticas que geralmente são construídos na cúpula da administração, até mesmo quando os legisladores estabelecem as normas, podem ocasionar dúvidas, incertezas e incompreensão por parte dos implementadores. Baseados na legalidade, os agentes da linha de frente também podem estar desobrigados de efetuar determinadas ações advindas de nível superior, justamente por cumprir apenas as prerrogativas das leis (OLIVEIRA, A., 2012). Salienta-se que o nível da linha de frente da implementação de política pública perpassa as questões exclusivamente presentes na lei em razão de abordar comportamentos e valores, muitas vezes imprevisíveis, das populações-alvos no momento da entrega dos serviços (WINTER, 2010).

A tentativa de mensurar os impactos da implementação apenas pela compatibilidade dos objetivos descritos pode sintetizar a plenitude concreta das ações realizadas pelos agentes da linha de frente, embora o plano seja norteador desse processo (LIMA et al., 2014). Em relação a essa questão, acerca da dificuldade de avaliação dos resultados da política devido à

imprecisão dos objetivos, o que pode ser fruto das decisões tomadas pelos implementadores para atender particularidades do grupo-alvo (OLIVEIRA, A., 2012).

A implementação, na lógica da efetividade, caracteriza-se por duas dimensões e cada uma delas com seus elementos-chaves. Uma dimensão exige a análise integrada do núcleo da política e/ou programa central dentro do sistema de implementação. E a outra leva em consideração a aplicação dessas análises da linha de frente. Em relação ao que se refere à dimensão da análise do programa, estão presentes três elementos-chaves: (a) a adoção das opções viáveis, (b) a promulgação de um processo de mudança e (c) as atividades de coordenação. O primeiro elemento percebe a viabilidade do que o programa se propõe a fazer para superar os problemas e os parâmetros básicos para realização das políticas. O segundo trata das interações dos agentes implementadores da linha de frente com o processo, tanto de modo normativo quanto das relações pessoais com outros níveis do sistema de implementação. O terceiro aborda a modelagem organizacional da gestão dos colaboradores da linha de frente sobre a divisão das atividades e do trabalho. Na dimensão da análise da aplicação, observa-se: a auditoria das interações da linha de frente, que busca pautar sistematicamente como essas relações são estruturadas; e as experiências-alvos, que podem ser estimadas pela homogeneidade e heterogeneidade das experiências dos atores (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Em síntese, elaboramos um quadro demonstrativo dos principais fatores da implementação de políticas no nível da linha de frente. No Quadro 1, apresentamos uma estruturação sistematizada das dimensões, elementos-chaves e desafios da linha de frente no processo de implementação das políticas. Os principais desafios que foram identificados, categorizados e descritos são inerentes ao contexto dos implementadores das políticas que por sua vez atingem outros níveis do sistema de implementação. Assim, a ausência de ações diante desses desafios requer estratégias efetivas para proporcionar as mudanças desejadas no sistema de implementação de políticas.

Quadro 1 - Estruturação dos Desafios da Linha de Frente no Processo de Implementação

Dimensões	Elementos-chaves	Desafios
Análise da integração	Adotar opções viáveis	• Ausência de verificação de parâmetros básicos para realização das políticas, considerando as potencialidades e limites da discricionariedade dos agentes implementadores; • Distanciamento das relações entre gestores e implementadores e, conseqüentemente, dos níveis do sistema de implementação; • Falta de clareza na definição nos objetivos e metas entre os implementadores é inflexível; • Ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores ou entre gestores e funcionários da linha de frente; • Canal ineficaz de comunicação para reportar as decisões críticas aos demais níveis do sistema de implementação.
	Promulgar o processo de mudança	• Ausência de documentos da etapa do processo de implementação; • Carência de ferramentas que proporcionem o compartilhamento das melhorias, ideias e experiências; • Falta de estabelecimento de normas profissionais específicas para os implementadores das políticas; • Falha na identificação de parâmetros, tarefas e engajamentos do grupo-alvo a fim de monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente.
	Coordenar Atividades	• Imprecisão sobre a forma de como as tarefas no sequenciamento e alinhamento nas tomadas de decisões; • Desencorajamento e desmotivação para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos; • Inadequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente impactam na execução das atividades e nos resultados da política.
Análise da aplicação	Auditoria das interações	• Ausência de uma ferramenta para catalogar sistematicamente as ações das políticas implementadas; • Falta de compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos na implementação; • Mecanismos insuficientes para tratar as disparidades entre os agentes do sistema de implementação e o grupo-alvo das políticas; • Avaliações incipientes acerca da satisfação com o serviço público prestados pelos burocratas de nível de rua; • Ausência de controle das decisões entre os agentes implementadores das políticas.
	Análise de experiências-alvos	• Falta de identificação dos fatores relevantes para interação com o programa; • Ausência de documentação sobre as condições da linha de frente no sistema de implementação; • Carência de métodos que avaliem a experiência dos grupo-alvos; • Ineficácia no acompanhamento das possíveis pressões geradas pelos membros da população-alvo das políticas/programas.

Fonte: Elaboração própria (2017).

4. Metodologia da Pesquisa

Esta pesquisa é qualitativa, de natureza descritiva-exploratória (DENZIN; LINCOLN, 2008; FLICK, 2009; GIL, 2010). Adotou-se a estratégia metodológica de estudo de caso, que nos permitiu analisar um fato contemporâneo dentro de seu contexto e de uma compreensão mais aprofundada e sistêmica (YIN, 2015). O estudo de caso nos permite gerar as estratégias, objetivo deste estudo, já que são conceitos imbuídos de significados (ZANNI; MORAES; MARIOTTO, 2014). Como a representatividade estatística não é a finalidade para realização da pesquisa, a escolha da organização foi guiada pela sensibilidade teórica dos pesquisadores (GASKELL, 2011). O caso escolhido é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão PE – IF Sertão PE, criado por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008). Essa Ifes foi selecionada de modo intencional por conveniência e de maneira não probabilística, motivada por apresentar, além de sua representatividade multicampi, a acessibilidade às informações e aproximação dos pesquisadores com a instituição.

Foi possível a realização de triangulação através das informações da pesquisa, oriundas de múltiplas fontes de dados (documentos, entrevistas e observação) articulados, distintos e complementares entre si, até convergirem e dessa maneira validarem o estudo (YIN, 2015). A pesquisa foi estruturada em duas fases. A primeira fase (F1) foi denominada de revisão de experiências documentadas, composta por documentos que demonstrem as experiências do caso IF Sertão PE (F1.1) e por registros específicos das subunidades do Instituto que são os campi (F1.2) relacionados às políticas de assistência estudantil. A segunda fase (F2) consiste em entrevistas semiestruturadas com os gestores (implementadores) de nível da linha de frente dos campi (F2.1) e a observação direta realizadas durante as reuniões da assistência estudantis (F2.2).

A análise documental é adotada na pesquisa buscando compreender conceitos, grupos sociais, conhecimentos e práticas abordados no cenário político e social nos quais são construídos (CELLARD, 2008). Na fase 1.1 apreciou-se os documentos institucionais do IF Sertão PE relevantes para a assistência estudantil, em sua maioria público com temas, tais como, Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2018), resoluções, normativas e relatórios. Na fase 1.2, faz-se menção às subunidades que compõe o caso, onde os documentos específicos de cada Campus são de cunho interno e tratam de planejamento, relatórios, experiências, projetos, painel e atas de reunião das atividades assistência estudantil. Na análise dos documentos de ambas as fases, buscou-se identificar, descrever e categorizar as principais ações e desafios a

fim de propor estratégias efetivas da linha de frente que demonstrem o processo de implementação das políticas de assistência aos discentes.

As entrevistas foram conduzidas de maneira formal, presencial e individual. Foram gravadas e posteriormente transcritas, com duração média de 40 minutos cada. Os aspectos éticos da pesquisa foram assegurados: todos os entrevistados estiveram cientes do objetivo da pesquisa como também dos meios de divulgação dos resultados através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. As entrevistas consoantes na fase 2 foram realizadas de forma individual, semiestruturada e presencial. Neste sentido, na fase 2.1 foram entrevistados 8 colaboradores que estão diretamente ligados a implementação da linha de frente das políticas de assistência estudantil em todos os campi do IF Sertão PE, sendo que eram 3 são psicólogos, 1 pedagoga, 1 docente, 1 nutricionista, 1 assistente social e 1 auxiliar administrativo. Para cada entrevistado, adotou-se um código “E” seguido de uma numeração (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8) a fim de garantir o anonimato e sistematizar os conhecimentos gerados.

O roteiro semiestruturado de entrevistas foi elaborado a partir da categorização dos temas abordados no arcabouço teórico dividido em dois blocos. No primeiro bloco, tratou-se na análise da integração das políticas, com perguntas pautadas em adotar opções viáveis, promulgar a mudança e coordenar as atividades. No segundo, que versa sobre a análise da aplicação das políticas, as indagações trataram da avaliação das interações e experiências da assistência estudantil.

A observação direta, no campo de pesquisa, gerou ricas oportunidades sobre as deliberações, interações e condições relevantes às questões cruciais do processo investigado (FLICK, 2009). A técnica de observação foi empregada uma vez que o pesquisador participou das reuniões com os principais atores sociais envolvidos com a implementação das políticas de assistência estudantil. Para isso, as informações obtidas foram devidamente anotadas nos diários de campo durante as reuniões sistemáticas de julho a dezembro.

Adotou-se a técnica de análise de conteúdo das informações para apreciação das discussões, inferências e interpretações. As práticas de gestão identificadas tiveram foco interpretativo voltado a geração de um conhecimento aplicado aos atores sociais da pesquisa (COLBARI, 2014). Essa técnica, enquanto abordagem qualitativa, é fundada diante da inferência na presença de um índice (tema, expressão, palavra, frase, etc.) e não sobre a frequência em cada texto individual. De tal modo, as unidades de análise do estudo estiveram em consonância com as fases estruturantes (BARDIN, 2011). O material analisado primeiramente foi o conteúdo dos

documentos, em seguida, as transcrições das entrevistas e as observações realizadas referentes às políticas de assistência estudantil. Assim, foram determinadas as unidades de análise em dimensões e processos para categorizar as estratégias propostas.

4. Estratégias de Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil

As estratégias elaboradas e propostas nesta pesquisa são esquematizadas no Quadro 2. São estratégias a ser implementadas a fim de enfrentar, mitigar e/ou resolver os gargalos encontrados pelos funcionários de nível da linha de frente. As estratégias foram organizadas nas dimensões de análise da integração e da aplicação das políticas de assistência estudantil da linha de frente. Na primeira dimensão as estratégias se categorizaram nos processos denominados de adoção das opções viáveis, promulgação da mudança e coordenação das atividades. Na segunda dimensão estão exibidos os elementos de avaliação das interações e análise das experiências-alvos.

Quadro 2 – Resumo das Estratégias de Linha de Frente da Assistência Estudantil

Dimensões	Processos	Estratégias propostas a assistência estudantil
Análises da integração	Adoção de opções viáveis	• Adotar alternativas de interação • Adotar alternativas de planejamento • Adotar alternativas de integração • Adotar alternativas de comunicação
	Promulgação da mudança	• Identificar e difundir práticas de cooperação • Identificar e difundir práticas normativas • Identificar e difundir práticas administrativas • Identificar e difundir práticas de transparência pública
	Coordenação das Atividades	• Coordenar atividades de fluxos organizacionais • Coordenar atividades de gestão de pessoas
Análise da aplicação	Avaliação das interações	• Desenvolver avaliação sistêmica • Desenvolver avaliação dos services
	Análise de experiências-alvos	• Analisar e propor a categorização de documentos • Analisar e propor os dispositivos de acompanhamento

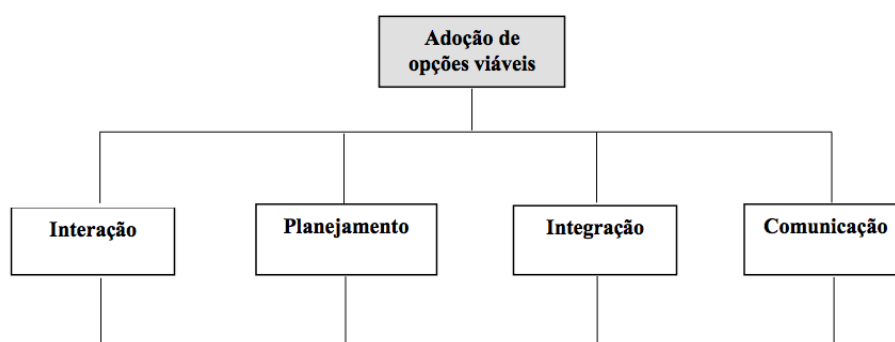
Fonte: Elaboração própria (2017).

5.1 Análise da Integração da Linha de Frente

5.1.1 Adoção de Opções Viáveis

Na análise do processo de adoção de opções viáveis foram determinadas 4 estratégias relevantes para implementação efetiva de políticas de assistência estudantil. Essas estratégias estão representadas na Figura 1, na qual as linhas propõem uma interdependência mútua entre elas.

Figura 1 - Estratégias de Adoção de Opções Viáveis



Fonte: Elaboração própria (2017)

A estratégia de **adotar alternativas de interação** é elaborada para desenvolver atividades que busquem estreitar as relações entre gestores e implementadores de linha de frente visando aproximar os níveis do sistema de implementação para proporcionar a visão holística, integrada e sistêmica entre formuladores e implementadores. A realização de eventos, encontros e reuniões que visem aproximar esses públicos, como também o público-alvo das políticas de assistência estudantil, faz-se necessária não somente para descrever as ações implementadas, mas sim com ênfase no tratamento dos desafios e possíveis soluções a partir dessas interações (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil – Campus II). As discussões acerca da assistência estudantil devem ir além das questões orçamentárias, pretendendo trazer os atores sociais envolvidos para participar do processo de implementação das políticas (Observando Direta; E1). “A assistência estudantil é feita desde o porteiro do prédio até a reitora, porque o objetivo dela é a permanência do estudante e assim todas as ações devem ser consideradas” (E1). A participação da população-alvo nas decisões políticas de assistência estudantil deve se tornar frequente no processo de implementação, haja vista que os estudantes devem ser incluídos nas comissões para opinar e deliberar as ações de permanência na educação superior. “A gente precisa redefinir e revisar algumas coisas nas políticas de

assistência e discutir com os alunos esses rumos seria uma estratégia positiva” (E4). Nesse sentido, faz-se necessário uma articulação dos implementadores com as representações dos discentes (grêmio estudantil) com a finalidade de proporcionar diálogos mais próximos (E1; E3; E4; E5; E6; E8).

A segunda estratégia é de **adotar alternativas de planejamento** como uma das ações que permitem maior flexibilidade na definição nos objetivos e metas de longo prazo, quantitativamente, entre os implementadores das políticas de assistência estudantil. Os objetivos devem ser estabelecidos de modo que sejam alcançáveis e compreensíveis, buscando reduzir a burocracia e formalidade que são dispensáveis às atividades de implementação de políticas. Tais possibilidades precisam ser levadas em consideração ao que está descrito além das normativas e resoluções relacionadas à finalidade da assistência estudantil, procurando os dispositivos de planejamento pautados nas práticas dos implementadores de linha de frente (Observação direta; Planejamento Anual de Assistência Estudantil – Campus I; Planejamento de Políticas de Assistência ao Educando – Campus VII). O plano de trabalho, com a descrição de atividades e cronogramas, precisa ser debatido entre a alta gestão e a equipe da linha de frente da implementação das políticas de assistência estudantil (E2; E4; E8). Os relatórios e as metas devem perpassar a perspectiva quantitativa, procurando se debruçar também sob a ótica qualitativa das propostas. A redução do excesso de burocracia deve ser estabelecida através de uma uniformização de editais relacionados à assistência estudantil, já que eles são direcionados para o setor jurídico, que, por sua vez, possui demandas de diversos setores (E3; E4; E5; E6). O planejamento por área temática da assistência estudantil é estratégico e deve ser expandido, como, por exemplo, a equipe de saúde multiprofissional e de gestão (E3; E8).

O propósito de **adotar alternativas de integração** com o público-alvo é a terceira estratégia, sustentada em manter relacionamento entre a gestão superior, os agentes implementadores, docentes e os discentes a fim de mapear os principais problemas relacionados à assistência estudantil (Observação direta; Relato de experiências – Campus III; Relatório de ação – Campus IV). A integração, por meio da visão sistêmica e integrada entre os níveis de implementação, proporciona a troca de experiências e informações entre os atores sociais. A elaboração e execução do planejamento sistêmico devem acompanhar as políticas de assistência estudantil na instituição de maneira alinhada para todos os campi (E1; E2; E3; E5; E8; Plano de Desenvolvimento Institucional). “Às vezes chega um orçamento para o Campus sem observar qual a realidade local. O que a gente sente falta é de uma aproximação da gestão para ouvir a percepção dos funcionários da linha de frente” (E1). Os implementadores da linha

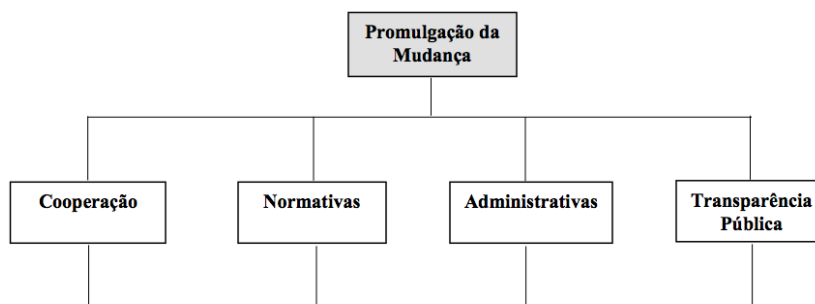
de frente necessitam planejar e dirigir suas ações de maneira estratégica e holística, transcorrendo as atividades operacionais do cotidiano (Observação direta; E8). “Estrategicamente, a equipe da assistência estudantil vem tentando fazer conexões com outros setores, pois os alunos estão em todos os segmentos. É preciso que essas ações estejam integradas com as demais da instituição” (E8). Os gestores locais dos *campi*, que são de áreas distintas da assistência estudantil, precisam ser sensíveis às práticas das políticas que visem a permanência dos discentes. Nesse caso, deve-se promover a integração entre os diversos setores da instituição à luz das políticas de assistência estudantil (E3; E8).

A última estratégia desse processo é **adotar alternativas de comunicação** para melhorar a comunicabilidade da linha de frente, a fim de reportar as decisões críticas da assistência estudantil aos demais níveis do sistema de implementação. Com a criação de mecanismos nos quais os usuários das políticas de assistência estudantil estejam esclarecidos acerca das regras e procedimentos é uma tática viável (Plano de Desenvolvimento Institucional). Dessa forma, a prática de promover a realização de seminários, fóruns, encontros, reuniões ou outros espaços de discussão sobre a assistência estudantil deve ser mais frequente, principalmente com os alunos diretamente impactados pelas políticas (Observação direta; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). O estímulo à criação e promoção de círculos de conversação junto aos estudantes para discussão das políticas que visem a permanência dos discentes precisa ser constantemente praticado no contexto institucional (E1; E5; E6). O estabelecimento de canais de comunicação em redes sociais deve ser cada vez mais difundido, uma vez que o público-alvo das políticas de assistência estudantil é sensível a este mecanismo (E1; E2; E6; E8). Um dos entrevistados menciona que “uma ferramenta seria a implantação de um *helpdesk* de demanda de ensino para melhorar a comunicação entre professores e alunos... O professor faria uma ocorrência/requisição que seria encaminhado para o setor responsável” (E2). Nota-se a importância de adotar a comunicação dos papéis dos servidores, das políticas e programas ofertados e da sensibilização do público-alvo das políticas de assistência estudantil, principalmente para os discentes que estão iniciando sua vida acadêmica (E6; E7). Para isso, as informações precisam ser cada vez mais direta, buscando aproximação do estudante ao setor de assistência estudantil (E8).

5.1.2 Promulgação da Mudança

No processo de promulgação de mudança estão presentes 4 estratégias relacionadas entre si e voltadas para efetividade da implementação das políticas de assistência estudantil; o resumo delas se apresenta na Figura 2.

Figura 2 - Estratégias de Promulgação da Mudança



Fonte: Elaboração própria (2017)

A primeira estratégia, que busca compartilhar melhorias, ideias e experiências, é a de **identificar e difundir práticas de cooperação**, através do desenvolvimento de ações conjuntas dos atores sociais da assistência estudantil (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil – Campus II). O estímulo à criação de redes de cooperação tanto internamente (entre os departamentos) quanto externamente (município, empresas privadas e outros órgãos) é um fator imprescindível no desempenho das políticas de assistência estudantil (E3). A conexão dessa área temáticas com outros campos finalísticos das IFES, tais como, extensão, cultura, esporte, artes, pesquisa e ensino, pode ser um elemento estratégico na implementação das políticas (Observação Direta; E8). A participação em eventos com implementadores de outras IFES, estimula troca de experiências e saberes acerca dos conteúdos pertinentes a permanência universitária (E5; E8). Nota-se que o papel do docente é crucial na implementação e engajamento das políticas de assistência ao discente, razão na qual esse profissional tem maior aproximação na formação acadêmica dos estudantes (E2; E3; E4; E6)

A segunda estratégia é **identificar e difundir práticas normativas** no intuito de criar normas e processos específicos para os profissionais implementadores das políticas de assistência estudantil (Minuta da câmara de assistência estudantil – Campus V). A resolução específica a assistência dos discentes na instituição precisa de atualização constate, contemplando as

situações contemporâneas das realidades locais dos implementadores (E1; E3; E5; E6; E7). A questão da discricionariedade na implementação de algumas ações é realidade dos funcionários da linha de frente, porém limitada a validação da comissão e aos aspectos da legalidade (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). Destarte, a delegação da gestão superior aos implementadores das ações deve buscar a autonomia, porém esse processo de auto-gestão dependerá do perfil do funcionário. Neste aspecto, pode haver um levantamento de diagnóstico da equipe para identificar o nível de integração da equipe ao ponto de legitimar o poder discricionário desses funcionários de linha de frente (E8). As normativas devem proporcionar um entendimento global sobre as políticas de assistência estudantil para que os implementadores consigam tomar as decisões de forma concisa e homogeneia (E2; E6). O desenvolvimento de cartilhas com orientações gerais aos funcionários da linha de frente da assistência estudantil pode ser um mecanismo pedagógico efetivo na atividade de implementação (E7).

A estratégia de **identificar e difundir práticas administrativas** é a terceira do processo de promulgação da mudança que visa desenvolver ações efetivas na identificação parâmetros, tarefas e engajamentos do grupo-alvo a fim de monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente (Assistência estudantil do Campus – Campus IV; Relatório de Gestão da Coordenação Geral de Apoio, Ensino e Aprendizagem – Campus I). O desenvolvimento de ferramentas de gestão para otimizar o trabalho dos implementadores deve ser constituída, uma vez que os agentes da linha de frente devem ir além das atividades operacionais. A implantação de um sistema informatizado é um método que pode ser utilizado para agilizar o trâmite e diminuir a burocracia na realização dos processos de seleção dos estudantes que participam do processo seletivo da assistência estudantil (E2; E7; E8) Relatório para reunião de assistência estudantil do IF-Nordeste). “A gente precisa de um sistema informatizado para registrar não só para os alunos que recebem bolsa/auxílio, mas também para identificar todos os tipos de atendimentos que são fornecidos a eles e criar um banco de dados” (E7). Além disso, o sistema deve possibilitar a inscrição nos editais, divulgação dos resultados, agendamento de atendimento e outros serviços *on line* por meio eletrônico (E7; Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil).

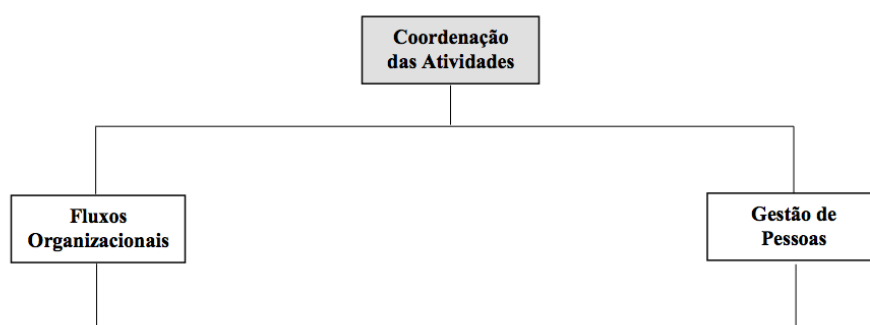
A quarta estratégia desse processo é **identificar e difundir práticas de transparência pública** para operacionalizar políticas que proporcione o controle social dos atores do sistema de implementação das políticas de assistência estudantil (Observação direta). “Desenvolver planilhas para colocar no mural demonstrando quanto está sendo gasto por mês e quem está recebendo” (E3). O acesso à informação dos desdobramentos das políticas de assistência

estudantil deve ser promovido de forma que garanta o controle social e a transparência dos gastos públicos nessa área. Deste modo, a publicação de informações precisa ir além da disponibilização no site institucional, propiciando a divulgação das ações em outros meios de exposição para a sociedade em geral. (E8; Observação direta).

5.1.3 Coordenação das Atividades

Durante o processo de coordenação das atividades de implementação de políticas foram concatenadas duas estratégias efetivas para assistência estudantil, conforme sistematizado na Figura 3.

Figura 3 - Estratégias de Coordenação das Atividades



Fonte: Elaboração própria (2017)

A estratégia inicial é a de **coordenar atividades de fluxos organizacionais** por meio da criação de etapas sobre a forma de como as tarefas são sequenciadas e alinhadas nas tomadas de decisões da linha de frente das políticas de assistência estudantil (Planejamento Anual de Assistência Estudantil - Campus I; Minuta da câmara de assistência estudantil - Campus V). Os fluxos de atividades que são hierarquizados devem ser flexíveis, com ligações diretas entre a base e a cúpula, ou seja, entre a gestão superior e os coordenadores dos *campi* (E1; E3).

A estratégia seguinte está direcionada a **coordenar atividades de gestão de pessoas**, propondo-se a promover o encorajamento e motivação para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos aos implementadores. A adequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente pode impactar efetivamente nos resultados das políticas de assistência estudantil. A estruturação das finalidades dos agentes do sistema de implementação e o grupo-alvo das políticas de assistência estudantil é necessária para que a linha de frente se torne efetiva (Entrevistas; Observação direta). O atendimento das necessidades dos

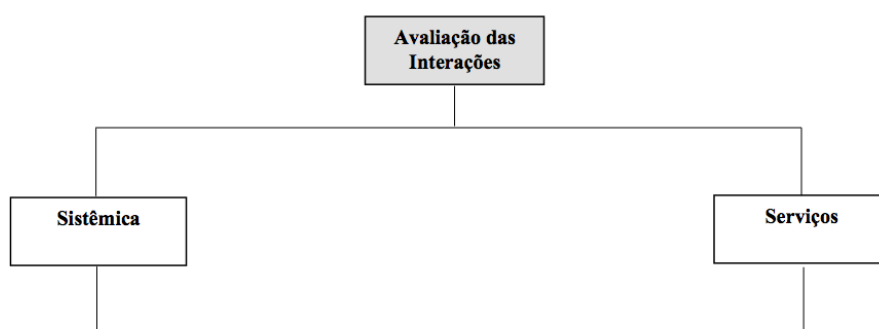
funcionários da linha de frente das políticas de assistência estudantil se dá com a criação de planos de capacitação específicos para servidores vinculados à assistência estudantil (Observação Direta; Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). O gerenciamento de competências dos gestores ligados à assistência estudantil precisa ser pautado também na formação técnica e prática na área da assistência estudantil (E6; E7). Nota-se, de modo geral, que há explicitamente uma necessidade de reestruturação e adequação do quadro de pessoal e da infraestrutura para o desempenho das atribuições específicas dos funcionários da linha de frente (Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil – IF Nordeste; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). O desenvolvimento de políticas de reconhecimento por intermédio de elogios, destaques, agradecimentos e outros discursos aos implementadores das ações de assistência estudantil é uma ação efetiva que os gestores podem adotar (E7; E8).

6.2 Análise da Aplicação da Linha de Frente

6.2.1 Avaliação das Interações

A Figura 4 correlaciona as estratégias efetivas do processo de avaliação das interações que devem ser implementadas nas políticas de assistência estudantil.

Figura 4 - Estratégias de Avaliação das Interações



Fonte: Elaboração própria (2017)

Na primeira instância, a estratégia é **desenvolver avaliação sistêmica** para ampliar ferramentas que cataloguem sistematicamente as ações das políticas implementadas e o compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar as decisões e os resultados dos agentes implementadores e das próprias políticas de

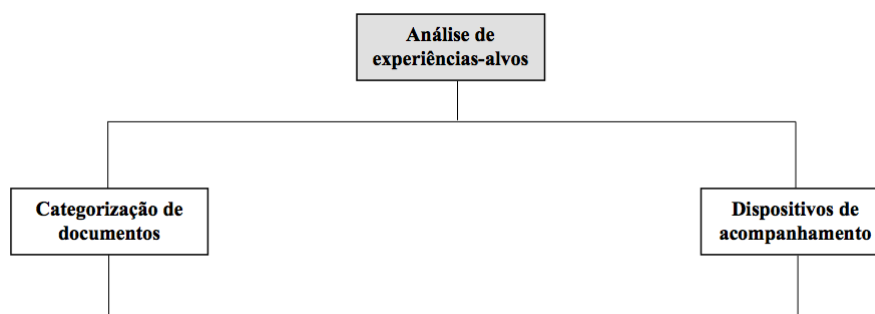
assistência estudantil. A definição de instrumentos formais de avaliação, especificamente para as políticas de assistência estudantil, é uma prática efetiva da implementação (E1; E6; E7). A aplicação dessas avaliações deve ser amplamente divulgada nos espaços de maior visibilidade e fluxo do público-alvo dessas políticas (Observação direta).

Posteriormente, a estratégia de **desenvolver avaliação dos serviços** averigua os serviços públicos prestados pelos burocratas de nível de rua na implementação das políticas de assistência estudantil (Entrevista Campus I; Documentos – procurar a avaliação). A mensuração dos serviços, com pesquisa de opinião, é uma maneira de validar ou não as ações dos implementadores na execução das atividades para os discentes (E1; E6; E7; E8). O desenvolvimento de avaliações de ações específicas que analisem a percepção dos atores envolvidos em projetos e políticas da assistência estudantil é uma proposta efetiva (E2; E7; E8).

6.2.2 Análise de Experiências-alvos

No processo de análise de experiências-alvos, foram estruturadas e descritas duas estratégias a fim de garantir efetivamente a implementação das políticas de assistência estudantil como demonstra a Figura 5.

Figura 5 - Estratégias de Análise de Experiências-alvos



Fonte: Elaboração própria (2017)

Inicialmente, foi delineada a estratégias de **analisar e propor a categorização de documentos** que pretende registrar através de documentações as condições da linha de frente e os impactos ocasionados à população-alvo das políticas de assistência estudantil (Memorando da Coordenação de Cultura e Eventos Campus I; Ata de reunião – Campus II). Propõe-se a identificação e difusão das práticas de documentação, objetivando mapear e documentar as

etapas do processo de implementação das políticas de assistência estudantil (Relatório da Coordenação de Políticas de Assistência ao Educando – Campus VI; Planejamento de ações Setor psicossocial – Campus V). Os documentos institucionais, que orientam a implementação de políticas de assistência ao aluno, geralmente são baseados em normas e leis específicas (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7 E8). Esses instrumentos não trazem uma riqueza de detalhe para orientação das atividades dos funcionários da linha de frente (Observação direta). “Falta uma política a nível institucional de assistência à saúde ao discente, podendo ter documentos que norteiem a execução dos agentes de forma sistêmica, porque as ações são isoladas nos campi” (E2). A ação de uniformização dos documentos deve ser adotada no que tange à instituição como um todo acerca da implementação de políticas de assistência estudantil (E2). A categorização de documentos que mapeie os desafios se torna um instrumento eficaz na tentativa de identificar os fatores mais críticos ao desenvolvimento das políticas (E3; E7).

Em seguida, definiu-se a estratégia de **analisar e propor os dispositivos de acompanhamento da população-alvo** para conduzir as possíveis pressões geradas pelos discentes das políticas/programas de assistência estudantil. A proposição de métodos de avaliação que considerem as experiências relevantes para interação dos discentes com as políticas e programas da assistência estudantil deve ser uma prática efetiva no contexto institucional (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil, Campus II). A criação de uma avaliação e relatórios de experiências entre os implementadores e o público-alvo das políticas no intuito de identificar se determinadas ações atingiram os objetivos e quais os impactos delas no cotidiano da assistência estudantil (E2). Além dos relatórios que já são utilizados no gerenciamento dos implementadores de linha de frente (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8), o uso de e-mails específicos para acompanhar as demandas dos discentes é uma forma de acolher as sugestões e críticas (E3). Os mecanismos de acompanhamento dos funcionários da linha de frente em relação à população-alvo das políticas de assistência estudantil necessitam romper exclusivamente as questões orçamentárias dos auxílios e bolsas, incluindo questões sociais e familiares dos estudantes (E1; E2; E3; E6).

7. Discussões e Impactos

As Ifes seguem o mesmo o critério de elegibilidade do público-alvo impactado pelas políticas do Pnaes, descrito segundo o Decreto 7.234/2010 no que se refere à renda familiar de um salário mínimo e meio (BRASIL, 2010). No entanto, elas possuem regras e normas próprias

através da disposição das políticas de assistência estudantil com editais específicos diante da realidade orçamentária e estrutural de cada uma.

Os atores-chaves responsáveis pela implementação dessas políticas são os funcionários de linha de frente que frequentemente precisam de estratégias para enfrentar os desafios do cotidiano. Com a aplicação dos resultados desta pesquisa, espera-se impactar não só os funcionários da linha de frente, como também os gestores da alta administração das Ifes e discentes relacionados às políticas de assistência estudantil.

A forma de gerir e implementar com efetividade as estratégias implica mudança almejada no que tange às práticas da linha de frente das políticas de assistência estudantil. Os principais impactos sócio profissionais desta pesquisa foram propostos aos implementadores de linha de frente da assistência estudantil dentro dos processos que foram sustentados por duas dimensões: análise da integração e da aplicação das políticas.

Na primeira dimensão, as estratégias de **interação, planejamento, integração e comunicação** compõe o processo de adoção de opções viáveis. Enquanto a identificação e difusão das estratégias de **cooperação, normativas, administrativas e transparência pública** são as principais responsáveis pela promulgação da mudança. No processo de coordenação das atividades estão presentes as estratégias de **fluxos organizacionais** e de **gestão de pessoas**. Na segunda dimensão, o processo de **avaliação das interações** busca estratégias de desenvolver avaliação sistêmica e dos serviços da assistência estudantil. As estratégias que analisam e propõe a **categorização de documentos** e os **dispositivos de acompanhamento** formam o processo de análise de experiências-alvos entre a linha de frente e os discentes.

O impacto para os gestores, a partir das estratégias propostas, é direcionado à melhoria contínua do processo de implementação que, ao adotar essas ações, pode gerar soluções efetivas no planejamento e nas tomadas de decisões da gestão das Ifes. A consequência prevista com essa perspectiva gera valor aos destinatários das políticas, uma vez que elas foram criadas no intuito de promover a mudança almejada.

A utilidade dos resultados desta pesquisa está voltada para impactar principalmente o público-alvo das políticas de assistência estudantil. Com a implementação efetiva da política pelos gestores e dos funcionários da linha de frente, as estratégias empregadas visam que os discentes permaneçam com êxito nas suas instituições.

Baseado no processo de implementação de políticas públicas, sugere-se que essas ações possuam um conhecimento transversal, possibilitando a análise da aplicação das estratégias

supracitadas para além do campo da assistência estudantil. Porém, essas outras áreas são alusivas à permanência dos estudantes na educação superior, a exemplo, extensão, pesquisa, ensino, cultura e outras.

8. Considerações Finais

A finalidade desta pesquisa foi discutir, descrever e propor estratégias de maneira articulada a partir das experiências dos atores sociais que as implementam. Identificamos que a perspectiva da efetividade nos possibilita identificar práticas efetivas dos funcionários de linha de frente, com suas situações de trabalho, na implementação das políticas de assistência estudantil. O enfrentamento dos possíveis desafios encontrados se dá com estratégias que foram estruturadas em processos compostos pelas dimensões de análise da integração e aplicação dessas análises das políticas de assistência estudantil.

Os processos da dimensão de análise abordaram três elementos-chaves denominados de adoção de opções viáveis, promulgação da mudança e coordenação das atividades. As estratégias do primeiro processo foram propostas para adotar alternativas de interação, de **planejamento**, de **integração** e de **comunicação** das políticas de assistência estudantil. Através dessas estratégias, os agentes da linha de frente podem resolver os seguintes desafios: falta de identificação dos fatores relevantes para interação com os programas da assistência estudantil; falta de engajamento dos discentes com as políticas, uma vez que a ênfase reside no recebimento de bolsas e auxílios em detrimento de outros impactos; indefinição clara de objetivos e metas concatenados com o planejamento institucional; distanciamento moderado nas relações entre gestores e implementadores; ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores ou entre gestores e funcionários da linha de frente; ineficácia do canal de comunicação entre os implementadores e o público-alvo. O segundo processo foi elaborado a partir das estratégias que difundem práticas da assistência estudantil voltadas para **cooperação, normativas, administrativas e transparência pública**. Entre os desafios, os quais devem ser mitigados com essas estratégias, estão: carência de ferramentas que proporcionem o compartilhamento das melhorias, ideias e experiências; falta de estabelecimento de normas profissionais específicas para os agentes implementadores das políticas de assistência estudantil; falha nas atividades e insuficiência de sistemas que busque monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente; ausência de controle social sobre as informações relacionadas aos investimentos das políticas de assistência estudantil. O conjunto

de estratégias do terceiro processo consiste em coordenar as atividades de **fluxos** organizacionais e de **gestão de pessoas**. Essas estratégias podem superar os desafios recorrentes: ausência de parâmetros básicos e uniformização para realização das políticas; imprecisão sobre a forma de como se desenvolvem as tarefas no sequenciamento e alinhamento nas tomadas de decisões; desencorajamento para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos concedidos aos implementadores; inadequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente.

Enquanto os processos de implementação da análise de aplicação contemplam as avaliações das interações e a análise de experiências-alvo, as estratégias do primeiro processo são voltadas para desenvolver **avaliação sistêmica** e **serviços** da assistência estudantil. Assim, a resolução dos desafios causados pela incipiência nas avaliações acerca do sistema de implementação e da satisfação com os serviços públicos prestados pelos agentes da linha de frente da assistência estudantil. O segundo momento dos processos é pautado nas estratégias que objetivam propor a categorização de documentos e os dispositivos de acompanhamento de experiências-alvos ocorridas na implementação das políticas de assistência estudantil. Essas estratégias pretendem superar os desafios mais pertinentes nas vivências dos funcionários da linha de frente que ocorreram devido à ausência de documentação formal das atividades desempenhadas, ineficiência de metodologias para catalogar e avaliar sistematicamente as experiências dos grupos-alvo na implementação das políticas de assistência estudantil.

Neste estudo, percebemos uma inefetividade de mecanismos para tratar as disparidades entre os agentes do sistema de implementação e a população-alvo das políticas de assistência estudantil, o que nos motivou a proposição dessas estratégias. Os desafios encontrados em um contexto específico institucional podem perpassar outras realidades já que o Pnaes é o programa central comum a todas as Ifes, em que as políticas de assistência estudantil são desenvolvidas e implementadas localmente por cada uma delas. Não resta dúvidas que nessa concepção faz-se necessário observar que uma ou mais estratégias são pertinentes a múltiplos desafios e a diversas realidades nos contextos das Ifes. Tanto os gestores quanto os implementadores podem se apropriar dessas estratégias propostas nos resultados para superar seus desafios e alcançar a mudança almejada, otimizar os recursos do Pnaes e integrar os atores envolvidos, considerando o conjunto no qual se inserem.

Os implementadores de linha de frente, mesmo munidos de uma certa discricionariedade nas tomadas de decisões, acabam habitualmente se limitando às diretrizes normativas da instituição e do governo diante das limitações orçamentarias e legais. As estratégias fornecidas nesta

pesquisa podem auxiliar na implementação das políticas de assistência estudantil, consequentemente, contribuindo para a permanência dos universitários nas Ifes. Destarte, é possível notar que essas estratégias não esgotam o campo de pesquisa no que tange à temática de assistência estudantil, podendo existir outras possibilidades a serem exploradas na gestão dessas políticas.

Referências Bibliográficas

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

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 jul. 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-10/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.

BRODKIN, E. Z. Accountability in Street-level Organizations. **Journal of Public Administration**, n. 31, 2008, p. 317-336.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico conceitual. Vitória: EDUFES, 2014.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

ETZIONI, A. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003. FARIA, C. A. P. (Org). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**, v. 26, n. 1, p. 1-26, 2011.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun., 2000.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual Prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

_____.; HUPE, P. **Implementation Public Policy: an introduction to the study operational governance**. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.

LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002, p. 48-79.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

_____.; _____. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 131-143, 2017.

_____.; _____.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 24, p. 493-515, 2014.

LIMA, W. A. S.; DAVEL, E. Implementação de Política Pública de Assistência Estudantil nas IFES: a perspectiva da efetividade e suas virtudes. In: XVI COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU, 2016. Arequipa, Peru. **Anais...** Arequipa: UFSC, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171277>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (Org). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Rio de Janeiro: **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, B. R. A. implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. **Effective Implementation in Practice**: Integrating Public Policy & Management. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 2015.

SAUNDERS, R. P. **Implementation monitoring and process evaluation**. Los Angeles: University of South Carolina Press, 2016.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

WU, X.; RAMESSH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANNI, P. P.; MORAES, G. H. S. M.; MARIOTTO, F. L. What is the use of a single-case study in management research?. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 4, p. 358-369, 2014.

Estratégias de Implementação de Políticas de Assistência Estudantil: Experiência da Linha de Frente em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Wandilson Alisson Silva Lima¹
Eduardo Davel²

Recebido em 19 de março 2017
Aprovado em 12 de maio de 2017

DOI:

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade. A perspectiva da efetividade de Sandfort e Moulton (2015) busca a implementação de políticas orientadas para superar os desafios e alcançar a mudança desejada. A metodologia desta pesquisa é qualitativa, por meio de um estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano – IF Sertão PE. A coleta de dados foi realizada por documentos, entrevistas semiestruturadas e observações diretas. As análises das informações foram realizadas a partir dos principais processos de implementação: adoção de opções viáveis, promulgação da mudança, coordenação das atividades, avaliação das interações e análise de experiências-alvos das políticas de assistência estudantil. Os resultados da pesquisa discutem e fornecem um conjunto de estratégias para cada um desses processos, mantendo-se a aderência ao contexto da assistência estudantil. Essas estratégias de linha de frente, suas implicações e aplicações são apresentadas para que possam ser relevantes em outras instituições de ensino superior.

Palavras-chaves: Assistência estudantil; Estratégias de linha de frente; Implementação de políticas públicas; Perspectiva da efetividade.

ABSTRACT

The goal of this research is to discuss, describe and propose strategies for the implementation of public student assistance policies focusing on the actors of front line based on effectiveness. The effectiveness perspective of Sandfort and Moulton (2015) seeks the implementation of policies oriented to overcome challenges and achieve the desired change. The methodology of this research is qualitative, and it was carried out through a case study at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Sertão Pernambucano - IF Sertão PE. Data collection was acquired through documents, semi-structured interviews and direct observations. The analysis of the information was carried out from the main implementation processes: adoption of viable options, promulgation of change, coordination of activities, evaluation of interactions and analysis of target experiences of student assistance policies. The research results discuss and provide a set of strategies for each of these processes, while maintaining adherence to the context of student assistance. These front-line strategies, their implications and applications are presented for highlighting their relevance in other higher education institutions.

¹ Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: wandilsonn@gmail.com

² Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: davel.eduardo@gmail.com

Keywords: Student assistance; Front-line strategies; Implementation of public policies; Perspective of effectiveness

1. Introdução

No processo de políticas públicas a implementação se refere aos mecanismos administrativos, ao desempenho dos atores sociais envolvidos e às características dos projetos ou programas (FREY, 2000). Durante a implementação de políticas públicas, as ações previamente elaboradas são desempenhadas na prática pelos atores sociais envolvidos. São ações de tomada de decisão e execução dos planos diante dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; FARIA, 2012; SECCHI, 2014; WU et al., 2014, SANDOFORT; MOULTON, 2015). Os estudos acerca da implementação de políticas públicas estão, cada vez mais, recebendo melhor atenção nas pesquisas. Porém, mesmo havendo um aumento no número de dissertações e teses sobre análise de políticas públicas no Brasil, principalmente na década de 2000, concluiu-se que os estudos publicados no que tange a implementação de políticas públicas são bastante escassos (FARIA, 2012). Mesmo com esse incremento, as averiguações dessa temática ainda merecem mais evidência para o alcance da efetividade das políticas.

Além disso, a temática da implementação de políticas públicas se tornou um “elo perdido”, pois os arcabouços científicos estão voltados para descrever os processos sem que haja um aprofundamento mais robusto como ocorre na conjuntura internacional (FARIA, 2012). No que se refere às organizações públicas, as investigações acadêmicas, habitualmente, estão pautadas apenas em sintetizar outros materiais existentes, desprezando os estudos mais aplicados a fim de corrigir deficiências ocorridas durante a implementação (ETZIONI, 2014).

Neste estudo, adotamos a perspectiva da efetividade da implementação de políticas públicas defendida por Sandfort e Moulton (2015), que trata os níveis político, organizacional e linha de frente de maneira prática e sistêmica. Sob essa perspectiva, a implementação de políticas públicas sinaliza que a mudança e os resultados almejados devem ser geridos de forma holística e integrada. Portanto, a efetividade pode ser abordada com a categorização e a sistematização de estratégias de políticas bem-sucedidas, sobretudo pelos atores sociais de linha de frente que estão mais próximos dos problemas ocorridos no processo de implementação. Nosso enfoque, nesta pesquisa, recai sobre as estratégias dos implementadores de nível da linha de frente, já que nesse contexto acontece, na prática, a entrega das ações políticas à população-alvo (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Michael Lipsky (1980) denominou tais trabalhadores da linha de frente como “burocratas de nível de rua”, por serem os responsáveis em executar diretamente as políticas dispostas nos serviços públicos. Com efeito, existe uma carência de pesquisas empíricas voltadas para entender as ações práticas, bem como os fatores dos implementadores de nível de rua no campo das políticas públicas (LOTTA, 2012). Além dessa ausência, ainda há uma necessidade de estudos que analise o desempenho da linha de frente conduzido pela integração no processo de implementação (FERREIRA; MODEIROS, 2016). Destarte, os agentes da linha de frente, que implementam as políticas públicas, podem evidenciar como suas práticas efetivas proporcionam a mudança e os resultados pretendidos através de estratégias delineadas para geração de valor público.

Devido ao desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, a implementação tem sido uma área de pesquisa na qual tanto o governo quanto a sociedade reconhecem como fundamentais. Suas contribuições podem corroborar a resolução de problemas sociais mediante a difusão das melhores práticas difundidas entre os atores sociais que implementam as ações (LIMA; D’ASCENZI, 2014). Nessa dinâmica de sociedade e governo, torna-se relevante estudar a implementação de políticas públicas e programas sociais que visem a permanência do estudante na educação superior do Brasil tanto para o planejamento e a gestão governamental, no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes. Tem-se um marco legal com a finalidade de “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” através da implantação do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, que versa sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes (BRASIL, 2010). Conforme a Secretária de Educação Superior – *SESu*, o Pnaes demonstrou um crescimento em volume orçamentário de R\$ 101,2 milhões para R\$742,7 milhões entre 2008 e 2014 (Ministério da Educação – MEC, 2014). O Pnaes se desdobra em diversas políticas públicas que são implementadas no contexto das Ifes e é o programa de maior expoente em termos de recursos públicos destinados à permanência dos estudantes. Entretanto, as políticas de assistência estudantil, perante os desafios enfrentados pelos atores sociais de linha de frente, ainda são insuficientes para garantir que os discentes permaneçam com êxito nas instituições.

O objetivo do presente artigo é discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade. Nesse sentido, as estratégias identificadas, descritas e categorizadas nesta pesquisa permitem o enfrentamento dos desafios encontrados pelos implementadores das políticas de assistência estudantil a partir da perspectiva da efetividade.

Desse modo, a proposição de estratégias – oriundas desta pesquisa – podem contribuir na mudança organizacional almejada por diversas Ifes, no intuito de gerar valor ao público-alvo através da implementação efetiva de políticas de assistência estudantil.

2. Implementação de Políticas Pública: A Perspectiva da Efetividade e o Nível da Linha de Frente

A implementação ocorre de fato quando os objetivos estruturados se manifestam em ações práticas, por isso é uma parte essencial nas ações desempenhadas pelas políticas públicas. No processo decisório de gestão, espera-se que os objetivos se traduzam resultados efetivos na implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; WU et al., 2014). Assim, pode-se dizer que os principais elementos de análise no processo de implementação de políticas públicas são pessoas e organizações que estão diretamente relacionadas com instituições, recursos e pressões externas (SECCHI, 2014).

O sistema de implementação defendido pela perspectiva da efetividade é sustentado pela geração de valor público através da mudança almejada pelos atores sociais envolvidos, sejam formuladores, gestores, executores e população-alvo. A implementação através das ações políticas na busca pela criação de valor público, pretende alcançar resultados efetivos por todos envolvidos no sistema de implementação. Para que a prática de implementação seja efetiva, é necessário que o contexto no qual ocorra a mudança seja explicitado. Nesse momento, a mudança almejada pode se tornar realidade na medida em que os atores sociais estejam comprometidos de maneira contínua a corroborar as experiências adquiridas nas suas vivências. Através do sistema de múltiplos níveis do campo político, organizacional e linha de frente é desenvolvido o processo de implementação efetiva. No político, a formulação da política abrange os recursos e instrumentos para o desenvolvimento das ações normativas e legais do programa. No nível organizacional o foco é a criação de regras e estruturas pelas organizações que interagem entre o elaborador e o executor das políticas. O nível da linha de frente é onde se executam as políticas para o público-alvo através da entrega dos serviços (SANDFORT; MOULTON, 2015; LIMA; DAVEL, 2016).

A perspectiva para analisar o processo de implementação de políticas públicas advém de forma dinâmica uma vez que as interações ocorridas com os agentes consoantes nessa fase sejam devidamente notadas (LOTTA, 2014). Desse modo, a aplicação prática das políticas públicas,

por meio do mapeamento de estratégias dos implementadores, é um caminho a ser seguido pelo empirismo no qual os pesquisadores buscam entender como os atores envolvidos enfrentam os problemas ocorridos no contexto (SECCHI, 2014).

A implementação, por ser um processo dinâmico, recomenda que haja uma integração sistemática dos atores sociais, sobretudo no que diz respeito às decisões coletivas trazidas pelo enfoque da governança das políticas (WU et al., 2014; HILL; HUPE, 2014). Diversos fatores podem influenciar na política e/ou programa de uma organização, entre os quais estão missão, características, estruturas, recursos e beneficiários. No entanto, na prática de implementação de políticas, especificar as estratégias que proporcionam a mudança é o caminho para tornar a organização efetiva a partir dos desafios enfrentados (SAUNDERS, 2016).

O processo de implementação é considerado dinâmico e sistemático (integrativo) por meio da relação entre o nível político, organizacional e da linha de frente. Destaca-se que o papel dos burocratas, desempenhado também pelos servidores públicos, é imprescindível para gestão pública das políticas. Nesse sentido, são esses atores da linha de frente que prestam habitualmente serviços ao público, por pertencerem à base da implementação das políticas públicas (OLIVERIA, 2012; WU et al., 2014).

Ao se verificar as interações entre a população-alvo e os executores das políticas e/ou programas, menciona-se que a implementação deve ser analisada no nível da linha de frente. Nesse nível em que há a entrega dos recursos e serviços, o contexto é específico na consecução dos objetivos da política. A análise do nível de linha de frente é importante como campo de ação estratégica, em virtude da unicidade que os agentes implementadores detêm sobre a influência mútua com a população-alvo durante a implementação das políticas (SANDFORT; MOULTON, 2015). O estudo no nível da linha de frente e na perspectiva da efetividade, qualifica o processo de implementação das políticas públicas, permitindo que as estratégias sejam práticas e inovadoras.

3. Análise e Aplicação da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

3.1 Linha de Frente como Campo de Ação Estratégica

A proposta de mudança foi definida pela teoria do campo de ação estratégica onde “atores (que podem ser individuais ou coletivos) interagem uns com os outros na base de entendimentos

compartilhados sobre os propósitos do campo, relacionamentos com outros no campo (incluindo quem tem poder e porque) e as regras do campo” (FLIGSTEIN; McADAM, 2011, p. 3, tradução nossa). Partindo dessa definição, o aspecto de campo de ação estratégica pode ser utilizado com o propósito de compreender o sistema de implementação e as relações dos atores sociais dentro das instituições, nos distintos momentos de decisão e na constituição das práticas das políticas públicas (FLIGSTEIN; McADAM, 2012).

Michael Lipsky (1980) difundiu o termo “*street-level bureaucracy*”, traduzido pela literatura brasileira como “burocracia de nível de rua” para denominar a estrutura burocrática dos agentes que alocam as ações da política na prática. Os atores do nível de rua, além de executar tais ações, são tidos como estratégicos por possuir a legitimidade e o papel representativo do governo frente às pessoas-alvo (cidadãos) das políticas públicas (LIPSKY, 1980). As “burocracias de nível de rua” representam o nível da linha de frente em consonância com Sandfort e Moulton (2015).

A situação empírica é fundamental na gestão das políticas públicas, especialmente na prática sob a ótica dos atores sociais que estão dispostos em distintos níveis no sistema de implementação, inclusive os que estão mais próximos dos problemas e desafios. Há dois tipos de modelo mais difundidos de implementação de políticas públicas: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O primeiro está pautado na elaboração e na decisão no topo das políticas na alta administração. Já o segundo, é focado no trabalho dos burocratas de nível de rua que executam as políticas (SABATIER, 1986). Embora haja essa distinção dos modelos, neste artigo, mesmo sendo direcionado para o nível da linha de frente, a pesquisa não despreza as influências que a cúpula administrativa e outros atores sociais possam ter sobre os burocratas, já que estão dentro de um sistema.

Os resultados das interações na execução das políticas públicas, ocorridas entre os agentes implementadores de nível de rua, as oportunidades surgem do mesmo modo que os problemas e desafios a serem encarados (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Ao analisar um programa de alto impacto social, os agentes de base e o público-alvo da política, por meio das interações, trazem valores individuais que podem proporcionar mudanças e aprendizagem no processo de implementação de políticas públicas. Assim, o cumprimento dos objetivos da política pode ser atingido efetivamente como consequência de tais interações da linha de frente (OLIVEIRA, 2014).

Na contemporaneidade, a implementação de políticas públicas vem sendo analisada de modo empírico, principalmente por visualizar como a mudança pode ocorrer na prática a fim de

atingir os objetivos desejados. Isso leva a considerar que os atores sociais são agentes responsáveis por realizar atividades operacionais influentes no sistema de implementação. Então, os campos de atuação estratégica são compreendidos pelas ações coletivas e a participação conjunta nas quais os atores compreendem seus propósitos, relacionamentos e regras para guiar o desempenho das atividades. Esse contexto de mudança decorrente também do desempenho do nível da linha frente, que embora seja orientado por regras e normas, pode ser classificado como um campo de ação estratégica (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Os implementadores da linha de frente possuem um determinado grau de poder discricionário diante da autonomia na execução rotineira de suas tarefas. Afinal, os trabalhadores desse nível têm uma percepção mais próxima do contexto no qual atuam, por serem entregadores finais dos serviços aos cidadãos. Por essa razão, pode-se mencionar a grandiosidade que esses atores têm no desempenho das políticas públicas, pois podem promover ações que transformem os resultados esperados. Destarte, as tomadas de decisão desses agentes se baseiam no exercício da discricionariedade, além das leis, normas, regras e procedimentos criados na alta administração que os regem (LIPSKY, 1980).

A discricionariedade dos agentes do nível de rua é consequência da interatividade dos atores no sistema de implementação acerca da metodologia, da limitação dos recursos, das restrições da política, da estrutura e dos incentivos consoantes nas instituições (LOTTA, 2014). Desse mesmo modo, é preciso analisar a integração da linha de frente na relação dos executores e dos grupos-alvos da política. A construção das relações sociais entre os atores e o ambiente constituem a linha de frente no campo de ação estratégica e se agregam ao sistema de implementação (SANDFORT; MOULTON, 2015). A partir disso, faz-se necessário descrever as ferramentas e as condições da linha de frente e suas relações que impactam na implementação de um programa e/ou políticas públicas.

3.2 Desafios da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

Na linha de frente, bem como nos outros níveis de implementação, os desafios estão presentes no processo de implementação de políticas públicas e podem ser inúmeros. No entanto, os agentes da linha de frente vivenciam as problemáticas da implementação com mais afinco, devido à proximidade com as circunstâncias no momento da prestação dos serviços. É de suma relevância identificar os desafios durante esse processo haja vista que a elaboração de estratégias intenciona superá-los, tornando as políticas efetivas (WU et al., 2014).

Diversos são os desafios relacionados com a implementação de políticas pelo nível de linha de frente: as ações e perspectivas entre os membros do grupo-alvo podem gerar pressões a ser controladas pela linha de frente; a maneira pela qual os implementadores definem e validam os parâmetros básicos para a realização das políticas; a documentação das etapas do processo de implementação; o compartilhamento das melhorias, informações técnicas e ideias vivenciadas no cotidiano dos implementadores; o modo no qual os agentes da linha de frente reportam suas decisões críticas aos demais níveis do sistema de implementação; a identificação de parâmetros de monitoramento, avaliação e ajustes dos problemas operacionais ocorridos; o encorajamento e a motivação dos trabalhadores para o cumprimento de metas por meio de reconhecimento e incentivos; o tratamento das disparidades da política através de avaliações dos serviços ofertados; a limitação dos recursos para executar as atividades da linha de frente; a criação de métodos que avaliem a experiência dos grupos-alvos; e outros (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Tem-se como desafio a fragilidade do controle da gestão sobre os implementadores da linha de frente devido à natureza do trabalho desses “burocratas de nível da rua” que é categorizada como os “fazedores de política”. Por isso, esses agentes podem decidir ações distintas entre si, o que pode ocasionar uma falta de controle (OLIVEIRA, 2012). Tornam-se necessário a supervisão e o controle administrativo no nível da linha de frente. Trata-se de promover a responsabilização além da prestação de contas e consequentemente a transparência da administração pública (BRODKIN, 2008).

Há uma discricionariedade na tomada de decisão dos agentes de nível de frente para com a população-alvo, porém outros autores afirmam que essa relação é marcada pela interdependência desses atores. O desafio de atingir as finalidades da política suscita determinado grau de imprevisibilidade das ações desses trabalhadores como também uma versatilidade nas decisões cotidianas (MEYERS; VORSANGER, 2010). Enquanto se defende que a discricionariedade pode exigir um maior controle da linha de frente, no modelo gerencial a discricionariedade nas decisões é necessária para aumentar a eficácia de uma política (SECCHI, 2014). Nota-se um dilema ocasionado pela discricionariedade desses burocratas, as medidas adotadas acabam moldando as políticas diante das contingências. Acerca disso, eles não detêm poder legal (legitimidade democrática) para designar ações e decisões diferentes do que está descrito nas normas e leis (LOTTA, 2012).

O grande desafio da implementação de políticas públicas reside na ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores ou entre gestores e funcionários da

linha de frente (WU et al., 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015). Um ponto crucial que propõe solucionar essas dicotomias e conflitos é mapear e diagnosticar como se desdobram os dilemas que dificultam a geração de valor frente às burocracias hierarquizadas presentes nas relações entre os níveis da implementação (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013). Todavia, a alta gestão que está mais focada na elaboração, habitualmente, encontra-se afastada dos percalços diários enfrentados pelos funcionários da linha de frente (OLIVERA, A., 2012).

Nesse momento, a dicotomia entre a política e administração é um grande desafio das políticas públicas, ocasionada pela divergência entre as fases de formulação e implementação, embora sejam interdependentes. Então, o conflito surge quando o contexto no qual a política é implementada (executada) diverge do desenho que foi idealizada. Por se tratar de mudança social, as políticas podem estabelecer esses conflitos entre as burocracias do nível político e da linha de frente, entre as instituições, entre os anteriores e a população-alvo. Pode-se mencionar ainda a falta de clareza dos objetivos e metas dessas fases (D'ASCENZI; LIMA, 2017).

A imprecisão dos objetivos das políticas que geralmente são construídos na cúpula da administração, até mesmo quando os legisladores estabelecem as normas, podem ocasionar dúvidas, incertezas e incompreensão por parte dos implementadores. Baseados na legalidade, os agentes da linha de frente também podem estar desobrigados de efetuar determinadas ações advindas de nível superior, justamente por cumprir apenas as prerrogativas das leis (OLIVEIRA, A., 2012). Salienta-se que o nível da linha de frente da implementação de política pública perpassa as questões exclusivamente presentes na lei em razão de abordar comportamentos e valores, muitas vezes imprevisíveis, das populações-alvos no momento da entrega dos serviços (WINTER, 2010).

A tentativa de mensurar os impactos da implementação apenas pela compatibilidade dos objetivos descritos pode sintetizar a plenitude concreta das ações realizadas pelos agentes da linha de frente, embora o plano seja norteador desse processo (LIMA et al., 2014). Em relação a essa questão, acerca da dificuldade de avaliação dos resultados da política devido à imprecisão dos objetivos, o que pode ser fruto das decisões tomadas pelos implementadores para atender particularidades do grupo-alvo (OLIVEIRA, A., 2012).

A implementação, na lógica da efetividade, caracteriza-se por duas dimensões e cada uma delas com seus elementos-chaves. Uma dimensão exige a análise integrada do núcleo da política e/ou programa central dentro do sistema de implementação. E a outra leva em consideração a aplicação dessas análises da linha de frente. Em relação ao que se refere à dimensão da análise do programa, estão presentes três elementos-chaves: (a) a adoção das

opções viáveis, (b) a promulgação de um processo de mudança e (c) as atividades de coordenação. O primeiro elemento percebe a viabilidade do que o programa se propõe a fazer para superar os problemas e os parâmetros básicos para realização das políticas. O segundo trata das interações dos agentes implementadores da linha de frente com o processo, tanto de modo normativo quanto das relações pessoais com outros níveis do sistema de implementação. O terceiro aborda a modelagem organizacional da gestão dos colaboradores da linha de frente sobre a divisão das atividades e do trabalho. Na dimensão da análise da aplicação, observa-se: a auditoria das interações da linha de frente, que busca pautar sistematicamente como essas relações são estruturadas; e as experiências-alvos, que podem ser estimadas pela homogeneidade e heterogeneidade das experiências dos atores (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Em síntese, elaboramos um quadro demonstrativo dos principais fatores da implementação de políticas no nível da linha de frente. No Quadro 1, apresentamos uma estruturação sistematizada das dimensões, elementos-chaves e desafios da linha de frente no processo de implementação das políticas. Os principais desafios que foram identificados, categorizados e descritos são inerentes ao contexto dos implementadores das políticas que por sua vez atingem outros níveis do sistema de implementação. Assim, a ausência de ações diante desses desafios requer estratégias efetivas para proporcionar as mudanças desejadas no sistema de implementação de políticas.

Quadro 1 - Estruturação dos Desafios da Linha de Frente no Processo de Implementação

Dimensões	Elementos-chaves	Desafios
Análise da integração	Adotar opções viáveis	• Ausência de verificação de parâmetros básicos para realização das políticas, considerando as potencialidades e limites da discricionariedade dos agentes implementadores; • Distanciamento das relações entre gestores e implementadores e, conseqüentemente, dos níveis do sistema de implementação; • Falta de clareza na definição nos objetivos e metas entre os implementadores é inflexível; • Ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores ou entre gestores e funcionários da linha de frente; • Canal ineficaz de comunicação para reportar as decisões críticas aos demais níveis do sistema de implementação.
	Promulgar o processo de mudança	• Ausência de documentos da etapa do processo de implementação; • Carência de ferramentas que proporcionem o compartilhamento das melhorias, ideias e experiências;

		• Falta de estabelecimento de normas profissionais específicas para os implementadores das políticas; • Falha na identificação de parâmetros, tarefas e engajamentos do grupo-alvo a fim de monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente.
	Coordenar Atividades	• Imprecisão sobre a forma de como as tarefas no sequenciamento e alinhamento nas tomadas de decisões; • Desencorajamento e desmotivação para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos; • Inadequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente impactam na execução das atividades e nos resultados da política.
Análise da aplicação	Auditoria das interações	• Ausência de uma ferramenta para catalogar sistematicamente as ações das políticas implementadas; • Falta de compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos na implementação; • Mecanismos insuficientes para tratar as disparidades entre os agentes do sistema de implementação e o grupo-alvo das políticas; • Avaliações incipientes acerca da satisfação com o serviço público prestados pelos burocratas de nível de rua; • Ausência de controle das decisões ente os agentes implementadores das políticas.
	Análise de experiências-alvos	• Falta de identificação dos fatores relevantes para interação com o programa; • Ausência de documentação sobre as condições da linha de frente no sistema de implementação; • Carência de métodos que avaliem a experiência dos grupo-alvos; • Ineficácia no acompanhamento das possíveis pressões geradas pelos membros da população-alvo das políticas/programas.

Fonte: Elaboração própria (2017).

4. Metodologia da Pesquisa

Esta pesquisa é qualitativa, de natureza descritiva-exploratória (DENZIN; LINCOLN, 2008; FLICK, 2009; GIL, 2010). Adotou-se a estratégia metodológica de estudo de caso, que nos permitiu analisar um fato contemporâneo dentro de seu contexto e de uma compreensão mais aprofundada e sistêmica (YIN, 2015). O estudo de caso nos permite gerar as estratégias, objetivo deste estudo, já que são conceitos imbuídos de significados (ZANNI; MORAES; MARIOTTO, 2014). Como a representatividade estatística não é a finalidade para realização da pesquisa, a escolha da organização foi guiada pela sensibilidade teórica dos pesquisadores (GASKELL, 2011). O caso escolhido é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão PE – IF Sertão PE, criado por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008

(BRASIL, 2008). Essa Ifes foi selecionada de modo intencional por conveniência e de maneira não probabilística, motivada por apresentar, além de sua representatividade multicampi, a acessibilidade às informações e aproximação dos pesquisadores com a instituição.

Foi possível a realização de triangulação através das informações da pesquisa, oriundas de múltiplas fontes de dados (documentos, entrevistas e observação) articulados, distintos e complementares entre si, até convergirem e dessa maneira validarem o estudo (YIN, 2015). A pesquisa foi estruturada em duas fases. A primeira fase (F1) foi denominada de revisão de experiências documentadas, composta por documentos que demonstrem as experiências do caso IF Sertão PE (F1.1) e por registros específicos das subunidades do Instituto que são os campi (F1.2) relacionados às políticas de assistência estudantil. A segunda fase (F2) consiste em entrevistas semiestruturadas com os gestores (implementadores) de nível da linha de frente dos campi (F2.1) e a observação direta realizadas durante as reuniões da assistência estudantis (F2.2).

A análise documental é adotada na pesquisa buscando compreender conceitos, grupos sociais, conhecimentos e práticas abordados no cenário político e social nos quais são construídos (CELLARD, 2008). Na fase 1.1 apreciou-se os documentos institucionais do IF Sertão PE relevantes para a assistência estudantil, em sua maioria público com temas, tais como, Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2018), resoluções, normativas e relatórios. Na fase 1.2, faz-se menção às subunidades que compõe o caso, onde os documentos específicos de cada Campus são de cunho interno e tratam de planejamento, relatórios, experiências, projetos, painel e atas de reunião das atividades assistência estudantil. Na análise dos documentos de ambas as fases, buscou-se identificar, descrever e categorizar as principais ações e desafios a fim de propor estratégias efetivas da linha de frente que demonstrem o processo de implementação das políticas de assistência aos discentes.

As entrevistas foram conduzidas de maneira formal, presencial e individual. Foram gravadas e posteriormente transcritas, com duração média de 40 minutos cada. Os aspectos éticos da pesquisa foram assegurados: todos os entrevistados estiveram cientes do objetivo da pesquisa como também dos meios de divulgação dos resultados através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. As entrevistas consoantes na fase 2 foram realizadas de forma individual, semiestruturada e presencial. Neste sentido, na fase 2.1 foram entrevistados 8 colaboradores que estão diretamente ligados a implementação da linha de frente das políticas de assistência estudantil em todos os campi do IF Sertão PE, sendo que eram 3 são psicólogos, 1 pedagoga, 1 docente, 1 nutricionista, 1 assistente social e 1 auxiliar

administrativo. Para cada entrevistado, adotou-se um código “E” seguido de uma numeração (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8) a fim de garantir o anonimato e sistematizar os conhecimentos gerados.

O roteiro semiestruturado de entrevistas foi elaborado a partir da categorização dos temas abordados no arcabouço teórico dividido em dois blocos. No primeiro bloco, tratou-se na análise da integração das políticas, com perguntas pautadas em adotar opções viáveis, promulgar a mudança e coordenar as atividades. No segundo, que versa sobre a análise da aplicação das políticas, as indagações trataram da avaliação das interações e experiências da assistência estudantil.

A observação direta, no campo de pesquisa, gerou ricas oportunidades sobre as deliberações, interações e condições relevantes às questões cruciais do processo investigado (FLICK, 2009). A técnica de observação foi empregada uma vez que o pesquisador participou das reuniões com os principais atores sociais envolvidos com a implementação das políticas de assistência estudantil. Para isso, as informações obtidas foram devidamente anotadas nos diários de campo durante as reuniões sistemáticas de julho a dezembro.

Adotou-se a técnica de análise de conteúdo das informações para apreciação das discussões, inferências e interpretações. As práticas de gestão identificadas tiveram foco interpretativo voltado a geração de um conhecimento aplicado aos atores sociais da pesquisa (COLBARI, 2014). Essa técnica, enquanto abordagem qualitativa, é fundada diante da inferência na presença de um índice (tema, expressão, palavra, frase, etc.) e não sobre a frequência em cada texto individual. De tal modo, as unidades de análise do estudo estiveram em consonância com as fases estruturantes (BARDIN, 2011). O material analisado primeiramente foi o conteúdo dos documentos, em seguida, as transcrições das entrevistas e as observações realizadas referentes às políticas de assistência estudantil. Assim, foram determinadas as unidades de análise em dimensões e processos para categorizar as estratégias propostas.

4. Estratégias de Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil

As estratégias elaboradas e propostas nesta pesquisa são esquematizadas no Quadro 2. São estratégias a ser implementadas a fim de enfrentar, mitigar e/ou resolver os gargalos encontrados pelos funcionários de nível da linha de frente. As estratégias foram organizadas

nas dimensões de análise da integração e da aplicação das políticas de assistência estudantil da linha de frente. Na primeira dimensão as estratégias se categorizaram nos processos denominados de adoção das opções viáveis, promulgação da mudança e coordenação das atividades. Na segunda dimensão estão exibidos os elementos de avaliação das interações e análise das experiências-alvos.

Quadro 2 – Resumo das Estratégias de Linha de Frente da Assistência Estudantil

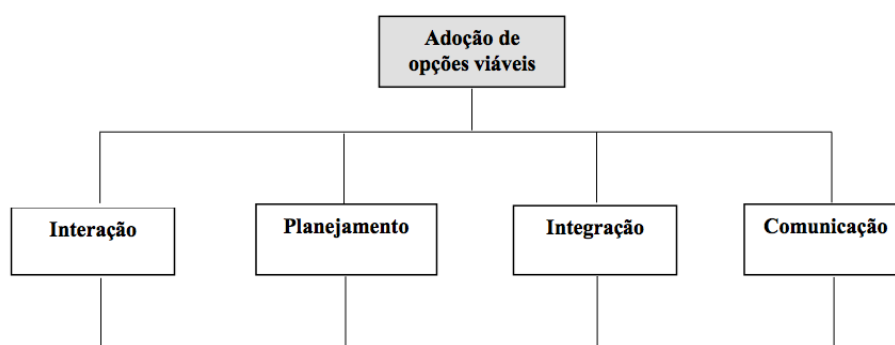
Dimensões	Processos	Estratégias propostas a assistência estudantil
Análises da integração	Adoção de opções viáveis	• Adotar alternativas de interação • Adotar alternativas de planejamento • Adotar alternativas de integração • Adotar alternativas de comunicação
	Promulgação da mudança	• Identificar e difundir práticas de cooperação • Identificar e difundir práticas normativas • Identificar e difundir práticas administrativas • Identificar e difundir práticas de transparência pública
	Coordenação das Atividades	• Coordenar atividades de fluxos organizacionais • Coordenar atividades de gestão de pessoas
Análise da aplicação	Avaliação das interações	• Desenvolver avaliação sistêmica • Desenvolver avaliação dos services
	Análise de experiências-alvos	• Analisar e propor a categorização de documentos • Analisar e propor os dispositivos de acompanhamento

Fonte: Elaboração própria (2017).

5.1 Análise da Integração da Linha de Frente

5.1.1 Adoção de Opções Viáveis

Na análise do processo de adoção de opções viáveis foram determinadas 4 estratégias relevantes para implementação efetiva de políticas de assistência estudantil. Essas estratégias estão representadas na Figura 1, na qual as linhas propõem uma interdependência mútua entre elas.

Figura 1 - Estratégias de Adoção de Opções Viáveis

Fonte: Elaboração própria (2017)

A estratégia de **adotar alternativas de interação** é elaborada para desenvolver atividades que busquem estreitar as relações entre gestores e implementadores de linha de frente visando aproximar os níveis do sistema de implementação para proporcionar a visão holística, integrada e sistêmica entre formuladores e implementadores. A realização de eventos, encontros e reuniões que visem aproximar esses públicos, como também o público-alvo das políticas de assistência estudantil, faz-se necessária não somente para descrever as ações implementadas, mas sim com ênfase no tratamento dos desafios e possíveis soluções a partir dessas interações (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil – Campus II). As discussões acerca da assistência estudantil devem ir além das questões orçamentárias, pretendendo trazer os atores sociais envolvidos para participar do processo de implementação das políticas (Observando Direta; E1). “A assistência estudantil é feita desde o porteiro do prédio até a reitora, porque o objetivo dela é a permanência do estudante e assim todas as ações devem ser consideradas” (E1). A participação da população-alvo nas decisões políticas de assistência estudantil deve se tornar frequente no processo de implementação, haja vista que os estudantes devem ser incluídos nas comissões para opinar e deliberar as ações de permanência na educação superior. “A gente precisa redefinir e revisar algumas coisas nas políticas de assistência e discutir com os alunos esses rumos seria uma estratégia positiva” (E4). Nesse sentido, faz-se necessário uma articulação dos implementadores com as representações dos discentes (grêmio estudantil) com a finalidade de proporcionar diálogos mais próximos (E1; E3; E4; E5; E6; E8).

A segunda estratégia é de **adotar alternativas de planejamento** como uma das ações que permitem maior flexibilidade na definição nos objetivos e metas de longo prazo, quantitativamente, entre os implementadores das políticas de assistência estudantil. Os objetivos devem ser estabelecidos de modo que sejam alcançáveis e compreensíveis, buscando reduzir a

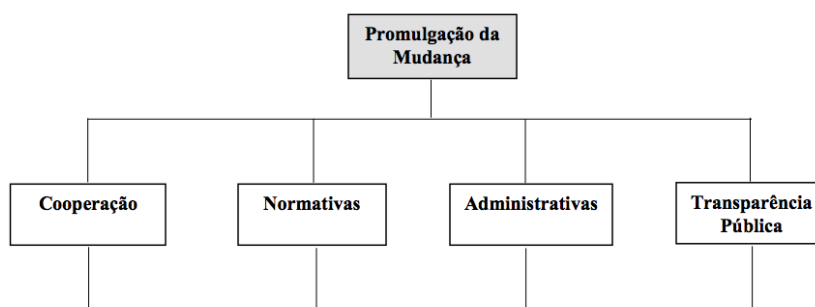
burocracia e formalidade que são dispensáveis às atividades de implementação de políticas. Tais possibilidades precisam ser levadas em consideração ao que está descrito além das normativas e resoluções relacionadas à finalidade da assistência estudantil, procurando os dispositivos de planejamento pautados nas práticas dos implementadores de linha de frente (Observação direta; Planejamento Anual de Assistência Estudantil – Campus I; Planejamento de Políticas de Assistência ao Educando – Campus VII). O plano de trabalho, com a descrição de atividades e cronogramas, precisa ser debatido entre a alta gestão e a equipe da linha de frente da implementação das políticas de assistência estudantil (E2; E4; E8). Os relatórios e as metas devem perpassar a perspectiva quantitativa, procurando se debruçar também sob a ótica qualitativa das propostas. A redução do excesso de burocracia deve ser estabelecida através de uma uniformização de editais relacionados à assistência estudantil, já que eles são direcionados para o setor jurídico, que, por sua vez, possui demandas de diversos setores (E3; E4; E5; E6). O planejamento por área temática da assistência estudantil é estratégico e deve ser expandido, como, por exemplo, a equipe de saúde multiprofissional e de gestão (E3; E8).

O propósito de **adotar alternativas de integração** com o público-alvo é a terceira estratégia, sustentada em manter relacionamento entre a gestão superior, os agentes implementadores, docentes e os discentes a fim de mapear os principais problemas relacionados à assistência estudantil (Observação direta; Relato de experiências – Campus III; Relatório de ação – Campus IV). A integração, por meio da visão sistêmica e integrada entre os níveis de implementação, proporciona a troca de experiências e informações entre os atores sociais. A elaboração e execução do planejamento sistêmico devem acompanhar as políticas de assistência estudantil na instituição de maneira alinhada para todos os campi (E1; E2; E3; E5; E8; Plano de Desenvolvimento Institucional). “Às vezes chega um orçamento para o Campus sem observar qual a realidade local. O que a gente sente falta é de uma aproximação da gestão para ouvir a percepção dos funcionários da linha de frente” (E1). Os implementadores da linha de frente necessitam planejar e dirigir suas ações de maneira estratégica e holística, transcorrendo as atividades operacionais do cotidiano (Observação direta; E8). “Estrategicamente, a equipe da assistência estudantil vem tentando fazer conexões com outros setores, pois os alunos estão em todos os segmentos. É preciso que essas ações estejam integradas com as demais da instituição” (E8). Os gestores locais dos *campi*, que são de áreas distintas da assistência estudantil, precisam ser sensíveis às práticas das políticas que visem a permanência dos discentes. Nesse caso, deve-se promover a integração entre os diversos setores da instituição à luz das políticas de assistência estudantil (E3; E8).

A última estratégia desse processo é **adotar alternativas de comunicação** para melhorar a comunicabilidade da linha de frente, a fim de reportar as decisões críticas da assistência estudantil aos demais níveis do sistema de implementação. Com a criação de mecanismos nos quais os usuários das políticas de assistência estudantis estejam esclarecidos acerca das regras e procedimentos é uma tática viável (Plano de Desenvolvimento Institucional). Dessa forma, a prática de promover a realização de seminários, fóruns, encontros, reuniões ou outros espaços de discussão sobre a assistência estudantil deve ser mais frequente, principalmente com os alunos diretamente impactados pelas políticas (Observação direta; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). O estímulo à criação e promoção de círculos de conversação junto aos estudantes para discussão das políticas que visem a permanência dos discentes precisa ser constantemente praticado no contexto institucional (E1; E5; E6). O estabelecimento de canais de comunicação em redes sociais deve ser cada vez mais difundido, uma vez que o público-alvo das políticas de assistência estudantil é sensível a este mecanismo (E1; E2; E6; E8). Um dos entrevistados menciona que “uma ferramenta seria a implantação de um *helpdesk* de demanda de ensino para melhorar a comunicação entre professores e alunos... O professor faria uma ocorrência/requisição que seria encaminhado para o setor responsável” (E2). Nota-se a importância de adotar a comunicação dos papéis dos servidores, das políticas e programas ofertados e da sensibilização do público-alvo das políticas de assistência estudantil, principalmente para os discentes que estão iniciando sua vida acadêmica (E6; E7). Para isso, as informações precisam ser cada vez mais direta, buscando aproximação do estudante ao setor de assistência estudantil (E8).

5.1.2 Promulgação da Mudança

No processo de promulgação de mudança estão presentes 4 estratégias relacionadas entre si e voltadas para efetividade da implementação das políticas de assistência estudantil; o resumo delas se apresenta na Figura 2.

Figura 2 - Estratégias de Promulgação da Mudança

Fonte: Elaboração própria (2017)

A primeira estratégia, que busca compartilhar melhorias, ideias e experiências, é a de **identificar e difundir práticas de cooperação**, através do desenvolvimento de ações conjuntas dos atores sociais da assistência estudantil (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil – Campus II). O estímulo à criação de redes de cooperação tanto internamente (entre os departamentos) quanto externamente (município, empresas privadas e outros órgãos) é um fator imprescindível no desempenho das políticas de assistência estudantil (E3). A conexão dessa área temáticas com outros campos finalísticos das IFES, tais como, extensão, cultura, esporte, artes, pesquisa e ensino, pode ser um elemento estratégico na implementação das políticas (Observação Direta; E8). A participação em eventos com implementadores de outras IFES, estimula troca de experiências e saberes acerca dos conteúdos pertinentes a permanência universitária (E5; E8). Nota-se que o papel do docente é crucial na implementação e engajamento das políticas de assistência ao discente, razão na qual esse profissional tem maior aproximação na formação acadêmica dos estudantes (E2; E3; E4; E6)

A segunda estratégia é **identificar e difundir práticas normativas** no intuito de criar normas e processos específicos para os profissionais implementadores das políticas de assistência estudantil (Minuta da câmara de assistência estudantil – Campus V). A resolução específica a assistência dos discentes na instituição precisa de atualização constate, contemplando as situações contemporâneas das realidades locais dos implementadores (E1; E3; E5; E6; E7). A questão da discricionariedade na implementação de algumas ações é realidade dos funcionários da linha de frente, porém limitada a validação da comissão e aos aspectos da legalidade (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). Destarte, a delegação da gestão superior aos implementadores das ações deve buscar a autonomia, porém esse processo de auto-gestão dependerá do perfil do funcionário. Neste aspecto, pode haver um levantamento de diagnóstico da equipe para

identificar o nível de integração da equipe ao ponto de legitimar o poder discricionário desses funcionários de linha de frente (E8). As normativas devem proporcionar um entendimento global sobre as políticas de assistência estudantil para que os implementadores consigam tomar as decisões de forma concisa e homogeneia (E2; E6). O desenvolvimento de cartilhas com orientações gerais aos funcionários da linha de frente da assistência estudantil pode ser um mecanismo pedagógico efetivo na atividade de implementação (E7).

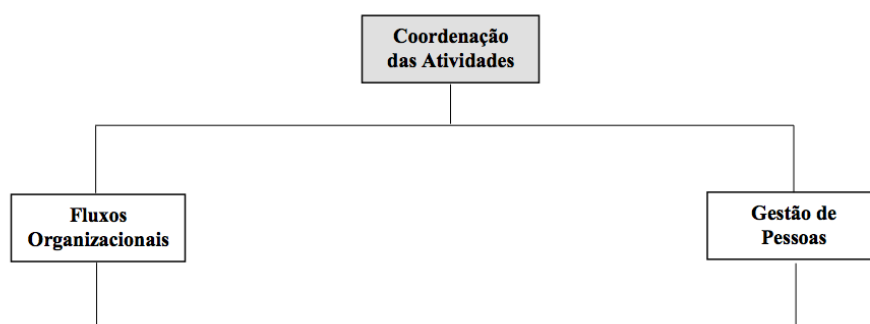
A estratégia de **identificar e difundir práticas administrativas** é a terceira do processo de promulgação da mudança que visa desenvolver ações efetivas na identificação parâmetros, tarefas e engajamentos do grupo-alvo a fim de monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente (Assistência estudantil do Campus – Campus IV; Relatório de Gestão da Coordenação Geral de Apoio, Ensino e Aprendizagem – Campus I). O desenvolvimento de ferramentas de gestão para otimizar o trabalho dos implementadores deve ser constituída, uma vez que os agentes da linha de frente devem ir além das atividades operacionais. A implantação de um sistema informatizado é um método que pode ser utilizado para agilizar o trâmite e diminuir a burocracia na realização dos processos de seleção dos estudantes que participam do processo seletivo da assistência estudantil (E2; E7; E8) Relatório para reunião de assistência estudantil do IF-Nordeste). “A gente precisa de um sistema informatizado para registrar não só para os alunos que recebem bolsa/auxílio, mas também para identificar todos os tipos de atendimentos que são fornecidos a eles e criar um banco de dados” (E7). Além disso, o sistema deve possibilitar a inscrição nos editais, divulgação dos resultados, agendamento de atendimento e outros serviços *on line* por meio eletrônico (E7; Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil).

A quarta estratégia desse processo é **identificar e difundir práticas de transparência pública** para operacionalizar políticas que proporcione o controle social dos atores do sistema de implementação das políticas de assistência estudantil (Observação direta). “Desenvolver planilhas para colocar no mural demonstrando quanto está sendo gasto por mês e quem está recebendo” (E3). O acesso à informação dos desdobramentos das políticas de assistência estudantil deve ser promovido de forma que garanta o controle social e a transparência dos gastos públicos nessa área. Deste modo, a publicação de informações precisa ir além da disponibilização no site institucional, propiciando a divulgação das ações em outros meios de exposição para a sociedade em geral. (E8; Observação direta).

5.1.3 Coordenação das Atividades

Durante o processo de coordenação das atividades de implementação de políticas foram concatenadas duas estratégias efetivas para assistência estudantil, conforme sistematizado na Figura 3.

Figura 3 - Estratégias de Coordenação das Atividades



Fonte: Elaboração própria (2017)

A estratégia inicial é a de **coordenar atividades de fluxos organizacionais** por meio da criação de etapas sobre a forma de como as tarefas são sequenciadas e alinhadas nas tomadas de decisões da linha de frente das políticas de assistência estudantil (Planejamento Anual de Assistência Estudantil - Campus I; Minuta da câmara de assistência estudantil - Campus V). Os fluxos de atividades que são hierarquizados devem ser flexíveis, com ligações diretas entre a base e a cúpula, ou seja, entre a gestão superior e os coordenadores dos *campi* (E1; E3).

A estratégia seguinte está direcionada a **coordenar atividades de gestão de pessoas**, propondo-se a promover o encorajamento e motivação para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos aos implementadores. A adequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente pode impactar efetivamente nos resultados das políticas de assistência estudantil. A estruturação das finalidades dos agentes do sistema de implementação e o grupo-alvo das políticas de assistência estudantil é necessária para que a linha de frente se torne efetiva (Entrevistas; Observação direta). O atendimento das necessidades dos funcionários da linha de frente das políticas de assistência estudantil se dá com a criação de planos de capacitação específicos para servidores vinculados à assistência estudantil (Observação Direta; Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). O gerenciamento de competências dos gestores ligados à assistência estudantil precisa ser

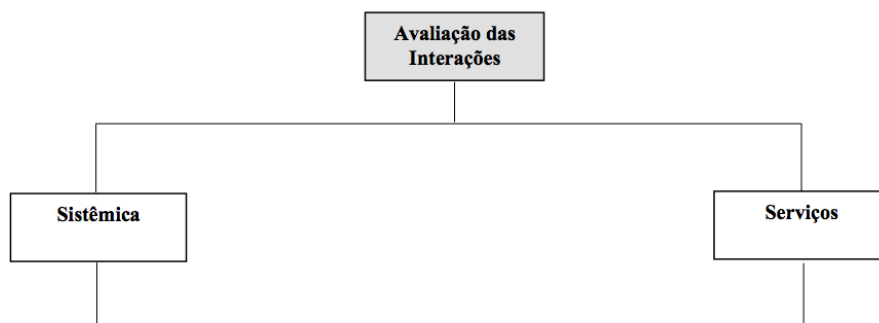
pautado também na formação técnica e prática na área da assistência estudantil (E6; E7). Nota-se, de modo geral, que há explicitamente uma necessidade de reestruturação e adequação do quadro de pessoal e da infraestrutura para o desempenho das atribuições específicas dos funcionários da linha de frente (Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil – IF Nordeste; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). O desenvolvimento de políticas de reconhecimento por intermédio de elogios, destaques, agradecimentos e outros discursos aos implementadores das ações de assistência estudantil é uma ação efetiva que os gestores podem adotar (E7; E8).

6.2 Análise da Aplicação da Linha de Frente

6.2.1 Avaliação das Interações

A Figura 4 correlaciona as estratégias efetivas do processo de avaliação das interações que devem ser implementadas nas políticas de assistência estudantil.

Figura 4 - Estratégias de Avaliação das Interações



Fonte: Elaboração própria (2017)

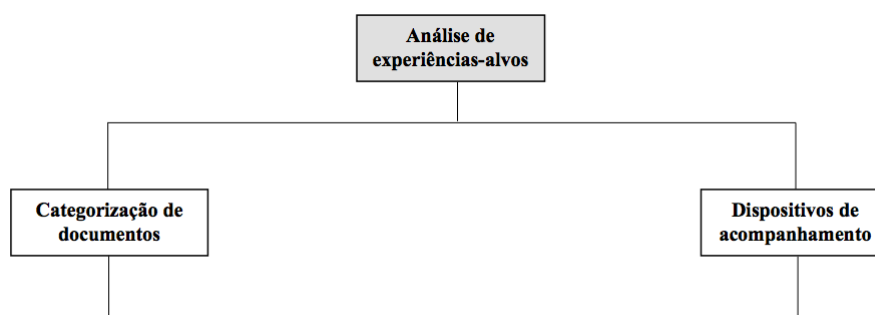
Na primeira instância, a estratégia é **desenvolver avaliação sistêmica** para ampliar ferramentas que cataloguem sistematicamente as ações das políticas implementadas e o compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar as decisões e os resultados dos agentes implementadores e das próprias políticas de assistência estudantil. A definição de instrumentos formais de avaliação, especificamente para as políticas de assistência estudantil, é uma prática efetiva da implementação (E1; E6; E7). A aplicação dessas avaliações deve ser amplamente divulgada nos espaços de maior visibilidade e fluxo do público-alvo dessas políticas (Observação direta).

Posteriormente, a estratégia de **desenvolver avaliação dos serviços** averigua os serviços públicos prestados pelos burocratas de nível de rua na implementação das políticas de assistência estudantil (Entrevista Campus I; Documentos – procurar a avaliação). A mensuração dos serviços, com pesquisa de opinião, é uma maneira de validar ou não as ações dos implementadores na execução das atividades para os discentes (E1; E6; E7; E8). O desenvolvimento de avaliações de ações específicas que analisem a percepção dos atores envolvidos em projetos e políticas da assistência estudantil é uma proposta efetiva (E2; E7; E8).

6.2.2 Análise de Experiências-alvos

No processo de análise de experiências-alvos, foram estruturadas e descritas duas estratégias a fim de garantir efetivamente a implementação das políticas de assistência estudantil como demonstra a Figura 5.

Figura 5 - Estratégias de Análise de Experiências-alvos



Fonte: Elaboração própria (2017)

Inicialmente, foi delineada a estratégias de **analisar e propor a categorização de documentos** que pretende registrar através de documentações as condições da linha de frente e os impactos ocasionados à população-alvo das políticas de assistência estudantil (Memorando da Coordenação de Cultura e Eventos Campus I; Ata de reunião – Campus II). Propõe-se a identificação e difusão das práticas de documentação, objetivando mapear e documentar as etapas do processo de implementação das políticas de assistência estudantil (Relatório da Coordenação de Políticas de Assistência ao Educando – Campus VI; Planejamento de ações Setor psicossocial – Campus V). Os documentos institucionais, que orientam a implementação de políticas de assistência ao aluno, geralmente são baseados em normas e leis específicas (E1;

E2; E3; E4; E5; E6; E7 E8). Esses instrumentos não trazem uma riqueza de detalhe para orientação das atividades dos funcionários da linha de frente (Observação direta). “Falta uma política a nível institucional de assistência à saúde ao discente, podendo ter documentos que norteiem a execução dos agentes de forma sistêmica, porque as ações são isoladas nos campi” (E2). A ação de uniformização dos documentos deve ser adotada no que tange à instituição como um todo acerca da implementação de políticas de assistência estudantil (E2). A categorização de documentos que mapeie os desafios se torna um instrumento eficaz na tentativa de identificar os fatores mais críticos ao desenvolvimento das políticas (E3; E7).

Em seguida, definiu-se a estratégia de **analisar e propor os dispositivos de acompanhamento da população-alvo** para conduzir as possíveis pressões geradas pelos discentes das políticas/programas de assistência estudantil. A proposição de métodos de avaliação que considerem as experiências relevantes para interação dos discentes com as políticas e programas da assistência estudantil deve ser uma prática efetiva no contexto institucional (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil, Campus II). A criação de uma avaliação e relatórios de experiências entre os implementadores e o público-alvo das políticas no intuito de identificar se determinadas ações atingiram os objetivos e quais os impactos delas no cotidiano da assistência estudantil (E2). Além dos relatórios que já são utilizados no gerenciamento dos implementadores de linha de frente (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8), o uso de e-mails específicos para acompanhar as demandas dos discentes é uma forma de acolher as sugestões e críticas (E3). Os mecanismos de acompanhamento dos funcionários da linha de frente em relação à população-alvo das políticas de assistência estudantil necessitam romper exclusivamente as questões orçamentárias dos auxílios e bolsas, incluindo questões sociais e familiares dos estudantes (E1; E2; E3; E6).

7. Discussões e Impactos

As Ifes seguem o mesmo o critério de elegibilidade do público-alvo impactado pelas políticas do Pnaes, descrito segundo o Decreto 7.234/2010 no que se refere à renda familiar de um salário mínimo e meio (BRASIL, 2010). No entanto, elas possuem regras e normas próprias através da disposição das políticas de assistência estudantil com editais específicos diante da realidade orçamentária e estrutural de cada uma.

Os atores-chaves responsáveis pela implementação dessas políticas são os funcionários de linha de frente que frequentemente precisam de estratégias para enfrentar os desafios do cotidiano. Com a aplicação dos resultados desta pesquisa, espera-se impactar não só os funcionários da linha de frente, como também os gestores da alta administração das Ifes e discentes relacionados às políticas de assistência estudantil.

A forma de gerir e implementar com efetividade as estratégias implica mudança almejada no que tange às práticas da linha de frente das políticas de assistência estudantil. Os principais impactos sócio profissionais desta pesquisa foram propostos aos implementadores de linha de frente da assistência estudantil dentro dos processos que foram sustentados por duas dimensões: análise da integração e da aplicação das políticas.

Na primeira dimensão, as estratégias de **interação, planejamento, integração e comunicação** compõe o processo de adoção de opções viáveis. Enquanto a identificação e difusão das estratégias de **cooperação, normativas, administrativas e transparência pública** são as principais responsáveis pela promulgação da mudança. No processo de coordenação das atividades estão presentes as estratégias de **fluxos organizacionais** e de **gestão de pessoas**. Na segunda dimensão, o processo de **avaliação das interações** busca estratégias de desenvolver avaliação sistêmica e dos serviços da assistência estudantil. As estratégias que analisam e propõe a **categorização de documentos** e os **dispositivos de acompanhamento** formam o processo de análise de experiências-alvos entre a linha de frente e os discentes.

O impacto para os gestores, a partir das estratégias propostas, é direcionado à melhoria contínua do processo de implementação que, ao adotar essas ações, pode gerar soluções efetivas no planejamento e nas tomadas de decisões da gestão das Ifes. A consequência prevista com essa perspectiva gera valor aos destinatários das políticas, uma vez que elas foram criadas no intuito de promover a mudança almejada.

A utilidade dos resultados desta pesquisa está voltada para impactar principalmente o público-alvo das políticas de assistência estudantil. Com a implementação efetiva da política pelos gestores e dos funcionários da linha de frente, as estratégias empregadas visam que os discentes permaneçam com êxito nas suas instituições.

Baseado no processo de implementação de políticas públicas, sugere-se que essas ações possuam um conhecimento transversal, possibilitando a análise da aplicação das estratégias supracitadas para além do campo da assistência estudantil. Porém, essas outras áreas são alusivas à permanência dos estudantes na educação superior, a exemplo, extensão, pesquisa, ensino, cultura e outras.

8. Considerações Finais

A finalidade desta pesquisa foi discutir, descrever e propor estratégias de maneira articulada a partir das experiências dos atores sociais que as implementam. Identificamos que a perspectiva da efetividade nos possibilita identificar práticas efetivas dos funcionários de linha de frente, com suas situações de trabalho, na implementação das políticas de assistência estudantil. O enfrentamento dos possíveis desafios encontrados se dá com estratégias que foram estruturadas em processos compostos pelas dimensões de análise da integração e aplicação dessas análises das políticas de assistência estudantil.

Os processos da dimensão de análise abordaram três elementos-chaves denominados de adoção de opções viáveis, promulgação da mudança e coordenação das atividades. As estratégias do primeiro processo foram propostas para adotar alternativas de interação, de **planejamento**, de **integração** e de **comunicação** das políticas de assistência estudantil. Através dessas estratégias, os agentes da linha de frente podem resolver os seguintes desafios: falta de identificação dos fatores relevantes para interação com os programas da assistência estudantil; falta de engajamento dos discentes com as políticas, uma vez que a ênfase reside no recebimento de bolsas e auxílios em detrimento de outros impactos; indefinição clara de objetivos e metas concatenados com o planejamento institucional; distanciamento moderado nas relações entre gestores e implementadores; ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores ou entre gestores e funcionários da linha de frente; ineficácia do canal de comunicação entre os implementadores e o público-alvo. O segundo processo foi elaborado a partir das estratégias que difundem práticas da assistência estudantil voltadas para **cooperação**, **normativas**, **administrativas** e **transparência pública**. Entre os desafios, os quais devem ser mitigados com essas estratégias, estão: carência de ferramentas que proporcionem o compartilhamento das melhorias, ideias e experiências; falta de estabelecimento de normas profissionais específicas para os agentes implementadores das políticas de assistência estudantil; falha nas atividades e insuficiência de sistemas que busque monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente; ausência de controle social sobre as informações relacionadas aos investimentos das políticas de assistência estudantil. O conjunto de estratégias do terceiro processo consiste em coordenar as atividades de **fluxos** organizacionais e de **gestão de pessoas**. Essas estratégias podem superar os desafios recorrentes: ausência de parâmetros básicos e uniformização para realização das políticas; imprecisão sobre a forma de como se desenvolvem as tarefas no sequenciamento e alinhamento nas tomadas de decisões; desencorajamento para o cumprimento de metas através de

reconhecimentos e incentivos concedidos aos implementadores; inadequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente.

Enquanto os processos de implementação da análise de aplicação contemplam as avaliações das interações e a análise de experiências-alvo, as estratégias do primeiro processo são voltadas para desenvolver **avaliação sistêmica** e **serviços** da assistência estudantil. Assim, a resolução dos desafios causados pela incipiência nas avaliações acerca do sistema de implementação e da satisfação com os serviços públicos prestados pelos agentes da linha de frente da assistência estudantil. O segundo momento dos processos é pautado nas estratégias que objetivam propor a categorização de documentos e os dispositivos de acompanhamento de experiências-alvos ocorridas na implementação das políticas de assistência estudantil. Essas estratégias pretendem superar os desafios mais pertinentes nas vivências dos funcionários da linha de frente que ocorreram devido à ausência de documentação formal das atividades desempenhadas, ineficiência de metodologias para catalogar e avaliar sistematicamente as experiências dos grupos-alvo na implementação das políticas de assistência estudantil.

Neste estudo, percebemos uma inefetividade de mecanismos para tratar as disparidades entre os agentes do sistema de implementação e a população-alvo das políticas de assistência estudantil, o que nos motivou a proposição dessas estratégias. Os desafios encontrados em um contexto específico institucional podem perpassar outras realidades já que o Pnaes é o programa central comum a todas as Ifes, em que as políticas de assistência estudantil são desenvolvidas e implementadas localmente por cada uma delas. Não resta dúvidas que nessa concepção faz-se necessário observar que uma ou mais estratégias são pertinentes a múltiplos desafios e a diversas realidades nos contextos das Ifes. Tanto os gestores quanto os implementadores podem se apropriar dessas estratégias propostas nos resultados para superar seus desafios e alcançar a mudança almejada, otimizar os recursos do Pnaes e integrar os atores envolvidos, considerando o conjunto no qual se inserem.

Os implementadores de linha de frente, mesmo munidos de uma certa discricionariedade nas tomadas de decisões, acabam habitualmente se limitando às diretrizes normativas da instituição e do governo diante das limitações orçamentárias e legais. As estratégias fornecidas nesta pesquisa podem auxiliar na implementação das políticas de assistência estudantil, consequentemente, contribuindo para a permanência dos universitários nas Ifes. Destarte, é possível notar que essas estratégias não esgotam o campo de pesquisa no que tange à temática de assistência estudantil, podendo existir outras possibilidades a serem exploradas na gestão dessas políticas.

Referências Bibliográficas

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

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 jul. 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-10/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.

BRODKIN, E. Z. Accountability in Street-level Organizations. **Journal of Public Administration**, n. 31, 2008, p. 317-336.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico conceitual. Vitória: EDUFES, 2014.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

ETZIONI, A. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003. FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**, v. 26, n. 1, p. 1-26, 2011.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun., 2000.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual Prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

_____.; HUPE, P. **Implementation Public Policy: an introduction to the study operational governance**. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.

LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002, p. 48-79.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

_____.; _____. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 131-143, 2017.

_____.; _____.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 24, p. 493-515, 2014.

LIMA, W. A. S.; DAVEL, E. Implementação de Política Pública de Assistência Estudantil nas IFES: a perspectiva da efetividade e suas virtudes. In: XVI COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU, 2016. Arequipa, Peru. **Anais...** Arequipa: UFSC, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171277>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (Org). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Rio de Janeiro: **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, B. R. A. implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. **Effective Implementation in Practice**: Integrating Public Policy & Management. San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 2015.

SAUNDERS, R. P. **Implementation monitoring and process evaluation**. Los Angeles: University of South Carolina Press, 2016.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

WU, X.; RAMESSH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANNI, P. P.; MORAES, G. H. S. M.; MARIOTTO, F. L. What is the use of a single-case study in management research?. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 4, p. 358-369, 2014.

Formação da Agenda Governamental relativa às Políticas Urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos

Daiane Boelhauer Menezes¹

Recebido em 14 de fevereiro 2017
Aprovado em 12 de maio de 2017

DOI:

RESUMO

Esse texto analisa as políticas de urbanização do país, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, passando pelo Conselho das Cidades (ConCidades), assim como pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para tanto, utiliza-se o modelo dos múltiplos fluxos que tenta explicar de que forma um problema político entra para a agenda governamental e se torna objeto de resolução através de uma política pública. Notícias e outros estudos proveem as informações para a análise. No fluxo do problema político havia, já antes da Constituição de 1988, um movimento pela reforma urbana, mas, apenas após as eleições de 2002 (fluxo da política) foi criado o MCidades e o assunto ganhou destaque. Entre as primeiras ações do ministério esteve a criação de mecanismos de participação social. No entanto, a população com menor renda passou a ter mais recursos destinados a sua moradia anos após sua criação, quando o problema foi reclassificado de social para de crescimento econômico, com o Programa Minha Casa Minha Vida. A utilização do modelo de múltiplos fluxos foi bastante útil para esclarecer conexões e apontar os atores mais influentes, visíveis e invisíveis, que oscilaram em importância ao longo do período analisado, de acordo com a abertura ou fechamento das janelas de oportunidades.

Palavras-chave: políticas públicas; urbanização; múltiplos fluxos.

3

1. Introdução

Propõe-se uma análise das políticas de urbanização do país, com foco na criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, tratando também do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), assim como do Conselho das Cidades (ConCidades). Para tanto, utiliza-se o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon.

³ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: daianebmenezes@gmail.com

Esse modelo tenta explicar de que forma um problema político entra para a agenda governamental e se torna objeto de resolução através de uma política pública. Isto é, mais do que se concentrar na previsão de mudança da agenda, fornece ferramentas para a compreensão e o entendimento do processo de definição da mesma.

Os modelos racionalistas consideram que os indivíduos são maximizadores de utilidade e têm formas claras de chegar à decisão final e os modelos construtivistas acreditam que se chega a essa decisão por meio de persuasão e de deliberação entre grupos competidores. Diferentemente desses modelos, o dos múltiplos fluxos separa aqueles que manipulam, ou os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), daqueles que têm preferências problemáticas e o poder de tomar decisões (*policy makers*) e são, portanto, sugestionados ou sujeitos à manipulação. Além disso, considera que as escolhas coletivas são uma combinação de forças estruturais somadas a processos cognitivos e afetivos altamente dependentes do contexto (ZAHARIADIS, 2007).

Na próxima seção, é abordada justamente a construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos.

Na seção 2, a política de urbanização do Brasil é explicada a partir dos múltiplos fluxos. Além da literatura sobre tema, utilizam-se notícias que contenham palavras-chave relativas às políticas urbanas publicadas no site do veículo de comunicação Folha de S. Paulo no período por volta da criação do MCidades. A escolha desse site se deu pelo número de acessos que possui, colocando-se em quarto lugar no país, e pelo seu foco mais em notícias do que em entretenimento⁴. Por meio dessas notícias e de artigos sobre o tema, atores do processo e suas articulações para a construção de uma agenda governamental voltada ao tema são identificados.

Na última seção, considerações finais, são apresentadas retomando os principais achados do texto.

⁴A versão online do jornal impresso Folha de São Paulo, ao contrário dos sites que se encontram nas três primeiras posições (G1, UOL e Terra Notícias), concentra-se menos em entretenimento. Disponível em: <<http://top10mais.org/top-10-melhores-sites-de-noticias-do-brasil/#ixzz4Mo5Re5n6>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

2. A construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos

O modelo dos múltiplos fluxos é composto pelos fluxos do problema político, da política pública e da política em si. No **fluxo do problema político**, entre as questões ignoradas, consideradas como “estado das coisas”, algumas adquirem relevância para as autoridades governamentais e para atores importantes de fora do governo. Essas questões passam a ser objeto de debate na mídia, tornando-se um problema político e podendo ser priorizadas e atacadas por uma política pública. A mudança de enfoque de estado das coisas para problema político pode se dar por meio de indicadores, eventos, crises ou pelo *feedback* de ações dos governos. Os problemas são, então, construções sociais, que envolvem interpretação (CAPELLA, 2006).

O **fluxo da política pública**, por sua vez, engloba defensores de diferentes soluções, como analistas, pesquisadores, acadêmicos, especialistas, consultores e técnicos. Esses grupos são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo. Os critérios de aceitação das alternativas para solucionar determinados problemas políticos incluem viabilidade técnica e admissibilidade dos valores, o que permite a difusão da ideia. As ideias, para Kingdon, frequentemente, são mais importantes do que os grupos de pressão na escolha de uma alternativa.

Zahariadis (2007, p.72) aponta que

As configurações institucionais⁵, ou, para dizer de forma diferente, o nível de integração, é diferente nos países, afetando o modo e o compasso das ideias, isto é, como as ideias germinam no fluxo da política pública e quão rapidamente elas chegam a ser proeminentes. A integração se refere às ligações entre os participantes.⁶(tradução nossa)

As redes mais integradas são, então, menores, com acesso mais restrito, um padrão consensual e mais capacidade administrativa, ao passo que as menos integradas são maiores, com acesso menos restrito, menor capacidade administrativa e um padrão mais competitivo. A busca por soluções e sua disponibilidade depende da integração das comunidades geradoras de soluções.

⁵Múltiplos fluxos utilizam a ideia que “institutions make things possible, but people make things happen. It points to the importance of policy entrepreneurs and human cognition and emotion as the bases of political manipulation. Moreover, institutions matter, but their importance is tempered considerably by individuals, timing, and context” (ZAHARIADIS, 2007, p.84).

⁶“Institutional configurations, or, to put it differently, the level of integration, differ across countries, affecting the mode and tempo of ideas, that is, how ideas germinate in the policy stream and how fast they rise to prominence. Integration refers to linkages among participants” (ZAHARIADIS, 2007, p.72).

O período de gestação das ideias pode variar de rápido ou gradual, assim como o seu conteúdo pode ser completamente novo ou apenas uma extensão do que já existe.

Para Kingdon (2013, p. 205-206), os fluxos de problemas e soluções estão frequentemente desconectados já que:

[...] os participantes não identificam primeiramente os problemas e depois procuram por soluções para eles; de fato, a promoção de soluções frequentemente precede a ênfase dos problemas aos quais elas se ligam. As agendas não são primeiramente definidas e depois as alternativas geradas, em lugar disso, as alternativas devem ser promovidas por um longo período antes da oportunidade de curto prazo se apresentar na agenda.⁷ (tradução nossa).

Burocratas, por exemplo, podem sugerir soluções apenas para proteger ou expandir seu campo; grupos de interesse, somente para proteger seus interesses econômicos; e atores, apenas para fazer avançar suas ideologias.

Por fim, o **fluxo da política** é composto tanto por eleições e eleitos quanto pela construção da consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar dado problema, que ocorre por meio do humor nacional, do clima de opinião e das campanhas de grupos de pressão. Ao que tudo indica, as eleições influenciam na construção dessa consciência e vice-versa. Nesse fluxo, situações como a percepção de um humor favorável, o apoio de grupos de interesse e as mudanças dentro do próprio governo, de gestão, de composição do congresso, influenciam na agenda governamental, tornando determinados momentos mais propícios a certas ações.

É premissa do modelo que os três fluxos são independentes, com suas próprias regras e sua própria dinâmica, o que não quer dizer que não tenham nenhum tipo de reflexo um no outro. Entre os critérios de sobrevivência das ideias nas comunidades que pensam as soluções para os problemas políticos, por exemplo, está a antecipação por parte dos especialistas da sua aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo da política e o das políticas públicas. Mudanças de pessoas-chave no governo e mudanças do “humor nacional” podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico (CAPELLA, 2006). Essas relações, no entanto, não invalidam o modelo, pois

⁷“Participants do not first identify problems and then seek solutions for them; indeed, advocacy of solutions often precedes the highlighting of problems to which they become attached. Agendas are not first set and then alternatives generated; instead, alternatives must be advocated for a long period before a short-run opportunity presents itself on an agenda”. (KINGDON, 2013, p.205-6).

[...] se muitos analistas de políticas públicas aceitam prontamente que as pessoas não tem que ser racionais – elas apenas têm que agir como se fossem racionais – os analistas políticos também podem aceitar que os fluxos não precisam ser independentes, eles apenas têm que atuar como se fossem independentes (ZAHARIADIS, 2007, p.82, tradução nossa)⁸.

As **agendas governamentais**, portanto, definem-se dependendo: 1) dos problemas políticos, 2) das políticas públicas construídas pelos **atores invisíveis** das comunidades geradoras de alternativas (como, por exemplo, acadêmicos, consultores, funcionários legislativos, burocratas e analistas de grupos de interesses), que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy arena*), e 3) dos **atores visíveis** do fluxo da política (tais como políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.).

Entre os atores invisíveis, os servidores públicos exercem mais influência sobre a geração de alternativas e a implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. Muitos desenvolvem propostas e esperam a oportunidade para apresentá-las. Um secretário executivo de um ministério, por exemplo, tem influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários de carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política e solicita seu apoio para elaborar as propostas de ação.

Entre os atores visíveis, o presidente é o mais forte na definição da agenda porque possui recursos institucionais (poder de veto e de nomear cargos-chave do processo decisório – altos escalões da burocracia governamental, ministros e secretários executivos), organizacionais e de comando da atenção pública. Ele não controla, porém, as alternativas a serem consideradas. Senadores e deputados também exercem influência sobre a agenda governamental, assim como podem também contribuir para a geração de alternativas.

Se os **policy entrepreneurs** (empreendedores de políticas públicas), manipuladores de preferências, forem capazes de integrar problemas e soluções e encontrar políticos receptivos as suas ideais, há mudança na política pública. Nesse momento, a disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, energia, etc.) e de acesso aos *policy makers* (causado, por exemplo, por

⁸ “If many policy analysts readily accept the assumption that people don’t have to be rational—they only need act as if they are rational—they can also accept the assumption that streams don’t have to be independent—they only need flow as if they are independent” (ZAHARIADIS, 2007, p.82).

identidade ideológica) faz diferença⁹ (ZAHARIADIS, 2007). Esses empreendedores de políticas públicas podem estar tanto no governo (ocupando altos postos no Poder Executivo ou em funções burocráticas); no Congresso (parlamentares ou assessores), ou fora dele, em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia, etc. (CAPELLA, 2006).

Por fim, quando há convergência desses fluxos, isto é, quando há um problema entendido como relevante pelos tomadores de decisão, uma solução disponível para esse problema (possível de ser implementada e bem aceita entre os atores políticos), e um momento propício no fluxo político, abre-se uma **janela de oportunidade**.

Em algumas situações, as janelas de oportunidades podem ter alguma periodicidade ou previsibilidade, como em algumas fases do ciclo orçamentário e nas mudanças no governo (na administração, no Congresso, na presidência de estatais, etc.).¹⁰ As plataformas eleitorais, no entanto, nem sempre direcionam as ações de um partido quando esse vira governo. Ainda, do mesmo modo que as janelas abrem-se para uma ideia, elas fecham-se quando os fluxos se desarticulam, em função de novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional (CAPELLA, 2006).

A importância da mídia é controversa. Kingdon (2013) realizou 247 entrevistas com membros do Congresso, trabalhadores de agências de apoio, no Executivo (funcionários públicos relevantes, indicações políticas e equipe presidencial), além de lobistas, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores. A mídia foi apontada como importante por apenas 26% dos entrevistados. Bem menos relevante do que a administração (94% - composta pelo Presidente, seu gabinete e os cargos de confiança nos ministérios), Congresso (91%), grupos de interesse (84%), pesquisadores, acadêmicos e consultores (66%) e funcionários públicos (32%). Isso porque o processo pré-decisional da formação da agenda não aparece normalmente na mídia, que publica matérias depois de a agenda ser formada – isto é, amplifica eventos mais do que os cria. De qualquer forma, os meios de comunicação são importantes para a circulação das ideias dentro das *policy communities*. A focalização da mídia facilita a canalização da atenção de diversos atores, exercendo, então, um importante efeito indireto sobre os participantes do processo decisório.

⁹ É a ação deles que diferencia o modelo dos múltiplos fluxos do “*garbage can*”, isto é, o fato de as decisões não serem resultado de flutuações mais ou menos fortuitas nos fluxos. Além disso, os múltiplos fluxos são um modelo mais empiricamente orientado.

¹⁰ Essas condições podem, inclusive, ser pensadas como variáveis intermediárias no modelo, agindo dentro desse fluxo, assim como a viabilidade técnica e os valores no fluxo das políticas públicas, além dos indicadores, eventos, crises ou *feedback* no fluxo dos problema (CAPELLA, 2006).

Entretanto, isso foi encontrado em um contexto em que a concentração de mídia não é tão alta como no Brasil (MARINONI, 2015). Na seção seguinte, analisa-se a política urbana do país com a lente dos múltiplos fluxos.

3. O surgimento do Ministério das Cidades (MCidades)

Nessa seção, analisa-se um importante momento para a política urbana recente: o surgimento do MCidades (2003), que levou à criação dos Conselhos das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social. Como não se trata de um programa específico, a pesquisa realizada no site do veículo Folha de S. Paulo estendeu-se por seis meses antes da criação do MCidades até cerca de meio ano após seu surgimento com termos relativos à política urbana. Os termos utilizados são citados abaixo.

Desde antes da Constituição de 1988, havia um movimento pela reforma urbana¹¹ no país, que articulava, entre outras questões, alternativas ao modelo do Banco Nacional de Habitação (BNH). Dez anos depois de seu lançamento, o BNH havia destinado em 1975, apenas 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014), o que evidenciava não se tratar de uma opção para as camadas que mais necessitavam de ajuda governamental para obter moradia digna.

Contudo, foi apenas com a eleição de um novo governo de base originalmente popular, isto é, a partir do fluxo da política, em 2002, que se abriu uma janela de oportunidade e as políticas urbanas ganharam mais destaque. Efetivamente, no novo governo, houve a criação do MCidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial. Olívio Dutra, o primeiro Ministro a assumir a pasta, cercou-se de técnicos que haviam participado do Projeto Moradia (INSTITUTO, 2000), organizado dentro do Instituto da Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

No Projeto Moradia, fonte do programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva em 2000 para a área urbana, destacava-se a proposta de criação de um ministério para a questão. A justificativa era que a responsabilidade da resolução dos problemas urbanos, ao

¹¹O movimento apresentou à Assembleia Nacional Constituinte de 1988 uma emenda constitucional de iniciativa popular que culminou em dois capítulos sobre a política urbana na Constituição, regulamentados treze anos depois, após pressões do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), com a aprovação do Estatuto das Cidades (GOMIDE, 2008). O FNRU é uma articulação de entidades da sociedade organizada formada desde 1987, que luta pela democratização da gestão das cidades e pela garantia de condições dignas de vida para todos.

longo dos últimos anos, tinha sido delegada a distintos ministérios e secretarias, levando a uma descontinuidade ou inexistência de uma estratégia de real enfrentamento aos problemas urbanos. Outros instrumentos propostos no mesmo documento e que vieram a ser implementados foram o Sistema Nacional de Habitação, os planos locais de habitação de interesse social e a criação de conselhos tripartites para discutir o desenvolvimento urbano, que mais tarde foi concretizado sob a forma do ConCidades. Nesse caso, portanto, a plataforma eleitoral direcionou as ações do partido quando esse virou governo, tendo uma organização não-governamental (o Instituto Cidadania) atuando como empreendedor das políticas urbanas. Trata-se de um exemplo de que as alternativas devem ser defendidas por um longo período até que uma oportunidade de curto prazo se apresente e possam se transformar em realidade, como defende Kingdon.

Para contextualizar a questão e identificar os atores relevantes e as soluções defendidas por eles, uma busca pelos termos “política habitacional” e “programa habitacional”, e por expressões correlatas, como “direito à cidade”, “assentamentos precários”, “política urbana” e “moradia digna”, foi feita no site da Folha, no período de julho de 2002 a julho de 2003.

A expressão “direito à cidade”, por exemplo, apareceu apenas em três notícias e somente a partir de março de 2003. O termo “assentamentos precários” sequer gerou resultados nesse recorte de tempo, tendo seus primeiros resultados apenas em outubro de 2003. Somados os resultados dos termos “programa habitacional” (no singular e no plural) e de “política habitacional” chegam a 42 notícias, enquanto “política urbana” resulta em 21 notícias e as outras três expressões somam apenas nove, levando em conta o mesmo intervalo de tempo.

Em relação à expressão política habitacional, em julho de 2002, foi publicado o anúncio da Política Nacional de Habitação do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), incluindo a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de subsidiar o acesso à moradia para famílias de baixa renda (SOFIA, 2002). A política, anunciada no último ano do seu segundo mandato e em plena corrida eleitoral, não se concretizou em seu governo.

Foi somente quando a janela de oportunidade abriu-se no fluxo da política, já havendo ideias no fluxo da política pública, que houve mudança na política urbana –embora a questão urbana não fosse encarada como um problema político prioritário na agenda governamental, a qual destacava o combate à fome. Isso é ilustrado, por exemplo, no discurso de posse do Presidente Lula – o ator visível mais importante do fluxo da política. Em sua fala, a questão da política urbana não foi tratada. No entanto, o ministro colocado à frente da pasta das Cidades, Olívio

Dutra, logo que assumiu o ministério, já iniciou as movimentações para lidar com a questão urbana.

Em notícia de janeiro de 2003 sobre a posse do ministro das Cidades, é trazida a fala de Dutra cobrando o papel social da Caixa Econômica Federal e também afirmando o desejo de colocar o povo como protagonista de seu governo frente ao Ministério (PRIMEIRO, 2003). No mesmo mês são relatadas as mudanças a serem realizadas pelo Ministro das Cidades, com relação ao perfil dos financiamentos habitacionais, na tentativa de voltar mais os recursos públicos para as famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Ainda, Dutra afirmava que pretendia criar o Conselho das Cidades:

Queremos discutir todas essas coisas com as entidades do movimento social. Nós queremos constituir um conselho onde a sociedade brasileira esteja ali representada. Participarão o governo federal, os governos estaduais e municipais, os movimentos sociais de expressão nacional e as entidades técnicas com interface direta com a questão da moradia e da construção (SOUZA, 2003).

Em outra notícia com foco nos trabalhos iniciais do MCidades é mencionada a PNH – Política Nacional de Habitação, elaborada em 2002, trazendo diretrizes e normas do setor para tratar desde o acesso à moradia até a criação de um fundo para subsidiar a habitação para famílias com baixa renda. Dutra diz que a PNH está sendo avaliada. A notícia traz também uma fala do ministro defendendo o estímulo à participação. O ConCidades é mencionado como uma ideia (da mesma forma que na notícia anterior) a ser colocada em prática no mesmo ano, para dar auxílio na gestão dos municípios (CONSTANTINO, 2003).

Porém, na sequência, as notícias relativas ao MCidades mostram que logo se iniciou a movimentação de diferentes atores que tentaram também fazer o papel de empreendedores de políticas públicas. Dutra recebeu propostas de enfrentamento ao déficit habitacional e para o desenvolvimento do setor da construção civil da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), da Câmara da Indústria Imobiliária – CII (DUTRA, 2003) e do Sindicato das Construtoras e Administradoras de Imóveis (Secovi-SP). Segundo a matéria, os empresários tinham perspectivas otimistas tanto em relação à articulação com o governo quanto em relação à centralização dos programas habitacionais e urbanos em um órgão, de forma a eliminar a confusão de atribuições que emperrava a execução dos programas (FUTEMA, 2003a).

Quer dizer, houve um enquadramento positivo da criação do MCidades, visto como uma

mudança incremental (centralização dos programas) que traria ganhos para a sociedade. Note-se, no entanto, que esse segmento, embora buscasse aproximação com o governo e em relação a outros ministérios fosse ideologicamente mais próximo, não tinha afinidade com o comando do MCidades de então.

Em abril de 2003 uma notícia relata as mudanças na política habitacional, mostrando que foram ampliados os valores do subsídio, dos imóveis e do teto máximo de renda para as famílias poderem acessar o PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social). Essas mudanças foram enquadradas como demandas da indústria da construção civil (FUTEMA, 2003b). As entidades representativas do setor, entretanto, conseguiram assumir o papel de empreendedoras de políticas públicas somente mais adiante.

Por outro lado, os movimentos sociais organizaram marchas e ocupações retratadas pelas notícias entre julho de 2002 e julho de 2003. Em Campinas, 170 famílias ocuparam uma área privada reivindicando a garantia de moradias (TOMAZ, 2003). Uma marcha organizada pela União dos Movimentos de Moradia na cidade de São Paulo reuniu três mil pessoas, que reivindicavam moradias para as famílias de baixa renda e a elaboração de uma política habitacional para as áreas centrais (EM MARCHA, 2003). Em Curitiba, 40 famílias sem-teto do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia ocuparam um prédio no centro, reivindicando uma negociação com a prefeitura pela elaboração de um projeto habitacional (GRUPO, 2003). Um grupo de 400 pessoas do Movimento dos Sem-Teto do Centro acampou em frente ao prédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU do governo do Estado de São Paulo exigindo que esse se abrisse para discutir e negociar soluções para o déficit habitacional. Ainda, outro protesto pelo direito à moradia, reivindicando mais de oito mil habitações no estado de São Paulo, foi organizado pela Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo (Facesp) e pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) (EM DIA, 2003). Os movimentos sociais estavam, então, pressionando o poder público em diversas cidades. Pela sua afinidade ideológica, tinham mais condições de influenciar a agenda governamental via MCidades nesse momento e o fizeram.

Nesse contexto, ao MCidades coube elaborar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), respeitando o Estatuto das Cidades, aprovado no governo anterior, que disciplinou o desenvolvimento urbano no país¹². Além disso, a articulação entre os três níveis de governo,

¹²O objetivo, tanto do Estatuto quanto do Ministério, são cidades mais justas e democráticas, através da sua produção social e do cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana desde o fim do século XIX. Já a meta do PlanHab, especificamente, é definir o conjunto de elementos

seus respectivos fundos e conselhos e a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional passaria a ser feita através do Sistema Nacional de Habitação (SNH), gerido e coordenado pelo MCidades.

Em 2004, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)¹³, um meio de realizar interlocução com a sociedade e os demais entes federados. Por opção do Ministro, a representação majoritária não era federativa, sendo a divisão das cadeiras feita por setores – empresários, movimentos sociais, instituições técnicas, de pesquisa e representação dos estados e municípios. O próprio PlanHab foi construído durante mais de dois anos a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e aos municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014).

No período entre outubro de 2003 e outubro de 2004 – seis meses antes e seis meses depois do início das suas atividades em abril –, os termos “Conselho Nacional das Cidades” e “ConCidades” não geram nenhum resultado no site da Folha. O termo reduzido “Conselho das Cidades” leva a apenas uma matéria, a qual trata de um estudo, o Mapas (Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade), que apontou uma mudança na dinâmica de atuação dos movimentos sociais devido às instâncias de participação que o governo Lula criou. Essa notícia citava também a fala do diretor do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) afirmando que dessa forma as exigências dos movimentos sociais acabaram caindo no vazio, e que esses deveriam voltar às ruas para poder exigir o cumprimento delas. Ainda comenta que, no caso do ConCidades, esse mostra potencial democrático, pois dá voz aos movimentos de moradia (MARREIRO, 2004).

A ausência de notícias pode indicar que a participação social através do ConCidades é realizada principalmente por atores invisíveis que influenciam na construção de alternativas no fluxo das políticas públicas, não atraindo a atenção da mídia. Além disso, sua atuação dá-se em um momento pré-decisional, porque as políticas ali deliberadas não necessariamente compõe a agenda de ação governamental ou são implementadas de fato.

necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da federação, visando o horizonte de 2023, quando se previa zerar o déficit por novas moradias e a inadequação habitacional (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

¹³Conforme o seu Regimento Interno, as vagas para representação no ConCidades são divididas entre o poder público (que fica com 37 das 86 vagas, sendo 16 para a esfera federal 9 para a estadual e 12 para a municipal), a sociedade civil e as empresas (23 para os movimentos populares; 8 para as entidades empresariais; 8 para as de trabalhadores; 6 para as profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 4 para ONGs).

O ConCidades convoca e organiza a Conferência Nacional das Cidades, a qual faz um diálogo entre governo e sociedade, essa última representada pelos delegados eleitos em conferências municipais e estaduais, anteriores à etapa nacional. Pesquisando o termo “Conferência Nacional das Cidades” entre 8 de outubro e 8 de novembro de 2003, mês em torno da primeira edição da conferência, são encontradas seis notícias, das quais cinco são a respeito do discurso de abertura do presidente Lula – o ator visível mais importante do fluxo da política –, falando sobre a intenção de utilizar prédios públicos inutilizados para moradia, sobre a possibilidade do uso do FGTS para reforma de casas, sobre a intenção do governo federal de unificar os programas habitacionais e sobre a criação do PEHP (Programa Especial de Habitação Popular). Outra notícia fala sobre a questão do barateamento das tarifas de transporte público, discutida durante a conferência.

As crises do governo de 2005 (envolvendo o Chefe da Casa Civil, José Dirceu) e de 2006 (envolvendo o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci) acabaram levando a uma nova compreensão, por parte do Presidente, sobre a dinâmica política do Congresso. Assim, em junho de 2005, o Partido Progressista (PP) ingressou no governo como uma forma de contornar os problemas gerados pela presidência de Severino Cavalcanti na Câmara dos Deputados (MARCARIO, 2013).

Marcio Fortes, do PP, substituiu Dutra no MCidades para reforço da base de apoio do governo no Congresso. Junto com Dutra, vários assessores técnicos saíram do MCidades, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, aumentando o peso das políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil (LOUREIRO et al., 2014). A saída de Dutra fez, então, com que a janela de oportunidade para uma política de urbanização focada no direito à cidade, isto é, no direito de não exclusão dos benefícios da vida urbana e de não segregação socioeconômica, e na participação popular para definição dos rumos da cidade, marca de suas gestões, tenha se fechado.

A reforçar o argumento está o fato de que em torno da segunda edição da Conferência, em 2005, não foi encontrada nenhuma notícia em pesquisa no site da Folha, demonstrando o enfraquecimento da questão da participação social na agenda governamental.

Entre novembro de 2005 e novembro de 2006, ano em torno do novo decreto que regulamenta o ConCidades – que vigora atualmente –, também não se encontra nenhum resultado para as expressões “Conselho Nacional das Cidades” ou “ConCidades”, apenas um na busca pelo

termo “Conselho das Cidades”, que fala sobre um anteprojeto de lei da Política de Mobilidade Urbana, que foi debatido no ConCidades (CONSTANTINO, 2006).

Em 2005, justamente no mês de transição entre os ministros, havia sido criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu fundo de financiamento (FNHIS)¹⁴ – a partir de um projeto de lei de iniciativa popular –, em grande parte destinado à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários. Um de seus objetivos era viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços para adequá-los às necessidades locais, bem como a gestão participativa para garantir a sustentabilidade do empreendimento.

Aqui se pode perceber que a rede que gestou as novas políticas urbanas não era muito integrada, isto é, a ligação entre os participantes não era tão forte, inclusive porque o acesso era pouco restrito. Logo, tinha um padrão mais competitivo, envolvendo um grande número de atores com diferentes visões. Esse tipo de rede tende a facilitar a evolução de ideias “quantum”, isto é, uma rápida propulsão de ideias novas, e ideias gradualistas, quer dizer, gestação lenta de extensões marginais de políticas existentes (ZAHARIADIS, 2007). Nesse caso, embora as ideias não fossem novas, enquanto políticas públicas, a política de habitação de interesse social e o conselho, por exemplo, eram novidades.

Pesquisando as siglas “SNHIS” e “FNHIS” de janeiro a dezembro do ano de 2005 – período em torno da Lei nº 11.124, não é encontrado nenhum resultado. Com os termos por extenso, em relação ao sistema nacional, são encontradas duas notícias em agosto relatando uma manifestação dos movimentos sociais em Brasília que continha em sua programação o lançamento da Frente Parlamentar Nacional pela Reforma Urbana na Câmara dos Deputados, a qual deveria trabalhar pela regulamentação da lei do Fundo e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e na defesa da moradia digna. Referente ao fundo nacional, igualmente o resultado é de duas notícias. Uma delas, em maio, trata do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) e das ações que esse movimento vem tomando para pressionar o governo Lula a criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, a outra, de junho, falando da agenda de compromissos do dia do Presidente Lula, na qual constava a sanção do

¹⁴ Resolução CG/FNHIS nº 4 de 10/11/2006.

FNHIS.

De janeiro a dezembro de 2006, ano da regulamentação da lei nº.11.124, buscando por “SNHIS” e também pelo termo por extenso, nenhum resultado é encontrado. No mesmo período, buscando por “FNHIS”, há dois resultados. Em abril, há uma notícia em que é relatada a insatisfação da CBIC e do SindusCon-SP com a destinação da maioria dos fundos do FGTS para a reforma e compra de imóveis usados e de poucos recursos para a compra de imóveis novos, mencionando também a expectativa do setor da construção de que neste ano fossem aplicados R\$ 7,5 milhões na construção de moradias novas, com recursos do FGTS, PAR, FNHIS e de outros fundos (MAIOR, 2006). A segunda notícia, de setembro, relata que o governo iria financiar as construtoras com a finalidade de aquecer a economia. Com o termo por extenso no mesmo período, são nove resultados mencionando o fundo, bem como o volume e a destinação de seus recursos.

Na gestão do Ministro Márcio Fortes em diante, a orientação da política habitacional tornou-se alinhada com os interesses do setor da indústria e da construção civil, apoiando-se sobre a justificativa da necessidade quantitativa de moradias para enfrentar o déficit habitacional do país e, também, mais adiante, no período da crise mundial, sendo uma forma de impulsionar a economia nacional. Além de contar com parlamentares representando o setor, esses interesses contavam com assento nos conselhos criados no primeiro governo de Lula – como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Portanto, deu-se uma inflexão conservadora que encerrou o período de promoção da participação social nas políticas urbanas.

Entre os seus principais impactos dessa mudança está a fragmentação das políticas urbanas, levada a cabo pela entrada de políticos e técnicos sem nenhuma afinidade com o movimento pela reforma urbana (SANTOS JUNIOR; NASCIMENTO; FERREIRA, 2007).

Como reação, houve em 2008 um movimento para que fossem vinculados nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios recursos para a habitação de interesse social (tal qual ocorre com a educação e a saúde) por 30 anos, ou até que o déficit habitacional do país fosse zerado. Isso se daria através da aprovação de uma Proposta de Emenda Parlamentar (PEC 285/2008), a qual propunha a vinculação de 2% do orçamento da União, 1% dos estados e 1% dos municípios para os Fundos de Habitação de Interesse Social. Conhecida como Campanha Nacional pela Moradia Digna, era integrada tanto por parlamentares e secretários de Habitação, quanto por empresários do setor da construção civil e por representantes de movimentos

sociais. O resultado foi um abaixo-assinado que coletou 398.460 assinaturas, de acordo com o site do movimento. Desde o final de 2008 e durante o ano 2009 o texto da PEC foi movimentado pela Câmara, e ao final de 2009 a Comissão Especial deu parecer favorável à inclusão na pauta do plenário. Entretanto, o debate para aprovação da PEC no Plenário nunca ocorreu, tendo, apenas quatro vezes, sido solicitada a sua inclusão como pauta do dia entre 2011 e 2015. Dessa forma, o movimento acabou por estagnar-se.

Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida foi apresentado. Seu lançamento se deu no auge da crise econômica mundial, momento em que ela começava a irradiar dos EUA para outros países. Embora a crise não fosse nacional, voltou-se, por exemplo, a temer mais o desemprego no Brasil. Em função disso, o programa habitacional acabou sendo enquadrado como uma das soluções para o problema econômico.

Dessa forma, os avanços mais significativos em termos de recursos necessários para as questões ligadas ao direito à cidade ocorreram quando o problema da moradia passou a ser enquadrado como uma oportunidade para retomar o crescimento econômico e não mais puramente como uma questão de direito social. Dito de outra forma, foi uma janela de oportunidade que se abriu a partir do fluxo do problema. Essa convergência dos fluxos deu-se no momento em que se conectou o problema da produção de unidades habitacionais a uma solução economicamente viável e bem aceita entre os atores políticos e a população em geral: o incentivo via setor privado. Com a reorientação ocorrida, foi deixado para trás a participação social na construção das políticas urbanas nacionais.

4. Considerações Finais

Este texto aplicou o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon para analisar a formulação das políticas de urbanização no Brasil durante o governo Lula. Especificamente, o período da gestão de Olívio Dutra no MCidades até o momento de passagem dessa pasta ao Ministro Márcio Fortes é tratado. Por meio da análise propiciada pelo modelo, conclui-se que a agenda governamental incorporou questões da política urbana a partir do fluxo da política, com a eleição de um governo mais sensível às questões sociais. Primeiramente, organizações e movimentos sociais, organizados no fluxo da política pública, agiram como empreendedores de políticas públicas. Posteriormente, foi a vez do setor da indústria e da construção civil – quando uma nova janela se abriu, nesse momento a partir do fluxo do problema, e a questão da moradia foi reenquadrada de social para econômica.

As organizações e movimentos sociais influenciaram tanto por meio do Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania (ligado ao PT), que originou a plataforma eleitoral de Lula em 2002, como por meio de ocupações e protestos para expor demandas no âmbito do direito à cidade. No momento da criação do MCidades, a janela de oportunidade estava aberta devido à mudança de governo (fluxo da política), trazendo políticas urbanas, que deveriam ser pensadas e implementadas com participação social para a agenda governamental (soluções já gestadas no fluxo das políticas públicas).

Pode-se dizer que o grande empreendedor das políticas públicas de urbanização nesse momento foi o grupo articulado em torno do Instituto Cidadania, cujas ideias eram próximas às do Ministro das Cidades de então, Olívio Dutra. Embora conquistas como o Concidades, o PlanHab e o FNHIS tenham sido levadas a cabo, após crises no governo, houve mudança de comando no MCidades e a janela de oportunidade fechou-se para essa proposta de política urbana com participação social.

O segundo grupo a pressionar a agenda governamental organizou seu lobby no meio político. Além de contar com parlamentares representando o setor industrial e a construção civil, esses grupos de interesse contavam com assento nos conselhos criados no primeiro governo de Lula – como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Vale observar que esses grupos realizaram grandes doações para campanhas eleitorais. O sucesso de suas estratégias, no entanto, ocorreu somente anos mais tarde quando, primeiro, o baixo crescimento do PIB forçou o governo a oferecer respostas para esse problema e, segundo, a sombra da crise financeira internacional fez com que questões como o desemprego, voltassem a ter status de problema político.

Durante o período analisado, observou-se a ação de atores visíveis no fluxo da política (como o Ministro das Cidades e a CBIC) e invisíveis (como os técnicos que trabalhavam no MCidades), no fluxo da elaboração de políticas públicas, no processo de formação de agenda, atuando como empreendedores de políticas ou como geradores de alternativas de políticas públicas. Da mesma forma, observou-se as janelas de oportunidades surgindo tanto do fluxo da política quanto do fluxo do problema.

Referências Bibliográficas

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CONSTANTINO, Luciana. Ministério das Cidades nem saiu do papel. **Folha Online**. Brasília, 27 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u67540.shtml>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. Projeto autoriza a cobrança de pedágio dentro das cidades. **Folha Online**. Brasília, 31 ago. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u125480.shtml>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

DUTRA recebe propostas para redução do déficit habitacional. **Folha Online**. São Paulo. 11 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil /ult96u45911.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

EM DIA de protestos, sem-teto deixam acampamento em frente da CDHU em SP. **Folha Online**. São Paulo. 31 jul. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u79346.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

EM MARCHA, sem-teto pedem moradias populares em SP. **Folha Online**. São Paulo 8 mai. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ ult95u74442.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

FUTEMA, Fabiana. Olívio Dutra recebe cobrança para o fim de déficit habitacional. **Folha Online**. São Paulo. 18 fev. 2003a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46158.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FUTEMA, Fabiana. Governo muda regras de financiamento habitacional para baixa renda. **Folha Online**. São Paulo. 9 abr. 2003b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u65628.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

GRUPO de sem-teto invade sede do Banestado em Curitiba (PR). **Folha Online**. São Paulo 8 mai. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano /ult95u76423.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

INSTITUTO Cidadania. **Projeto Moradia**. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 11 nov. 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. **Texto para Discussão**, n. 1.853. Brasília: IPEA, 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Essex: Pearson, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Paulo Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha (Eds.). **Capacidades estatais e democracia:**

arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

MAIOR parte do FGTS financia imóveis usados e reformas, diz SindusCon-SP. **Folha Online.** São Paulo. 20 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107024.shtml>>. Acesso em 28 nov. 2016.

MARREIRO, Flávia. Estudo afirma que governo "encurralou" movimentos sociais. **Folha Online.** São Paulo. 4 jul. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62190.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 16.

MARINONI, Bruno. **Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil.** Fundação Friedrich Ebert. Análise n.13/2015. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

PRIMEIRO ministro das Cidades, Dutra cobra papel social da Caixa. **Folha Online.** Brasília, 2 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u65908.shtml>> Acesso em: 23 nov. 16.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina F.C.F. **O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação.** Santa Maria: Iplan, 2007. Disponível em: <<http://iplan.santamaria.rs.gov.br/uploads/projeto/17568/sistemaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 16.

SOFIA, Julianna. FHC prepara programa de casas populares antes de eleições. **Folha Online.** Brasília, 15 jul. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u34642.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SOUZA, Leonardo. Governo Lula vai mudar financiamento para habitação. **Folha Online.** São Paulo. 5 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66004.shtml>>. Acesso em: 21 nov. 16.

TOMAZ, Kleber. Prefeita de Campinas enfrenta primeira grande ocupação. **Folha Online.** Campinas, 7 mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46721.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul A (Ed.) **Theories of the policy process.** Boulder, CO: Westview Press, 2007.

Proposta Atuação para Governos e Sociedade com dados Governamentais Abertos

Claudio Sonaglio Albano¹

Nicolau Reinhard²

Marcelo Henrique Araújo³

Recebido em 22 de dezembro 2016

Aprovado em 22 de maio de 2017

DOI:

RESUMO

A importância e complexidade de dados governamentais abertos justificam a busca de maior conhecimento desse ecossistema. O objetivo deste trabalho foi o de desenvolver uma proposta de atuação para os governos e para a sociedade no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos. Para isso foram identificadas as atividades desenvolvidas nesse ecossistema, quem as desenvolve e quais suas motivações. O trabalho é de natureza exploratória, com análise de conteúdo de entrevistas com agentes públicos e da sociedade. Os resultados demonstram que os atores (intermediários) estão articulados por intermédio de uma rede dinâmica de interações para operacionalizar essa cadeia de valor, em cujo conhecimento é importante para que a sociedade e gestores públicos possam obter maiores e melhores benefícios ao atuarem com dados governamentais abertos.

Palavras-chaves: dados governamentais abertos; intermediários; redes e sociedade.¹⁵

ABSTRACT

The importance and complexity of open government data justify the search for greater knowledge of this ecosystem. The objective of this study was to develop an action plan for governments and society in the Brazilian ecosystem of open government data. To this end, the activities performed in this ecosystem were identified, as well as who develops them and what are their motivations. The work is exploratory in nature, with analysis of the content of interviews with public and society actors. The results demonstrate that the actors (intermediaries) are articulated through a dynamic network of interactions to operationalize this value chain, the knowledge of which is important so that the society and public managers can get more and better benefits when acting with open government data.

Keywords: open government data; intermediaries; networks and society.

1. Introdução e Justificativa

¹ Universidade de São Paulo (USP). E-mail: claudio.albano@gmail.com

² Universidade de São Paulo (USP). E-mail: reinhard@fia.com.br

³ Universidade de São Paulo (USP). E-mail: marcelo.haraujo@gmail.com

Com a utilização do governo eletrônico (*e-gov*), os governos buscam aprimorar suas relações com a sociedade e, ao mesmo tempo, promover melhor eficiência e eficácia em suas atividades. Segundo Agune et al. (2010), não restam dúvidas de que a adoção do *e-gov* permitiu, e permite, fortalecer a efetividade da ação pública no tratamento de temas relevantes através de processos mais participativos que reúnam as diversas partes interessadas, tendo como guia uma estratégia de conhecimento e inovação, fazendo uso de novos recursos tecnológicos.

Na primeira década deste século, um novo conceito de interação entre governo e sociedade tornou-se viável, chamado governo aberto, resultado de uma série de transformações legais e tecnológicas motivadas pelas crescentes exigências da sociedade para com seus governos. Para Prince et al. (2013), governo eletrônico, além de uma plataforma tecnológica, é uma plataforma administrativa, ao passo que governo aberto é uma plataforma sociotécnica.

A declaração de governo aberto da *Open Government Partnership* (2012) demonstra claramente que a conjunção dos fatores acima citados conduz os esforços para esse novo conceito. Segundo essa declaração, as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura de seus governos, reivindicando maior participação cívica e buscando meios de tornar esses governos mais transparentes e eficientes. Os governos buscam promover essa abertura dentro de suas capacidades, mas para isso todos devem estar comprometidos e capacitados para utilizar os recursos tecnológicos, promovendo maior integração entre o governo e a sociedade.

Para Helbig et al. (2012), sob a égide de governo aberto, as organizações públicas estão procurando responder à sociedade com a oferta de informação, sendo esse ato visto como uma das partes da solução dos problemas. Dentro do leque de oportunidades gerado por iniciativas de governo aberto, tem-se a possibilidade da utilização de dados abertos (DA), que segundo Eaves (2009) significa a disponibilização de informações na internet de forma que essas possam ser reutilizáveis por terceiros. É premissa básica do conceito de dados abertos que terceiros tenham livre acesso aos dados, respeitando as exigências legais, de forma que possam manipular esses dados e gerar novos produtos ou serviços.

Embora a utilização de dados abertos não esteja limitada a organizações públicas, neste trabalho o foco em dados abertos será nessas organizações. Assim, será utilizado o termo “dados governamentais abertos” (ou DGA). Segundo o W3C (2009), dados governamentais abertos é a publicação das informações do setor público na Web, compartilhadas em formato

logicamente compreensível, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais, ou seja, legíveis por máquinas.

Em projetos de dados governamentais abertos, o interesse da sociedade certamente será afetado pelas ações do governo. Sendo esse o principal detentor das informações e, na maior parte, patrocinador desses projetos, deverá relacionar-se com todas as instâncias da sociedade para que seu projeto efetivamente alcance os objetivos propostos. Assim, em projetos de DGA, deverá ser formada uma rede envolvendo governo e sociedade. Somente dessa forma será possível que as promessas sobre as possibilidades de uso de dados abertos efetivamente se cumpram, sendo necessário gerar e manter um ambiente em que os atores possam interagir (PRINCE et al., 2013).

Governos e sociedade devem desenvolver um ambiente que beneficie a ambos, possibilitando o envolvimento e o crescimento de suas atividades. Alcançado esse objetivo, poderá ser obtida uma maior e melhor transparência dos serviços públicos, possibilidades de geração de novos produtos ou serviços através da interação e criatividade da sociedade e entre essa e o governo. Entretanto, gestores públicos, provavelmente, enfrentam desafios na implementação de projetos de DGA. Esses desafios surgem devido a múltiplas interações entre os atores, fluxos de informação, tecnologias e interesses presentes nessas iniciativas, que as tornam processos dinâmicos (HELBIG et al., 2012).

Sendo esse um ecossistema dinâmico, deve-se enfatizar a forma como os processos e as relações acontecem e podem mudar com o tempo, enfatizando a necessidade de maior conhecimento das relações interorganizacionais. Se os gestores públicos desejam efetivamente implementar e manter políticas de abertura de dados, necessitam compreender melhor como e porque acontecem essas interações. Para Helbig et al., (2012), esse entendimento ainda não está totalmente disponível em guias, ferramentas, técnicas ou teorias.

Pardo et al., (2012) citam que durante muito tempo se pensou que bastaria os governos disponibilizarem mais informações para que os benefícios, tais como a maior transparência, se tornassem reais. Com as facilidades tecnológicas para tratar a informação essa ideia recebeu ênfase aliada aos recentes esforços governamentais para disponibilizar informações. Entretanto, segundo a autora, para que essas vantagens efetivamente se configurem, são necessárias diversas alterações nas estruturas governamentais (políticas, tecnológicas e gerenciais) e na sociedade, possibilitando que todos possam interagir e obter maiores benefícios.

Essa ideia é reforçada por Prince et al. (2013), quando afirma que não se pode esperar que o simples fato de os governos abrirem seus dados começará a gerar produtos e serviços, desencadeando oportunidades econômicas. Para que isso aconteça, são necessários esforços para estudar, entender e propor melhorias e correções nos processos que envolvam governos e sociedade, visando fomentar as atividades.

Assim, entende-se que a relevância atual do tema e sua complexidade justificam o desenvolvimento deste trabalho com o seguinte objetivo: identificar quais as atividades desenvolvidas nesse ecossistema, quem as desenvolve e, assim, propor espaços de atuações (papéis) para o(s) governo(s) e sociedade nesse ecossistema. A relevância e a atualidade do tema podem ser evidenciadas pela realização de eventos, como a Primeira Cúpula Anual de Alto Nível da Parceria de Governo Aberto, realizada em Brasília (Brasil), nos dias 17 e 18 de abril de 2012. Nessa ocasião, aproximadamente uma centena de países apresentou iniciativas relacionadas a dados governamentais abertos.

Julga-se pertinente esclarecer que, no contexto deste trabalho, o termo “governo” é utilizado para abordar governos, órgãos públicos ou qualquer organização pública que pertença a uma das três instâncias de governo no contexto brasileiro (federal, estadual e municipal) e/ou às organizações dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário).

No próximo tópico apresenta-se o referencial teórico, no qual são abordados os temas: dados governamentais abertos, cadeia de valor e teoria das redes interorganizacionais, que oferecem suporte para a análise e coleta dos dados. No terceiro tópico estão descritos os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento do trabalho. Posteriormente, são apresentados os resultados do trabalho e as respectivas análises. No quinto tópico é apresentada a proposta dos papéis a serem desempenhados pelos governos e por atores da sociedade. As considerações finais, bem como as limitações do trabalho e as sugestões para futuros trabalhos estão descritas no sexto e último tópico.

2. Referencial teórico

Neste tópico são abordados os temas que sustentam o desenvolvimento do trabalho; primeiramente é apresentado o tema principal, ou seja, dados governamentais abertos. São expostos conceitos e definições acerca do tema, bem como recomendações técnicas, aspectos legais, possíveis benefícios e fatores inibidores. Nesse contexto são apresentadas indicações que sustentam a relação entre dados governamentais e abertos e a formação de redes.

Posteriormente, são abordados conceitos e definições de cadeia de valor. A ótica conceitual da cadeia de valor foi utilizada para conhecer e analisar as atividades desenvolvidas no ecossistema brasileiro de DGA. Essa análise permite entender: que atividades são desenvolvidas, como são desenvolvidas, por que são desenvolvidas e quem as desenvolve. A teoria das redes interorganizacionais também compõe o referencial teórico do trabalho, pois apresenta fatores facilitadores e motivadores que podem sustentar e promover os relacionamentos em ambientes complexos, como é o contexto de DGA.

2.1 Dados Governamentais Abertos (DGA)

Evoluções tecnológicas aliadas ao fato dos governos serem grandes detentores de base de dados das mais variadas naturezas (sociais, econômicas, meteorológicas, educacionais, entre outras) viabilizaram a nova plataforma tecnológica denominada dados governamentais abertos. Para Sapena et al. (2011), podemos entender dados abertos como dados disponibilizados em formatos pré-determinados e legíveis por máquinas, de forma que possam ser utilizados e reutilizados por terceiros e podendo ser utilizados em dispositivos tecnológicos integrantes das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

A primeira motivação da sociedade para uso de DGA é para fins de transparência e controle dos atos do governo, entretanto surge uma nova possibilidade: pela primeira vez é possível a sociedade criar de modo eficiente produtos e serviços úteis para ela e para os governos, utilizando informações disponibilizadas pelo governo. Surgem, então, a partir de DGA, possibilidades de criação de novas atividades econômicas. Projeções, como a McKinsey (2013), estimam que, com uso nas áreas de educação, transportes, saúde e finanças, entre outras, dados abertos têm o potencial de adicionar aproximadamente três trilhões de dólares, anualmente, à economia global.

Diversos são os benefícios que podem ser obtidos pela utilização de DGA. Janssen et al., (2012) classificam esses em três grandes grupos: políticos e sociais, econômicos e técnicos, e operacionais. Entretanto, existem diversas barreiras e possíveis fatores inibidores que podem impedir a obtenção desses benefícios. Os autores citados sugerem seis grandes grupos de desafios, que são os seguintes: institucionais, complexidades das tarefas, uso e participação, legislação, qualidade da informação e técnicas. Dawes e Helbig (2010) sugerem ainda outros desafios: problemas técnicos no tratamento das informações, informações coletadas de diversas

formas e com finalidades diferentes, sobrecarga de trabalho para disponibilizar essas informações, heterogeneidade dos usuários e incapacidade deles para trabalhar com as informações.

Especificamente com relação ao ecossistema brasileiro, o governo federal, desde 2009, vem realizando ações para o desenvolvimento de uma política que promova maior transparência. Em setembro de 2011, o Brasil tornou-se membro da *Open Government Partnership* (OGP), assumindo o compromisso de incentivar e promover políticas públicas de transparência e publicar dados em formato aberto. Essas ações culminaram com a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei 15.527 de 2013. Essa Lei destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e deve ser cumprida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. A Lei também prevê a disponibilização de dados em formatos abertos.

Em dezembro de 2010, o governo federal brasileiro lançou a primeira versão do portal brasileiro de dados abertos (www.dados.gov.br). Conforme consta nesse portal, essa é uma plataforma disponibilizada pelo governo para que todos possam utilizar as informações públicas. Tem o objetivo de promover a interlocução entre atores da sociedade e o governo visando à melhor utilização dos dados em prol de uma sociedade melhor.

Diversos autores afirmam a importância dos governos nesse ecossistema de DGA, por fatores tais como: principal detentor das informações (DAWES 2005; HELBIG, 2012; JANSSEN, 2011; PARDO et al., 2012), necessidade de se adaptarem às novas exigências da sociedade (LUNA-REYES; GIL-GARCIA, 2013; SELMI, 2013), prover infraestrutura para acesso e tratamento das informações (ESPINOZA, 2013), entre outros. De outra parte, autores como Robinson (2009) argumentam que os governos devem intervir o mínimo necessário nesse ecossistema e apontam uma série de fatores (inerentes às estruturas de órgãos públicos) que impediriam que esse atue de forma satisfatória.

Para fins deste trabalho, entende-se que ecossistema é um conjunto de pessoas, atividades, valores e tecnologias em um determinado ambiente (HARRISON et al., 2012). No entendimento desse autor, as propriedades de um ecossistema estão localizadas em três entidades: políticas e práticas governamentais; usuários, empresas e cidadãos da sociedade; e inovadores. Esses podem interagir de várias maneiras e influenciam a evolução do ecossistema. Políticas e práticas dos governos podem interagir com os usuários, sociedade civil e empresas.

Um ecossistema não se concretizará de forma satisfatória sem a presença dos intermediários. De acordo com Schalkwyk et al. (2015), intermediários são agentes sociais que trabalham na cadeia de valor de dados governamentais abertos e podem servir como elos (ou facilitadores) entre os demais atores dessa cadeia para uma maior e melhor utilização desses dados.

2.2 Cadeia de Valor

Para Porter (1989), o termo “cadeia de valor” refere-se a uma sequência de atividades necessárias para desenvolver um produto ou serviço. Toda organização é uma conjunção de atividades que são projetadas e executadas para produzir, comercializar e sustentar seus produtos. A reunião dessas atividades, e o que cada uma delas agrega de valor ao produto ou serviço representa a cadeia de valor de uma organização.

Outra conceituação de cadeia de valor pode ser encontrada em Shank e Govindarajan (1993). Para eles, cadeia de valor é o conjunto interligado de todas as atividades que criam valor, desde as fontes de matérias-primas, passando por fornecedores, até a entrega do produto ao consumidor. Outros autores expandem esses conceitos de cadeia de valor ao afirmarem que diversas organizações podem fazer parte de uma mesma cadeia de valor. Zawislak (2005) corrobora essa visão de diversas organizações formando uma única cadeia de valor. Na ótica desse autor, estamos num processo de expansão da cadeia de valor que vai além do controle de uma organização principal.

Para agir com eficiência em determinado segmento, é fundamental o correto mapeamento da cadeia de valor. Na definição de uma cadeia de valor, o aspecto mais importante é identificar corretamente as atividades que gerem ou agreguem valores. O processo de análise da cadeia de valor permite identificar: atividades relevantes e quem as realiza; informações necessárias para execução das atividades; fatores que motivam (ou não) a realização dessas atividades; e fatores que dificultam a execução dessas atividades.

Praticamente todas as abordagens de cadeia de valor remetem a conceitos e a análises relacionadas com princípios econômicos. Alguns autores, entre eles Silva (2003) e Zawislak (2005), afirmam que o modelo conceitual da análise das atividades proposto no conceito de cadeia de valor também pode ser utilizado para análise das atividades de organizações ou ecossistemas (segmentos), nos quais as vantagens econômicas não são necessariamente o principal objetivo. Uma organização pode buscar outras vantagens em suas atividades ou até

mesmo nos seus relacionamentos com outras organizações, tais como: sociais, políticas, legais, entre outras.

Assim, neste trabalho, o modelo de cadeia de valor não será utilizado para mensurar quantitativamente ou economicamente o valor das atividades em DGA, mas para identificar, descrever e propor, além de justificar, atividades que possam proporcionar um maior interesse da sociedade e governos por DGA. Julga-se pertinente a utilização do modelo conceitual de cadeia de valor pela sua abordagem em identificar todas as atividades e qual a contribuição de cada uma dessas atividades para o atendimento dos objetivos dos participantes da cadeia de valor e dos usuários (ou clientes) dos produtos ou serviços.

2.3 Teoria das Redes Interorganizacionais

Conforme citado na conceituação da cadeia de valor, duas ou mais organizações podem interagir para entregar seus produtos ou serviços para o mercado. Para diversos autores, entre os quais Castells (2003) e Tapscott e Williams (2006), quando isso acontece são formadas redes. A formação de redes é essencial para que uma organização consiga se integrar às novas exigências competitivas, numa economia marcada pela importância da tecnologia, informação e conhecimento. Conforme Dawes (2005), entender os conceitos e desafios das redes é importante para a compreensão das organizações públicas e para o desempenho e perspectivas do uso das tecnologias pelos governos.

Dados abertos também fazem uso intenso de recursos de redes: tecnológicos, organizacionais e de pessoas. Autores como Marcon e Moinet (2001) reconhecem a importância das redes tecnológicas como estruturas férteis para a maior inovação e colaboração quando afirmam que redes tecnológicas mudam as estratégias, oferecendo condições dinâmicas para que indivíduos e organizações formem laços flexíveis que os tornam coletivamente mais inteligentes e capazes de criar melhores soluções.

Robinson et al., (2009) também argumentam em favor da maior interação entre governos e sociedades em projetos de dados abertos. Segundo esses autores, os governos não são capazes de acompanhar na agilidade desejada as mudanças que a tecnologia possibilita, e sua burocracia e normas impedem maior agilidade, conseguindo o setor privado fazer isso melhor. Os autores também ressaltam que, por sua vez, o setor privado, com ou sem fins lucrativos, consegue ser mais competente para entregar informações para os cidadãos e capacitar esses para usar melhor as informações públicas disponíveis. Eles ainda afirmam que governos devem

fornecer os dados e talvez deixar até mesmo o desenvolvimento dos sítios e demais elementos tecnológicos para a iniciativa privada.

Realizar a análise das relações entre organizações é uma tarefa complexa, especialmente em ambientes de relações heterogêneas (como, por exemplo, as que envolvam organizações públicas e privadas). A complexidade torna-se ainda maior quando cada organização participante tem interesses e vínculos diversos e pode participar simultaneamente de diversas redes. Essa é uma das características dos relacionamentos interorganizacionais, que devem ser dinâmicos, pois mudam com o tempo e têm como principal objetivo promover a interação entre as organizações.

Segundo Balestrin e Vargas (2002), o interesse pelo estudo das relações interorganizacionais pode ser justificado por diversos fatores, tais como: novas formas de organizações e o impacto causado pela adoção das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que viabiliza maior interação entre as organizações. Segundo esses autores, as novas TICs tornam ainda mais complexo o relacionamento entre as organizações e o gerenciamento das redes que podem ser formadas a partir dessas novas tecnologias.

Importante analisar as formas de coordenação e arranjos dos relacionamentos. Entretanto, não menos importante é identificar quais fatores sustentam as relações que se estabelecem em redes interorganizacionais. Nesse sentido, basicamente duas grandes vertentes são apontadas como capazes de sustentar essas relações: os aspectos motivadores e os aspectos facilitadores.

Oliver (1990) aborda algumas contingências que podem determinar e sustentar os relacionamentos e cita como aspectos motivacionais a necessidade, a assimetria, a reciprocidade, a eficiência, a estabilidade e a legitimação. Com relação aos fatores facilitadores, Cox (2004), Williamson (2005), Parkhe (1998) e Grandori (1997) abordam algumas contingências que podem determinar e sustentar os relacionamentos e citam como aspectos facilitadores o poder, a governança, a confiança, a reputação, a troca de informações e os ativos específicos.

Entende-se pertinente a utilização das redes interorganizacionais neste trabalho pela sua importância na nova economia no processo de criação de valor. Porter (1996) reconhece que a vantagem competitiva está em conectar, e não simplesmente colecionar atividades que sustentem valor. Para Nohria (1997), estudar as redes permite compreender: as relações entre os atores, as diferenças que se estabelecem entre as organizações, os comportamentos e as decisões dos atores.

3. Procedimentos Metodológicos

Neste tópico estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar o objetivo proposto e responder à questão de pesquisa. A abordagem se baseia no paradigma positivista. Para Silverman (2009), esse se justifica quando o pesquisador procura entender fatos sobre comportamentos e atitudes com base num modelo fornecido previamente, sendo essa a intenção do pesquisador ao realizar este trabalho. Trabalhos que utilizem o paradigma positivista normalmente apresentam hipóteses, mas quando essas apresentam caráter exploratório pode ser dispensada a formulação dessas hipóteses.

O trabalho com relação aos objetivos caracteriza-se como exploratório. Para Hair Jr. et al., (2005), estudos exploratórios são adequados para ampliar o conhecimento do pesquisador sobre fenômeno pouco conhecido, provendo maior compreensão. Os autores se propuseram a estudar um assunto pouco explorado no ecossistema brasileiro, quando da coleta de dados, no início do ano de 2013. Quanto aos meios de investigação, a coleta de dados foi realizada através de entrevistas, análise de documentos e artefatos tecnológicos (sites e ferramentas técnicas relacionadas com dados abertos).

Com relação às entrevistas, importante registrar que a coleta de dados foi realizada em dois momentos, com duas amostras distintas. Para a primeira etapa das entrevistas, amostra foi composta a partir de contatos dos autores em eventos relacionados ao tema, listas de internet e pesquisas em *sites* para projetos de dados governamentais abertos, resultando em: sete representantes do governo (funcionários de entidades governamentais/agências com projetos de dados abertos); cinco desenvolvedores (profissionais que trabalham com *software* baseado em dados abertos); dois professores de universidades públicas; um jornalista investigativo e três representantes de organizações da sociedade civil, totalizando 18 entrevistados.

Esses entrevistados, ao serem questionados sobre que fatores poderiam facilitar ou motivar o desenvolvimento das suas atividades, também indicaram outros atores (indivíduos e/ou organizações do ecossistema), que foram usados para compor a amostra da segunda etapa de entrevistas. Assim, essa segunda amostra foi composta através da técnica de amostragem denominada *snowball* ou 'bola de neve'. Para Albuquerque (2009), é considerada uma técnica de amostragem não probabilística, pois não é possível prever como será a seleção de cada participante. Uma vantagem desse método de seleção da amostra, especialmente em ambientes formados por redes complexas (nas quais se pode ter uma população oculta), é quando um

membro da população pode conhecer outro membro (da população) de forma mais rápida e fácil que os pesquisadores.

A segunda amostra ficou assim composta: uma jornalista; um integrante de um governo estadual; um integrante de um governo municipal e jornalista; um integrante de uma organização não governamental com atuação essencialmente técnica; dois acadêmicos; dois membros do governo federal; funcionário de uma organização privada com fins lucrativos, cuja finalidade é desenvolver ferramentas para disponibilização de dados abertos; integrantes de duas organizações (diferentes) não governamentais sem fins lucrativos que atuam integrando outras organizações; um desenvolvedor de *software* (desenvolve aplicativos a partir de dados abertos); e um representante de uma empresa privada com fins lucrativos, que atua com dados abertos na área da saúde.

As entrevistas eram compostas de um primeiro grupo de questões que tinha como objetivo identificar o respondente, de forma a compor um perfil do entrevistado. O segundo grupo de questões visava identificar as atividades relativas à DGA desenvolvidas pelos entrevistados: Que atividades são desenvolvidas? Como são desenvolvidas? Porque são desenvolvidas? Quem as desenvolve? Para categorizar esse segundo grupo de questões é que foram utilizados os pressupostos conceituais da cadeia de valor de forma a identificar e relacionar atores e respectivas atividades. O entrevistado devia descrever sua atuação, procurando relacionar suas atividades com fatores que pudessem facilitar ou motivar os demais atores nesse ecossistema.

Com relação às outras formas de coleta de dados, ou seja, documentos e artefatos tecnológicos, essa coleta foi realizada em documentos disponibilizados no sítio www.dados.gov.br (portal do governo federal brasileiro no qual são disponibilizados dados em formato aberto). O mesmo procedimento foi adotado para a consulta de artefatos tecnológicos, ou seja, ferramentas de *software* desenvolvidas com objetivo de facilitar a publicização e uso de dados em formato aberto.

Para análise dos dados, de todas as coletas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Conforme Bardin (2009), uma das formas de operacionalização dessa análise é realizar a categorização dos textos advindos da coleta de dados. A categorização foi realizada *a priori*, a partir de uma fundamentação teórica, usando os conceitos da cadeia de valor (identificar atores e atividades), bem como usando a teoria das redes interorganizacionais visando identificar a presença de fatores facilitadores e motivadores. A análise dos dados foi de natureza qualitativa,

buscando-se identificar a ocorrência de citações ou referências às categorias previamente estabelecidas (CRESWELL, 2009).

4. Resultados e Análises

Neste tópico são apresentados os resultados e as respectivas análises, com suas contribuições para o atendimento do objetivo do trabalho. Optou-se por desmembrar a apresentação dos resultados conforme as entrevistas realizadas (primeira e segunda etapa). Entende-se que expor os resultados e análises dessa forma facilita o desenvolvimento dos tópicos cinco e seis do trabalho, pois os componentes da segunda etapa das entrevistas foram indicados por serem visualizados pelos componentes da primeira etapa como atores ou organizações, que entre outros fatores podem atuar como motivadores ou facilitadores.

4.1 Atividades desenvolvidas e quem as desenvolve – primeira amostra

Entende-se que foi alcançado o objetivo de conhecer os atores do contexto brasileiro de DGA através da identificação de categorias de atores: representantes dos governos (funcionários de entidades/órgãos governamentais com projetos de dados abertos) e representantes da sociedade, divididos em desenvolvedores; acadêmicos; jornalistas e representantes de organizações da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos.

Quanto às atividades desenvolvidas pelos atores, foi possível identificar as atividades conforme descrição nos quadros 01 até 05. Deve-se ressaltar que os textos colocados nesses quadros são cópias exatas das falas dos entrevistados. Foram retiradas as citações de nomes de departamentos, órgãos ou outra citação que pudesse identificar a fonte. As respostas não estão separadas por entrevistado, mas conforme sua origem (atuação).

Quadro 01 – Respostas dos representantes dos Governos.

Disponibiliza as informações, conforme disponibilidade das bases de dados existentes ou conforme solicitação de demais órgãos governamentais, ou de entidades da sociedade ou ainda conforme possibilidades técnicas dos sistemas já existentes.

Pretende implementar mecanismos de interação com a sociedade para que essa possa indicar dados nos quais está interessada.

Disponibiliza as informações, conforme solicitação da sociedade, pela impossibilidade técnica e estrutural de disponibilizar todas as informações. Dessa forma são disponibilizadas as informações com maior demanda.

Observam-se os órgãos que têm mais informações a ser disponibilizadas, então esses são escolhidos para oferecer suas informações.

Quando se entende que determinado órgão ou departamento tem informações que legalmente devem ser disponibilizadas, essas são inseridas no projeto.

Tenta-se publicar primeiramente as informações priorizadas pela sociedade civil.

Tenta-se publicar as informações possíveis e, principalmente, que já tenham sido publicada e trabalhada em outro portal de dados abertos.

As informações são disponibilizadas de acordo com as atividades formais do órgão.

Temos atividades de monitoramento do uso das informações, assim os usuários são estimulados a interagirem, dando retorno de suas impressões e necessidades. Todas as solicitações são avaliadas e respondidas.

As demandas dos usuários são avaliadas e encaminhadas para planejamento e execução.

São disponibilizados canais de comunicação para a solicitação de serviços, críticas ou sugestões.

Não há critérios para estabelecimento de parcerias, mas organizações mais estáveis e atuantes costumam interagir com maior frequência apresentando demandas, críticas, sugestões ou cooperando para eventuais novos serviços.

Fonte: Autores do trabalho, conforme respostas dos entrevistados.

Quadro 02 – Respostas dos desenvolvedores de Software.

Na grande maioria das vezes é necessário processar o dado para que ele se torne uma informação. Uma das grandes dificuldades encontradas nesse processo é com relação à baixa qualidade das informações. Ela pode se dar na forma de dados “incompletos”, “incorretos”, “inconsistentes” ou mesmo pela falta de uma padronização e de um “dicionário de dados” que explique aqueles dados.

Em muitos casos essas dificuldades podem fazer com que seja inviável a publicação de informações confiáveis – como, por exemplo, os dados de prestação de contas das eleições, disponibilizados pelo TSE.

Algumas vezes até é possível o acesso a informações confiáveis, mas demanda-se um enorme trabalho para limpar e tratar os dados, o que gasta muito mais tempo do que seria necessário.

Em relação ao conteúdo, minha maior preocupação está com a pureza dos dados. O tempo de entrega dos dados varia bastante dependendo do órgão e já houve casos em que não tive nenhuma resposta. O formato é um problema em quase 100% dos casos pelo uso de tecnologias proprietárias e formatos de difícil análise computacional, sendo sempre necessário um processo de limpeza e reorganização dos mesmos.

A Web é a melhor plataforma para entregar esse tipo de conteúdo interativo que permite a compreensão de um número grande de dados e suas relações complexas.

No âmbito em que trabalho, um aplicativo bem sucedido vai responder algumas perguntas, mas gerar outras novas.

Como desenvolvedor de *software*, nem sempre sabemos quais são todas as informações úteis. Por exemplo, eu estou aprendendo como funciona o orçamento público através dos dados e desenvolvendo o aplicativo XX.

Existe um grande problema na questão do orçamento público, pois, quando os dados estão disponíveis falta detalhamento e clareza.

Geralmente os dados estão de uma maneira que falta entender o que eles exatamente significam, e você precisa organizar e normalizar para que você os use da maneira necessária. Existem casos em que o arquivo

disponibilizado também está fora de formato.

Na realidade, dentro da plataforma XX usamos apenas os dados que temos conhecimento que estão abertos, conforme os encontrarmos.

A escolha hoje é definida por quem tem dado aberto, pelo número muito reduzido de informação ainda disponível de maneira aberta.

Fonte: Autores do trabalho, conforme respostas dos entrevistados.

Quadro 03 – Respostas dos Acadêmicos.

Se dedicam à investigação dos efeitos das novas tecnologias para a produção, distribuição e consumo de bens culturais e educacionais, bem como à investigação de temas relacionados à propriedade intelectual, com ênfase nos seus impactos sobre o acesso à informação, à cultura e ao conhecimento.

Identificar em sítios oficiais do Governo Federal recursos tecnológicos existentes com a finalidade de tornar acessíveis os dados governamentais sobre o encaminhamento dos repasses financeiros para determinada área.

Fonte: Autores do trabalho, conforme respostas dos entrevistados.

Quadro 04 – Respostas dos Jornalistas.

Trabalho pela garantia do amplo direito de acesso a informações públicas. A disponibilização dos dados em formato aberto é parte essencial para tal garantia.

Em primeiro lugar, pela independência em relação a governos de qualquer natureza. Em segundo lugar, pelos objetivos em comum (ou seja, pelo amplo acesso a informações públicas).

Fonte: Autores do trabalho, conforme respostas dos entrevistados.

Quadro 05 – Respostas dos Membros de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

Na maioria das vezes atuo em debates e discussões sobre o tema nos grupos de conversas dentro da lista da comunidade.

Por necessidade de minhas atividades profissionais pesquiso sobre o tema e, recentemente, por interesse próprio pela atividade acadêmica.

Luta pela disponibilidade de todo conhecimento e informações, especialmente as informações por parte dos governos, pois acredito que o governo tem o papel de disponibilizar as informações.

Fonte: Autores do trabalho, conforme respostas dos entrevistados.

Quanto às atividades desenvolvidas pelos membros dos governos, deve-se ressaltar que a atividade mais citada por todos foi a de disponibilizar informações, sendo que essas podem ser disponibilizadas conforme: prioridades tecnológicas, prioridades organizacionais ou para atender as demandas da sociedade. Esse fato comprova que, em DGA, o governo tem como papel principal ser o detentor das informações (embora não seja o único a prover informações). A preocupação em atender as demandas da sociedade por determinadas informações é uma das formas de *feedback*, em DGA, citada por diversos autores.

Quanto às atividades desenvolvidas pelos membros da sociedade (desenvolvedores), percebe-se que suas atividades estão relacionadas com questões técnicas (atividades voltadas à informação e a ferramentas de *software* para tratamento dessa informação), tais como: obter a informação e verificar sua qualidade, verificar seu formato, entre outras. Outra atividade bastante citada foi a de procurar entender o significado da informação para que essa fosse útil para a finalidade desejada. Quanto ao direcionamento de suas atividades, para atender clientes de perfis diferentes, percebe-se que os desenvolvedores ainda não têm um foco específico para as suas atividades.

As atividades desenvolvidas pelos acadêmicos estão relacionadas com o possível impacto que a utilização de informações governamentais em formato aberto pode ter na sociedade, procurando entender formas de promover sua maior e melhor utilização. As atividades acima citadas de certa forma convergem e complementam as atividades desempenhadas pelo jornalista e membros de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Esses usuários relatam que atuam sobre DGA pelo potencial que a maior disponibilidade de informações governamentais pode ter para promover melhorias para a sociedade e por entenderem que é um direito da sociedade ter o acesso a essas informações.

4.2 Atividades desenvolvidas e quem as desenvolve – segunda amostra

Para análise dos resultados optou-se por agrupar as respostas conforme as profissões ou origem dos respondentes. Assim, as duas primeiras respostas a serem analisadas são as dos jornalistas, posteriormente as de membros dos governos (servidores/funcionários públicos) e assim sucessivamente.

Jornalistas: caracterizam sua atividade como de disseminação de informação entre seus colegas de profissão e sociedade em geral. Tem como objetivo gerar uma maior demanda para o tema. Também citam entre suas atividades a formação de outros colegas (ministrando cursos) e a vigilância sobre o não cumprimento da LAI, além de apoiar entidades não governamentais (com atuação tecnológica) que trabalham com DGA. Essas atividades são coerentes com as atividades mencionadas pelo outro jornalista, que também é funcionário público. Esse menciona entre suas atividades a busca por incentivar a publicação de dados abertos e 'evangelizar' os demais servidores públicos.

Servidores Públicos: atuam coletando dados para serem publicados entre os diversos órgãos de seu governo. Essa busca de dados tem basicamente duas origens: dados que os membros internos (dos governos) julgam interessantes ou então que tenham alguma demanda por parte da sociedade. Também atuam em organizações (formalmente criadas por atos governamentais) que têm como função regular a atuação das demais organizações atuantes sobre DGA. Além das atividades citadas acima, desempenham algumas atividades técnicas que ajudam a viabilizar a publicação desses dados.

Desenvolvedores de *software*: atuam no desenvolvimento de *software*, através de projetos e nos eventos denominados Hackatons. Nesses eventos desenvolvem projetos de curta duração. Essa atuação pode ser casual, parecendo ser muito impulsionada pelo acontecimento desses eventos. Hackatons são eventos realizados onde organizações públicas oferecem dados em formato aberto e membros da sociedade participam (desenvolvedores de *software*) e desenvolvem produtos a partir desses dados. Geralmente são eventos concentrados em um único final de semana.

Acadêmicos: caracterizam sua atuação pelo interesse por alguma área específica (saúde ou orçamento) e buscam formas desses dados serem utilizados pela sociedade, além de tentarem promover maior interesse pelo tema.

Organizações não governamentais (com fins lucrativos) com atuação técnica: o entrevistado desenvolveu uma plataforma técnica para facilitar a disponibilização de dados em formato aberto.

Organizações não governamentais (sem fins lucrativos) sem atuação técnica: fomentam a participação da sociedade civil e dos órgãos públicos para atuação no tema. Esse fomento pode ser através de iniciativas que organizem o conteúdo aberto a ser publicado e captem recursos

financeiros que permitam atuação de outras organizações sobre o tema, aproveitando as capacidades de cada organização envolvida (financeira, técnica, entre outras).

Organizações não governamentais (com fins lucrativos) sem atuação técnica: disponibilizam, para a sociedade, através do acesso aos dados do Ministério da Saúde, o acesso a diversos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), tais como localizar em determinada cidade farmácias que são autorizadas a ofertar determinados remédios por meio de convênios com o SUS.

Pela citação por diversos entrevistados da necessidade da participação de diversas entidades da sociedade nos projetos de dados abertos, evidencia-se a relevância de incluir, no referencial teórico, a teoria de redes envolvendo organizações governamentais e sociedade. Esses resultados demonstram a importância da formação de redes de governos com governos, de governos com sociedade e de sociedade com sociedade, que puderam ser analisadas a partir da teoria de redes interorganizacionais e de conceitos da economia da informação (quando essa ressalta a importância das redes).

Outro resultado que merece especial destaque, pois confirma uma das premissas de DGA explicitadas no decorrer do trabalho, enfatiza que os governos desempenham papel de destaque nesse ecossistema (rede). Esse fato é confirmando quando diversos entrevistados reconhecem a posição privilegiada dos governos, por esses deterem um recurso estratégico – a informação – que lhes confere grande capacidade de influenciar o ecossistema.

Alguns atores podem ser ao mesmo tempo produtores, consumidores e atores na distribuição das informações. Exemplo: diversos entrevistados dos governos reconhecem que os governos também podem obter vantagens das informações, produtos ou serviços disponibilizados ou criados por outros governos e até de membros da sociedade.

Ao final dessa etapa pode-se indicar que os atores desenvolvem as seguintes atividades: disseminação e fomento de DGA (nos governos e na sociedade); treinamento; monitoramento do cumprimento da legislação; integração de atividades (técnicas ou não) dentro dos governos para viabilizar a publicação dos dados; atuação em organizações que têm como finalidade regular o tema no Brasil; desenvolvimento de *software*, ferramentas ou aplicativos para dados abertos; realização de pesquisas focadas em áreas (saúde, educação e outras) visando tornar esses dados úteis para a sociedade; integração de organizações da sociedade (aproveitando capacidades de cada uma); oferecimento de suporte financeiro (ou buscar esse) para terceiros

atuarem em DGA; e, finalmente, agregação de valor as suas atividades comerciais ofertando serviços a partir de dados abertos.

5. Proposta de atuação para os governos no ecossistema brasileiro de DGA

O objetivo deste tópico não é o de sugerir novas atividades (em relação as já explicitadas nos tópicos 4.1 e 4.2) para os atores dos governos, mas propor uma estratégia para os governos no ecossistema de DGA. Entende-se que é pertinente sugerir que a atuação dos governos em DGA seja pautada por algumas diretrizes, indicadas a seguir.

Assumir o papel de protagonista nesse ecossistema, em virtude de ser reconhecidamente o principal detentor das informações a serem disponibilizadas e todas as demais atividades dependerem da qualidade desse processo. Entretanto, não basta disponibilizar as informações e assegurar a qualidade dessas informações. São necessárias outras ações para que a sociedade tenha interesse e possa efetivamente interagir com um projeto de DGA.

Dessa forma, também é papel dos governos propor políticas que: promovam maior capacitação da sociedade para o uso dessas informações; permitam a sustentabilidade para o desenvolvimento de negócios relacionados aos produtos e/ou serviços gerados pela sociedade; integrem organizações da sociedade de forma que essas possam desenvolver suas respectivas atividades; ofereçam suporte legal à disponibilização e ao uso das informações e finalmente promovam a normatização e a padronização necessárias para a interoperabilidade entre os atores e as ferramentas desse ecossistema.

Os autores do trabalho, coerente com a proposta de Robinson (2009), entendem que o governo deve formular as políticas, mas deve permitir e oferecer condições para que organizações da sociedade possam implementar e desenvolver essas políticas, se necessário. A seguir, com alguns exemplos, procura-se demonstrar como isso pode ser realizado. Os exemplos abaixo são resultados das análises realizadas em documentos e artefatos tecnológicos.

Exemplo 1 – O Governo Federal Brasileiro, assim como outras instâncias de governos, ao utilizarem uma ferramenta como o *Comprehensive Knowledge Archive Network* (CKAN), reconhece a capacidade de uma organização não governamental para atuar na área de ferramentas de infraestrutura tecnológica. O CKAN é uma ferramenta para catalogação de dados. Essa ferramenta disponibiliza uma descrição dos dados

armazenados e outras informações úteis, como formato, assunto, entre outras. É uma ferramenta largamente utilizada para a disponibilização de dados em formato aberto.

Exemplo 2 – O Governo Federal Brasileiro, ao instituir (criar) a infraestrutura nacional de dados abertos (a INDA), que tem como objetivo normatizar e padronizar a disponibilização de dados em formato aberto no Brasil, propõe uma política para esse segmento, mas oferece amplas oportunidades para a participação de diversos setores da sociedade na condução dessa atividade.

Exemplo 3 – Para fomentar a sustentabilidade dos negócios relacionados ao *software* e dados governamentais abertos, alguns governos, quando realizam eventos (exemplo – Hackatons), criam parcerias com lojas de *software* para aplicativos móveis, visando disponibilizar os aplicativos desenvolvidos voltados para esse segmento.

Os exemplos acima demonstram como os governos podem propor políticas para influenciar a gestão do ecossistema, mas paralelamente ofertando condições para que organizações da sociedade atuem e desenvolvam estratégias de atuação de forma a tornar atraente e sustentável esse ecossistema.

6. Proposta atuação da sociedade (ou intermediários) no ecossistema brasileiro de DGA

No ecossistema de DGA, a presença e atuação de diversos segmentos da sociedade é importante, fato que também foi relatado por vários autores (exemplo: Prince et al., 2013 e Helbig, et al., 2012), os quais enfatizam a formação de redes entre governos e sociedade. Vários entrevistados citaram outros atores e organizações da sociedade como possíveis fatores facilitadores e motivadores nesse ecossistema. De outra parte, entrevistados enfatizaram a importância da atuação dos intermediários nesse ecossistema.

Na seção anterior foi abordado o papel preponderante do governo, entretanto não menos importante é o governo reconhecer os intermediários que agregam valor às informações públicas nesse ecossistema. Nos tópicos 4.1 e 4.2, em que foram descritas as atividades e seus respectivos atores, esses intermediários foram identificados em atividades, tais como: integrar e facilitar, traduzir, financiar, entre outras.

Dessa maneira, compete aos governos reconhecerem a presença e a importância dos intermediários e viabilizarem a participação desses em seus projetos de DGA. É importante que

os governos criem formas ou mecanismos de incentivo e recompensas, de forma que esses se sintam mais motivados a participarem desses projetos. O governo pode liberar as informações para os intermediários de forma que esses visualizem de que forma essas poderão ter maior utilidade e atratividade para a sociedade.

Com relação à atuação dos intermediários (sociedade), deve-se destacar que esses possuem papéis importantíssimos. Algumas dessas atividades, tais como: disseminar, educar e financiar, são fundamentais no sentido de proporcionar maior engajamento e participação da sociedade nessas iniciativas, além de permitir melhores possibilidades de interação entre a sociedade e os governos e, conseqüentemente, maior cobrança com relação à qualidade e pertinência das informações disponibilizadas.

Em outras atividades de cunho mais técnico, tais como desenvolver ferramentas de suporte ou infraestrutura e prover infraestrutura tecnológica, *hardware* e telecomunicações, a participação dos intermediários também é importante, pois se entende que esses possuem maior agilidade que as estruturas governamentais. Além disso, podem permitir o surgimento de novas atividades econômicas, através da oferta de produtos ou serviços que possam ser utilizados em larga escala através das infraestruturas tecnológicas.

A participação dos intermediários também é importante em outras atividades, tais como: normatizar, padronizar e legislar. Promovendo a participação dos intermediários nessas atividades, abre-se um precioso leque de oportunidades para que a sociedade desempenhe de forma mais eficaz seu papel com relação à transparência dos atos governamentais e permita o exercício mais efetivo da cidadania.

Os governos devem, então, enxergar nos intermediários parceiros que, visando satisfazer seus próprios objetivos (quer seja com ou sem fins lucrativos), utilizam informações públicas em formato aberto, trabalham essas informações, desenvolvem novos produtos ou serviços, integram outros intermediários, agregando valor e utilidade às informações disponíveis para a sociedade e até mesmo para os governos.

7. Considerações Finais

Antes de apresentar as considerações finais, julga-se pertinente indicar como o trabalho atendeu ao objetivo proposto. O objetivo principal do trabalho foi identificar quais as

atividades desenvolvidas nesse ecossistema, quem as desenvolve e, assim, demilitar o papel a ser desempenhado pelo(s) governo(s) e pela sociedade nesse ecossistema. A pesquisa permitiu identificar os atores, bem como suas respectivas atividades e relacionamentos. Nos tópicos 5 e 6, ao propor uma conduta estratégica para os governos, ou agentes públicos, que devem incorporar o entendimento da importância dos atores da sociedade (ou intermediários), os autores do trabalho entendem que foram apontados (ou indicados) os papéis a serem desempenhados pelos governos (ou agentes públicos) e sociedade, e agora fornecem indicações para ações estratégicas em DGA:

- aos gestores públicos, com intenção de atuar em projetos de DGA, uma melhor visão sistêmica de todo o ecossistema, de forma a maximizar seus esforços e permitir potencializar os resultados; e para a:

- sociedade, que com um maior conhecimento sobre o tema poderá visualizar a possibilidade de diversos segmentos dessa atuarem de modo sinérgico, sem deixar de atender seus próprios objetivos, interesses e necessidades.

Assim, foi proposto um modelo de atividades que as relaciona com seus respectivos executores (atores). Através desse modelo, espera-se contribuir com o tema oferecendo aos gestores públicos fonte de informações que lhes permita o entendimento do contexto e da dinâmica de projetos de DGA.

Como limitações do trabalho, pode-se citar que na primeira amostra, para a coleta de dados das entrevistas, tratou-se de uma amostra intencional ou por conveniência. Assim, como sugestões para futuros trabalhos, indica-se o desenvolvimento de estudos de casos visando validar a pertinência das estratégias apontadas nos tópicos 5 e 6 em outros contextos do ecossistema brasileiro (como exemplo: finanças, educação, entre outros). Iniciativas de DGA são dinâmicas, assim, as partes interessadas e suas interações devem mudar com o transcorrer do tempo e, assim como mudanças na sociedade, deverão exigir novas práticas, novos arranjos para se adequar às tecnologias e demandas da sociedade.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, E. M. **Avaliação da técnica de amostragem “Respondent-drivenSampling” na estimação de prevalências de Doenças Transmissíveis em populações organizadas em redes complexas.** 2009. Dissertação (Mestrado), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

AGUNE, R. M.; GREGÓRIO F. A. S.; BOLLIGER, S. P. Governo Aberto SP: Disponibilização de Bases de Dados e Informações em Formato Aberto. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, 2010.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. **Evidências Teóricas para a Compreensão das Redes Interorganizacionais.** In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PPROAD/UFPE: ANPAD, 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** 9 ed. Lisboa: editora 70, 2009.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede: A Era da Informação, Economia, Sociedade e Cultura.** 7 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.

COX, A. The art of the possible: relationship management in power regimes and supply chain. **International Journal of SupplyChain Management** , v. 9, n. 5, p. 346-356, 2004.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa.** Método qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: editora Artmed, 2009.

DAWES, S. **Measures and conditions of success in public sector knowledge networks.** Fourth International eGovernment Conference, E-GOV. August 22-26, 2005, Copenhagen, Denmark, 2005.

DAWES, S.; HELBIG, N. **Open Data and Fitness for Use: A Realistic Look.** 2012. Disponível em: <<http://www.ctg.albany.edu/publications/issuebriefs/opendata>. Acesso em novembro 2012>.

EAVES, D. **The three laws of open government data.** Disponível em: <<http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>, 2009>. Acesso em nov. 2011.

ESPINOZA, J. F., RECINOS, I. P., MORALES, M. P. Datos Abiertos: oportunidades y desafíos para Centroamérica con base en una cadena de valor. Trabajo seleccionado por la Open Data For Development in Latin America and the Caribbean (OD4D). In: CONFERENCIA REGIONAL DE DATOS ABIERTOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2013, Montevideo. **Anais...** Montevideo, 2013.

GRANDORI, A. **An organizational assessment of interfirm coordination modes.** Organization Studies. 1997. 18/6, p. 897-925.

HAIR, JR. J.F., BABIN, B., MONEY, A.H., SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: editora Bookman, 2005.

HARRISON, T. M., PARDO, T. A., COOK, M. **Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda**. Future Internet 2012, 4, 900-928; doi:10.3390/fi4040900. ISSN 1999-5903. 2012. Disponível em: <www.mdpi.com/journal/futureinternet.>

HELBIG, N., CRESSWELL, A. M., BURKE, B. G., LUNA-REYES, L. **The Dynamics of Opening Government Data**. 2012. Disponível em: <<http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/opendata/opendata.pdf>> Acesso em: jan. 2013.

JANSSEN, M., CHARALABIDIS, Y., ZUIDERWIJK, A. **Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government**. Information Systems Management, 29:258–268, 2012.

LUNA-REYES, L. F.; GIL-GARCIA, R. J. **Understanding the Co-Evolution of Institutions, Technology, and Organizations: The Enactment of the State Government Portal of Puebla**. In: 14TH ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH – DGO. 2013, Quebec, **Anais...** Quebec, 2013.

MARCON, C. MOINET, N. **Estratégia-Rede: Ensaio de Estratégia**. Caxias do Sul: editora EDUCS, 2001.

McKINSEY, C. GI. . **Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information**. 2013. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/Technology_and_Innovation> Acesso em out. 2013.

NOHRIA, N. **The Differentiated Network: Organizing Multinational Corporations for Value Creation**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.

OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **Academy of Management Review**. v. 15. p. 241-265, 1990.

OGP . **Open Government Partnership**. 2012. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em set. 2012.

PARDO, T., DAWES, S., CRESSWELL, A. **Opening Gateways: a practical guide for designing information access programs**. Third Edition - Alan Kowlowitz, ed April 2012. © 2012 The Research Foundation of State University of New York. National Historical Publications and Records Commission under Grant No. 98027.

PARKHE, A. Understanding Trust in International Alliances. **Journal of World Business**, v. 33, n. 3, p. 219-240, 1998.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: Criando e Sustentando um Desempenho Superior**. Rio de Janeiro: editora Campus, 1989.

PORTER, M. What is strategy? **Harvard Business Review**. p. 61-79, Nov-Dez/1996.

PRINCE, A., JOLÍAS, L., BRYN, C. **Análisis de la cadena de valor del ecosistema de Datos Abiertos de la Ciudad de Buenos Aires.** In: CONFERENCIA REGIONAL DE DATOS ABIERTOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2013, Montevideo, **Anais...** Montevideo, 2013. ;ROBINSON, D., ZELLER, W., YU, D. Government data and the invisible hand. **Yale Journal of Law and Technology**, v. 11, p.160, 2009.

SAPENA, A. F.; PESET, F.; BENAVENT, R. A. Acesso a Los Datos Públicos y su Reutilización: open data y open government. **El profesional de la información**, may-jun, v. 20, n. 3, 2011.

SELM, M. K. L., Fusepool R5 Linked Data Framework: Concepts, Methodologies, and Tools for Linked Data. In: 14TH ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH – DGO. 2013, Quebec, **Anais...** Quebec, 2013.SCHALKWYK, V., CANARES, M., CHATTAPADHYAY, S., ANDRADSON, A. **Open Data Intermediaries in Developing Countries.** 2015. Available: <<http://www.opendataresearch.org/dl/symposium2015/odrs2015-paper8.pdf>>. Access august 2015.

SHANK, J.K. e GOVINDARAJAN, V. **Strategic Cost Management:** The New Tool For Competitive Advantage. New York: Editora The Free Press, 1993.

SILVA, L. C. **Competitividade na Cadeia de Valor.** Curitiba: editora Juruá, 2003.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos:** métodos para análise de entrevistas, textos e interações. Tradução Magda F. Lopes. Porto Alegre: editora Artmed; 2009.

W3C. **Manual dos Dados Abertos:** governo. Traduzido e adaptado de <http://opendatamanual.org>. Disponível em: <[http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual Dados Abertos WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual%20Dados%20Abertos%20WEB.pdf)>. 2009. Acesso em set de 2011.

TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, D. A. **Wikinomics:** Como a Colaboração em Massa pode Mudar o Seu Negócio. Rio de Janeiro: Editora: Nova Fronteira. 2006.

WILLIAMSON, O. E. **The Economics of Governance.** The American Economic Review, v. 95, Iss.2, p. 1-18, 2005.

ZAWISLAK, P. A. Integração e Agregação de Valor em Cadeias de Valor: Uma Investigação na Indústria Petroquímica Brasileira. In: XXIX ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD. 24, 2005, Brasília, **Anais...** Brasília, 2005.

O Papel do Regime Internacional de Mudanças Climáticas na Promoção de Políticas Domésticas de Mitigação no Setor de Energia

Max Sarney Almeida¹

Iure Paiva²

Antonio Walber Matias Muniz³

Recebido em 3 de março 2017
Aprovado em 14 de maio de 2017

DOI:

RESUMO

Este trabalho compreende um estudo sobre políticas de mitigação no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, tendo como objetivo destacar as políticas desenvolvidas pelas Partes no setor energético. Analisou-se as medidas implementadas em energias renováveis, devido ao seu comprovado potencial de mitigação. O tema tem sido fonte de diversos estudos e desenvolvimento de políticas em inúmeros países, com elevado montante de recursos direcionados ao setor. Os documentos compilados no âmbito da Convenção supracitada voltados a políticas de mitigação das mudanças climáticas ¹⁶foram essenciais para entender como países desenvolvidos e em desenvolvimento têm implementado uma transformação energética que alavanque o desenvolvimento do setor com o intuito de conter as emissões dos Gases do Efeito Estufa. A pesquisa permitiu chegar à conclusão do papel da Convenção na promoção de políticas de mitigação, com destaque para a energia renovável, consideradas diversificadas e eficientes para a promoção sustentável do desenvolvimento.

Palavras-chave: Regimes internacionais; Mudanças climáticas; Energia renovável; Políticas de mitigação.

ABSTRACT

This paper comprises a study of mitigation policies in the context of the United Nations Framework Convention on Climate Change, aiming to highlight the policies pursued by the Parties in the energy sector. The measures implemented in renewable energy were analyzed because of its proven mitigation potential. This theme has been the source of many studies and policies development in many countries with high amount of funds allocated to the sector. The documents compiled in the aforementioned Convention that are aimed at climate change mitigation policies were essential to understand how developed and developing countries have implemented an energy transformation that leverage the development of the sector in order to curb emissions of Greenhouse Gases. The research has led to the conclusion of the role of the Convention in promoting mitigation policies, with emphasis on renewable energy, considered diversified and efficient for promoting sustainable development.

¹⁶ Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: maxsarney@unifor.edu.br

² Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: iurepaiva@hotmail.com

³ Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: walber@unifor.br

Keywords: International regimes; Climate changes; Renewable energy; Mitigation policies

1. Introdução

Com a alegada comprovação de que alguns gases, principalmente o dióxido de carbono (CO₂), podem afetar a temperatura global, fazendo com que o planeta se aqueça a ponto de ameaçar a existência de diversos ecossistemas e a vida humana, foi criada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. A Convenção foi estabelecida durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também denominada de “ECO 92” ou “Cúpula da Terra”. Essa é considerada uma conferência sem precedentes no sistema onusiano, tanto em termos de tamanho como pelas temáticas e objetivos tratados.

Exatos vinte anos após a primeira conferência global sobre meio ambiente (1972), a ONU buscava novamente incentivar os governos a repensar o modelo de desenvolvimento econômico no mundo e encontrar formas de conter a poluição do planeta e destruição de recursos naturais insubstituíveis. Nesse contexto, a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas surgia com o objetivo de unir os países em uma só plataforma de negociações, capaz de conter os problemas das emissões dos gases de efeito estufa (GEE) no mundo¹⁷.

Na época, diversos estudos confirmavam a teoria de que ações humanas seguramente estariam contribuindo para o aumento da temperatura global. Nos relatórios iniciais apresentados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 1990) – órgão científico que auxilia os trabalhos da UNFCCC – já se afirmava que as emissões dos gases de efeito estufa (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, perfluorcarboretos e vapor de água) estariam desestabilizando a camada atmosférica, fazendo com que a radiação sobre o planeta aumentasse e, conseqüentemente, a sua temperatura.

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, o aumento da temperatura média global causaria diversos impactos negativos no meio ambiente natural e humano do planeta: mudanças irreversíveis em diversos ecossistemas; o aumento do nível do mar devido ao derretimento das geleiras dos polos do planeta; mudanças bruscas na periodicidade de chuvas; desaparecimento de espécies de animais e plantas; além de catástrofes como tufões e furacões, derivadas da mudança do curso natural dos ventos e das correntes marítimas devido

¹⁷ Ao longo deste texto pode-se usar apenas os termos “Convenção” ou “UNFCCC” para se referir a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas.

ao aumento da temperatura do mar. Em virtude desses e outros fatores, decidiu-se estabelecer a UNFCCC, a qual foi ratificada por 197 países.

Ressalte-se que a preocupação da Convenção não é só de estabilizar as emissões, mas também permitir que isso aconteça dentro de um curto espaço de tempo suficiente para que a natureza se adapte às condições de mudança do clima. Ademais, há grande relevância em garantir o desenvolvimento de forma sustentável, incentivando os países a promoverem a mudança de paradigma quando se trata de crescimento econômico aliado à preservação do meio ambiente e exploração sustentada de seus mais variados recursos.

Para que essa implementação a favor de políticas favoráveis à redução de emissões e políticas de mitigação ocorra de fato, as partes acordaram que conferências passariam a ser realizadas anualmente. Essas reuniões foram nomeadas de Conferência das Partes e segundo os termos da Convenção devem funcionar da seguinte forma:

[...] como órgão supremo dessa Convenção, deve analisar regularmente a implementação da Convenção e qualquer instrumento legal que a Conferência das Partes possa vir a adotar assim como deverá estruturar decisões necessárias para promover a implementação efetiva da Convenção (art. 7º, da UNFCCC).

A Conferência das Partes (COP, sigla em inglês) deverá examinar periodicamente as obrigações das Partes e o arcabouço legal e institucional da Convenção, promovendo e facilitando o intercâmbio de informações sobre as medidas adotadas para enfrentar as mudanças climáticas e seus efeitos (UNFCCC, 1992, art. 7º). De acordo com o “Artigo 17” da Convenção, a Conferência das Partes poderá adotar protocolos, instrumentos legais que regulem as ações das Partes, sendo uma de suas primeiras iniciativas nesse sentido a criação do Protocolo de Quioto, no ano de 1997. O Protocolo de Quioto surgiu com a proposta de incitar os países industrializados a reduzirem suas emissões de GEE, adotando prazos para redução das emissões dos países desenvolvidos, mas não fazendo o mesmo para as emissões dos países em desenvolvimento – considerado um fator decisivo para não ratificação por algumas Partes e motivo de grande divergência nas negociações que se sucederam.

Em todo caso, espera-se das Partes, principalmente dos países mais industrializados, medidas para antecipar, evitar ou minimizar as causas das alterações climáticas e mitigar os seus efeitos adversos. Para alcançar esse objetivo, políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos e compreender todos os setores da economia. Nesse sentido, as Partes precisam encontrar soluções que possam mitigar os efeitos das mudanças climáticas decorrentes do maior responsável por emissões de GEE no planeta: o setor de energia.

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas ressalta textualmente que os países signatários (também denominados de “Partes”) reconhecem que a redução das emissões de GEE envolve medidas relativas ao setor de energia, com a promoção da eficiência energética e o uso de novas tecnologias, considerando uma aplicação social e economicamente benéfica (“Preâmbulo”, da UNFCCC). Os países ainda se comprometeram, em diversos setores, incluindo o energético, a promover e cooperar no desenvolvimento, aplicação e difusão de práticas e processos, incluindo a transferência de tecnologias, que controlem, reduzam ou evitem emissões antropogênicas de GEE (artigo 4º, “c”, da UNFCCC).

O Protocolo de Quioto traz expressamente em seu texto referência a iniciativas no setor de energia com o objetivo de reduzir as emissões de GEE. Nesse sentido, pode-se destacar os compromissos dirigidos às Partes incluídas no Anexo I relativas ao aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional (art. 2º, 1, “a”, I), bem como à “pesquisa, promoção, desenvolvimento e aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tecnologias de sequestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras, que sejam avançadas e inovadas” (UNFCCC, art. 2º, 1, “a”, IV, 1998).

Diante desse contexto, o presente artigo apresenta uma análise sobre o papel do setor energético nas discussões sobre mudanças climáticas no âmbito da UNFCCC. O objetivo principal é o de compreender as medidas efetivas que estão sendo tomadas pelas Partes na área de energia, em especial, as iniciativas relacionadas ao incremento das fontes renováveis. A partir do programa de trabalho estabelecido na 16ª Conferência das Partes, em Cancun (2010), os países se comprometeram, entre outras medidas, a informar as ações adotadas no campo da energia renovável, de modo a incentivar a sua promoção. Desde então, os países signatários têm submetidos suas experiências sobre a temática em reuniões técnicas, sendo tais medidas o objeto específico da análise desenvolvida neste artigo.

As políticas de investimento à promoção das energias renováveis tendem a aumentar cada vez mais, como se constatará mais adiante. As experiências apresentadas pelas Partes e defendidas por diversas instituições internacionais comprovam que a mudança para uma matriz energética derivada de fontes alternativas está intimamente relacionada à habilidade dos países incentivarem e executarem políticas que abram espaço para o seu incremento. A UNFCCC tem sido fundamental em unir as experiências praticadas pelas Partes a partir de reuniões técnicas especializadas, cumprindo assim um papel capital em conscientizar e tornar mais efetiva a mudança da matriz energética mundial. Com isso, pretende-se ainda esclarecer o grande

potencial das energias renováveis no desenvolvimento econômico e social, e não somente na redução das emissões de GEE visando à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

De modo a cumprir com os objetivos a que se propõe o presente artigo, além desta introdução existem mais quatro seções. A próxima seção tem como objetivo entender a gênese e o funcionamento das reuniões técnicas especializadas na UNFCCC voltadas a discutir as experiências das Partes, a mitigar os fatores que podem incidir negativamente sobre o clima no planeta, destacando o papel do setor energético nesse debate. Na terceira seção discute-se o papel das energias renováveis na diminuição das emissões de GEE, segundo a visão das Partes e organizações internacionais que tratam da temática na UNFCCC. Na quarta seção são apresentadas algumas medidas específicas no campo da energia renovável que estão sendo efetivamente adotadas pelas Partes, expondo suas repercussões no combate às emissões e outros possíveis impactos ambientais, econômicos e sociais. Por fim, tem-se nas considerações finais uma tentativa de síntese daquilo que foi abordado ao longo do texto, pontuando algumas conclusões relevantes a que se pode chegar a partir da análise desenvolvida sobre a temática em questão.

2. Programa de trabalho da UNFCCC visando o período pré-2020

Durante a COP realizada em Cancun, no ano de 2010, as Partes chegaram ao compromisso de manter o limite de temperatura global do planeta em 2,0°C ou até mesmo 1,5°C abaixo dos níveis considerados pré-industriais, se fosse possível. A fim de contribuir com esse objetivo, mais de 90 países se comprometeram em reduzir suas emissões até 2020 sob o Acordo de Cancun. Para os países desenvolvidos, esses compromissos abrangem metas de redução de emissões englobando todos os setores da economia, incluindo o de energia (UNFCCC, 2014c). Essas foram assumidas sem desconsiderar outras metas estabelecidas no âmbito do Protocolo de Quioto e demais obrigações decorrentes de ajustes assumidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

No caso dos países em desenvolvimento, as medidas incluem as Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA's, sigla em inglês), ou seja, medidas que reduzam as emissões naqueles países e são preparadas sob a iniciativa governamental interna de cada país. Elas podem ser políticas voltadas para a mudança dentro de um determinado setor ou ações em todos os setores para desenvolver um foco mais amplo, destinadas a alcançar uma redução de

emissões no período pré-2020 (UNFCCC, 2014a). A Conferência das Partes, realizada em Durban, no final de 2011, novamente requisitou o apoio de todas as Partes para que se desenvolvessem ações eficientes, bem como uma maior cooperação de todos os países em dar uma resposta o mais rápido possível à comunidade internacional com vistas a acelerar a redução dos GEE. O argumento era de que as ações de mitigação estabelecidas pelas Partes em termos de redução de emissões anuais até 2020, segundo dados do IPCC, não seriam efetivos para limitar o aumento da temperatura média global entre 1,5°C e 2,0°C (UNFCCC, 2012).

Diante disso, as Partes decidem:

[...] lançar um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou um acordo com força legal, no âmbito da Convenção, aplicável a todas as Partes, por um órgão subsidiário no âmbito da Convenção instituído e conhecido como o Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada (UNFCCC, 2012).

Essa decisão também estabelece o seguinte:

A Conferência das Partes também decide que o Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada deverá concluir os seus trabalhos o mais cedo possível, o mais tardar em 2015, a fim de adotar este protocolo na 21ª sessão da Conferência das Partes, em Paris, para que o mesmo possa entrar em vigor e ser implementado a partir de 2020 (UNFCCC, 2012).

Devida a já reconhecida urgência em descobrir novos potenciais de mitigação, as Partes requerem ao Grupo de Trabalho Ad Hoc da Plataforma de Durban (ADP, sigla em inglês) que já inicie as suas tarefas em 2012. O ponto de partida seria o desenvolvimento de grupos de trabalho que reforcem a ambição de mitigação com o objetivo de identificar e explorar opções para uma série de ações que possam ser capazes de fechar a lacuna de emissões existentes e assegurar os mais elevados esforços de mitigação possíveis por todas as Partes dentro da Convenção (UNFCCC, 2012).

Dando início, então, aos seus trabalhos, como estabelecido pelas Partes, foi realizada a primeira sessão do ADP, a qual foi crucial para se definir o futuro não só da criação de um novo acordo, mas também na tentativa de encontrar novos potenciais de mitigação. No fim de 2012, o ADP decidiu pela criação de *workshops* com foco em dois fluxos de trabalho (*workstreams*, sigla em inglês). Os trabalhos dividem-se nos seguintes *workstreams*: a) um referindo-se à criação de um protocolo, instrumento legal ou um acordo com força legal dentro da Convenção que regulamente um novo ordenamento das emissões no mundo pós-2020, em

substituição ao Protocolo de Quioto; b) outro voltado ao desenvolvimento de ações visando o período pré-2020, nas quais estão inseridas a busca por novas práticas com potencial de mitigação (UNFCCC, 2012). É dever do ADP gerenciar todo o desenvolvimento das tarefas em ambos *workstreams*, num trabalho em conjunto com as Partes, coordenadores do próprio ADP, pesquisadores do IPCC e demais órgãos subsidiários da UNFCCC, com suporte da Secretaria deste último.

Com relação ao primeiro *workstream* (*workstream1*), o resultado foi a conclusão do Acordo de Paris assinado no final de 2015, cujas repercussões ainda estão sendo avaliadas, tendo já alcançado uma grande vitória, a qual se refere ao fato de ter atingido no ano seguinte (2016) o número mínimo de assinaturas para que o mesmo entre em vigor. No entanto, é igualmente de extrema relevância que as ações desenvolvidas no âmbito do segundo *workstream* (*workstream2*) sejam estudadas, já que se pode destacar inúmeras ações dentro dos novos potenciais de mitigação adotados pelas Partes, na busca por mitigar os efeitos das mudanças climáticas em um curto prazo, conforme estabelece a UNFCCC.

Com esse objetivo de definir novas políticas de mitigação, em sua primeira sessão, o ADP, sobre o *workstream 2*, convidou as Partes e demais organizações a submeter à Secretaria, até 1º de março de 2013, propostas de ações e opções para melhorar as iniciativas de mitigação. As Partes também foram convidadas a levar em consideração os seguintes aspectos: “benefícios da mitigação, incluindo a capacidade de resistência aos impactos das mudanças climáticas, barreiras e ideias de ultrapassá-las, bem como incentivos para ações de financiamento de tecnologias” (UNFCCC, 2012).

A UNFCCC tem construído um cenário não só visando a consolidação do Acordo de Paris, concretizado em 2015, e mirando pós-2020, como também a implementação efetiva de políticas internas de desenvolvimento dos já reconhecidos potenciais de mitigação no período pré-2020. Como vimos anteriormente, o Grupo de Trabalho Ad Hoc da Plataforma de Durban (ADP) requisitou as Partes que submetessem ações efetivas para a mitigação, as quais deveriam ser implementadas em curto prazo. Em suas submissões, as Partes e as organizações envolvidas – a exemplo da *IEA* e *Unep* –, destacaram os principais potenciais de mitigação (UNFCCC, 2013a). Esses potenciais foram considerados essenciais para eliminar a lacuna existente entre as emissões atuais e as emissões necessárias a garantir a limitação da temperatura média global entre 1,5 e 2,0°C (UNFCCC, 2013a).

O ADP solicitou, então, à Secretaria que preparasse uma compilação de documentos técnicos contendo informações sobre os benefícios das ações individuais e iniciativas de cooperação,

agrupadas por áreas temáticas com elevado potencial de mitigação. Nas submissões foram identificadas medidas nas seguintes áreas: eficiência energética, aumento da quota global de energias renováveis, reforma no âmbito dos subsídios concedidos aos combustíveis fósseis, melhoramento da exploração no setor da agricultura e o gerenciamento de resíduos sólidos (UNFCCC, 2013a). Como se pode perceber, o setor energético aparece como a mais relevante área temática, figurando, assim, como um dos principais vetores das emissões e também o principal foco das ações visando a sua redução.

Para cada área, tais documentos descrevem o potencial de mitigação, seus benefícios, barreiras e incentivos para ações, além de fornecerem exemplos de ações no âmbito doméstico de cada país que submeteu à Secretaria. Esses documentos também apresentam informações sobre financiamento, tecnologia e infraestrutura na implementação dessas medidas. Vale ressaltar que os documentos técnicos são amplamente baseados em informações de relatórios publicados por diversos organismos internacionais, tais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Unep, sigla em inglês), Agência Internacional de Energia (IEA, sigla em inglês), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Internacional do Trabalho (OIT). (UNFCCC, 2013a).

De acordo com as submissões das Partes e relatórios de organizações inseridas no processo de negociações sobre mudanças climáticas no âmbito da UNFCCC, foram identificadas áreas temáticas e seus potenciais de mitigação até o ano de 2020. Segundo dados utilizados como base pela UNFCCC, esses potenciais serão capazes de evitar emissões de diferentes formas na escala de: cerca de 2 bilhões de toneladas de CO₂ (eficiência energética), entre 1 e 2,5 bilhões de toneladas de CO₂ (energias renováveis), entre 1,5 e 2 bilhões de toneladas de CO₂ (reforma dos subsídios oferecidos aos combustíveis fósseis), entre 1,7 e 2,5 bilhões de toneladas de CO₂ (setor de transportes), entre 1,1 e 4,3 bilhões de CO₂ (agricultura) e cerca de 0,8 bilhões (gerenciamento de resíduos sólidos) (UNFCCC, 2013a). Como se pode perceber, o setor de energia, mais uma vez, destaca-se pela sua elevada capacidade de contribuir com a diminuição das emissões de GEE.

Além de destacar os principais potenciais de mitigação, as Partes devem destacar algumas barreiras a serem ultrapassadas, inclusive pelo setor energético, para que a sua implementação seja concretizada com sucesso. Nesse sentido, uma das barreiras apresentadas durante a segunda sessão do ADP ainda em 2013, foi a falta de um enquadramento institucional, regulamentar e jurídico. Para facilitar uma ação climática eficaz, os governos devem desenvolver estratégias apropriadas, instituições, regulamentos e leis com o envolvimento da

sociedade civil e agentes do setor privado. Sem esses instrumentos, facilitando a ação climática efetiva, será difícil, se não impossível, atingir a meta traçada pelas Partes dentro da *UNFCCC*. (UNFCCC, 2013b).

Outra barreira para o desenvolvimento de potenciais, principalmente de “energia limpa”, é a existência de subsídios oferecidos aos combustíveis fósseis (UNFCCC, 2013b). Por exemplo, em 2013, foram pagos 548 bilhões de dólares em subsídios para os combustíveis fósseis em todo o mundo, o que encoraja a continuidade do uso desse tipo de energia, em vez de incentivar uma transição para o uso de energias limpas. O documento cita como exemplo o Grupo dos Vinte (G20), que consiste nas 20 maiores economias do mundo e que se compromete a eliminar progressivamente os subsídios oferecidos aos combustíveis fósseis, como também fizeram os membros do fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Apec, sigla em inglês). Além disso, certas economias em desenvolvimento, como Angola, Egito, Etiópia, Indonésia, Irã e Marrocos, estão aproveitando os baixos preços do petróleo para cortar seus subsídios (UNFCCC, 2013b).

Nas próximas seções serão apresentadas experiências no setor de energia, em especial, no plano das fontes renováveis, reconhecidas pelo grande potencial de mitigação no estreitamento da lacuna de emissões até 2020, além de inúmeros benefícios à sociedade, como diminuição de problemas de saúde, preservação da natureza e geração de empregos. Da mesma forma, verifica-se que, mesmo dentro desse cenário aparentemente inspirador, as Partes reconhecem diversas barreiras ao desenvolvimento de políticas internas e iniciativas de cooperação internacional.

3. Avanço das políticas de mitigação a partir das energias renováveis

Como constatou-se anteriormente, as energias renováveis (ER) estão entre algumas áreas de mitigação consideradas essenciais para que se alcance o objetivo de manter uma temperatura média global abaixo dos 2°C. Diante disso, as Partes acordaram desenvolver reuniões de peritos técnicos (TEM's) específicas para cada potencial identificado. Dessa forma, países e instituições envolvidas se reuniram nos anos de 2014 e 2015 no âmbito da *ADP* em busca de estudar o máximo de possibilidades para desenvolver e implementar cada setor no intuito de realizar ações no período pré-2020 (UNFCCC, 2013c).

De acordo com estudos da IEA, citado pelas Partes, as políticas atuais sobre ER podem ser aumentadas para proporcionar reduções nas emissões em torno de 1 bilhão de tonelada de CO₂

até 2020 e 3 bilhões de toneladas de CO₂ até 2030. Os dados apresentados pela Unep sugerem um potencial de redução no mesmo sentido, indicando entre 1,5 e 2,5 bilhões de toneladas de CO₂ das ER, apenas considerando o seu possível uso para a produção de eletricidade de 4.000 TW/h até 2020 (UNFCCC, 2013c).

As Partes também fizeram referência aos estudos da Agência Internacional de Energia Renovável (Irena), no qual se ressalta que dobrar a quota de ER global de energia até 2030 é alcançável com tecnologias já disponíveis e novas tecnologias voltadas à produção de energia limpa. No entanto, isso exigiria um ritmo acelerado de investimentos, pois as políticas atuais seriam suficientes apenas para aumentar a quota de 18% em 2010 para cerca de 21% em 2030, o que, segundo a referida agência, seria insuficiente para alcançar as reduções de emissões necessárias (UNFCCC, 2013c).

O processo de exame técnico da *UNFCCC* apoiou, em 2014, o avanço das políticas em ER e EE através de ações-chave organizadas nas *TEM's*, as quais devem buscar inspirar governos, instituições internacionais e atores não estatais em iniciativas e parcerias para ampliar abordagens bem-sucedidas, para compartilhar lições aprendidas e melhorar suas práticas – objetivo esse definido pelas próprias Partes em documento (UNFCCC, 2014a). Dando continuidade ao exame do potencial energético e mitigador dos efeitos das mudanças climáticas, como são consideradas as ER, as Partes no ano seguinte, de 2015, realizaram mais uma *TEM* voltada para esse setor, acrescentando ao que já vinha sendo feito anteriormente (UNFCCC, 2015).

Se as Partes forem capazes de implementar o setor de energias limpas isso poderá ocasionar uma verdadeira revolução no setor de energia mundial, segundo dados do *IPCC*. Em longo prazo, até meados do século, perto de 80% da oferta de energia do mundo poderá ser composta pelas ER se houverem políticas públicas que desenvolvam suporte nesse sentido, de acordo com informações do *IPCC* reproduzidas pelas Partes. Isso ocorreria porque o potencial técnico total global das ER é substancialmente superior à demanda global de energia. Tecnologias de energia limpa já estão aptas a fornecer um acesso adequado à energia para todos, em particular para os grupos mais vulneráveis, segundo informação da *Energy for a Sustainable Future*, identificada pelas Partes (UNFCCC, 2013c).

Os investimentos em ER já são comparáveis em escala aos das fontes convencionais de energia: 279 bilhões de dólares em 2011 e 244 bilhões de dólares em 2012 – metade desses investimentos feitos nos países em desenvolvimento. As ER já possuem um custo competitivo com a energia convencional em um crescente número de países e regiões, por exemplo, como o

da energia eólica na Dinamarca e na Espanha, onde já existem planos de instalar sistemas fotovoltaicos com uma capacidade total de 30 GW, segundo informações da *Irena*, citada pelas Partes (UNFCCC, 2013c).

A implementação de políticas sobre ER pode trazer benefícios e desenvolvimento também para outros campos. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o crescimento das ER e um maior acesso à energia podem levar a grandes ganhos de oportunidades de emprego e renda. A OIT também estima que o emprego em todo o mundo no setor de energia eólica pode crescer de 0,7 milhões de postos de trabalho, atualmente, para 1,9 milhões até 2020. No mesmo sentido, a União Europeia forneceu informações sobre o potencial para criar até 3 milhões de novos empregos até 2020 através de suas políticas voltadas as ER (UNFCCC, 2013c).

A análise da *IEA*, também mencionada, mostra que o cumprimento do objetivo de 2°C definido pela comunidade internacional ainda é alcançável através da adoção amplamente desenvolvida de políticas, tecnologias e outras ações em todo o mundo. Os dados da IEA consideram que o investimento e o apoio às ações para expandir o uso de energia eólica, hídrica e solar fotovoltaica tornaria possível que metade da eletricidade global fosse fornecida pelas energias renováveis até 2035. Este cenário exigiria uma ação significativa no setor de energia antes de 2020, o que poderia resultar em reduções de emissões em até 3,1 bilhões de toneladas de CO₂ até 2020, ou aproximadamente 80% das reduções globais necessárias para cumprir a meta de 2°C (UNFCCC, 2013a).

O panorama construído pela IEA para atingir os 2°C na temperatura global exigiria cerca de 16 trilhões de dólares em investimentos globais na política e na tecnologia de baixas emissões de CO₂. Além de outros benefícios relacionados com o clima, tais investimentos também poderiam levar a uma significativa economia de gastos em contas de importação de combustíveis fósseis, o que reduziria em cerca de 850 bilhões de dólares para os cinco maiores importadores de petróleo no mundo (UNFCCC, 2014a).

Ao avaliar o potencial do uso das energias renováveis, segundo a *Irena*, é necessário que se defina mais do que apenas padrões tecnológicos, e levar igualmente em conta aplicações de uso final, como transporte, indústria e infraestrutura, o que acabaria também refletindo no preço final (UNFCCC, 2014b). Em uma visão geral, o papel do uso final dessas tecnologias, como a energia solar térmica, os biocombustíveis, os veículos elétricos, entre outros, podem ser substanciais no atendimento da demanda de energia global até 2030, contribuindo em até 32%,

o que pode duplicar a quota do seu consumo total de energia até o fim de 2030 (UNFCCC, 2014b).

O caminho para uma mudança de paradigmas no setor de energia não é fácil, e pode passar por altos e baixos. Como exemplo, a produção de biocombustíveis que recentemente estagnou, com uma taxa de crescimento anual negativa em 2012, ainda é uma grande promessa, já que a sua produção deverá aumentar 250 bilhões de dólares por ano entre 2014 e 2030, segundo relatório da *REN 21*, reportado no documento técnico da *TEM*, realizada em 2014. O Brasil oferece um exemplo valioso de suporte de sucesso para o bioetanol, o biodiesel e a eletricidade gerada da biomassa, segundo informação das Partes reproduzidas no mesmo documento. Como resultado de um maior incentivo do Governo Federal ao etanol, os conhecidos veículos *Flex* atualmente compõem 52% da frota de veículos leves no Brasil, o que levou à redução anual de emissões de 44 milhões de toneladas de CO₂, segundo dados do relatório de 2010 da *IEA* apresentados pelo governo brasileiro na mesma *TEM* realizada em 2014 sobre ER (UNFCCC, 2014b).

Não somente no âmbito dos países, como também na esfera privada muitas empresas estão desenvolvendo uma mentalidade sustentável no intuito de reduzir as emissões dos GEE, formando, assim, cooperação com diversos países. Dessa forma, as ER têm sido fortes aliadas em investimentos nesse sentido, como, por exemplo, a famosa e grande empresa americana Google, que oferece seu maior investimento até então em ER, como o investimento oferecido de 300 milhões de dólares no suporte para implementar pelo menos 25.000 painéis solares, como reporta a página de informações da *UNFCCC*, o *UNFCCC Newsroom*, conforme matéria da instituição *Bloomberg Technology*. A empresa está contribuindo com um fundo de energia solar no valor de 750 milhões de dólares, o maior já criado para favorecer residências, o São Mateus, a base de painéis solares localizado na Califórnia.

A Google já investiu mais de 1,8 bilhões de dólares em projetos de ER, incluindo energia eólica e solar em três continentes. Esse formato de investimentos é um sinal de que essas companhias tecnológicas podem tirar proveito de investimentos nesse setor, antes reservados somente para bancos e governos, informa a instituição. Esse acordo de investimentos por parte do mais famoso provedor de pesquisas na internet é estruturado através de transações que envolvem descontos de taxas que vêm dos investimentos em sistemas de energia solar feitos pelo fundo. Para a Google essa é uma forma de reduzir sua conta de tributos e ao mesmo tempo investir no desenvolvimento de novas tecnologias para um futuro bem próximo, de acordo com o informado pela instituição *Bloomberg Technology* (BLOOMBERG, 2015).

Outra grande empresa a anunciar projetos no sentido de reduzir as emissões dos GEE é a Apple, que passará a investir nesse sentido juntamente com seus parceiros comerciais na China, anunciou o Presidente da empresa no fim de 2015, em sua própria página na internet. Os programas irão evitar mais de 20 milhões de toneladas de poluição de GEE no país entre 2015 e 2020, equivalente à retirada de quase 4 milhões de veículos de passageiros das ruas, segundo a multinacional. A Apple também anunciou a conclusão de um projeto com capacidade de gerar 40 megawatts de energia solar na província de Sichuan - China.

Essas instalações solares produzem mais do que a quantidade total de eletricidade usada pelos escritórios e lojas de varejo da empresa na China, neutralizando as emissões da empresa no país. Conforme compromisso citado pela própria empresa em sua página na internet, o Presidente da Apple anunciou também que está expandindo significativamente seus investimentos em energia limpa na China. A empresa planeja construir mais de 200 megawatts de projetos de energia solar nas regiões norte, leste e sul da China, que irá produzir o equivalente à energia utilizada por mais de 265.000 residências chinesas em um ano, e começará a compensar a energia utilizada na cadeia de fornecimento da companhia (APPLE, 2015).

Na próxima seção será apresentado um conjunto de iniciativas específicas que estão sendo adotadas pelas Partes e que podem servir de modelo a serem propalados entre os demais.

4. Diferentes instrumentos de incentivo à mitigação a partir das energias renováveis

Na *TEM* de 2014, as Partes descreveram várias políticas que oferecem suporte à implementação do setor de ER já desempenhadas por alguns países, como veremos em exemplos extraídos do documento produzido naquela ocasião, entre os quais pode-se destacar: metas e quotas a serem atingidas no setor; políticas de preços, tais como tarifas *feed-in* ou contrato de oferta padrão; incentivos fiscais, como subsídios e créditos em tarifas; e as medidas de integração da rede elétrica (UNFCCC, 2014a).

Metas e Quotas. Como um elemento essencial para ampliar o enquadramento das ER, as Partes ressaltaram a necessidade de estabelecer metas eficazes que criem um cenário político estável e de suporte à implantação de metas a longo e curto prazo para o crescimento a partir das referidas fontes. As avaliações são de que metas definidas podem ajudar as Partes interessadas

a aferir se os instrumentos políticos propostos são adequados para os efeitos pretendidos. Entre os objetivos estabelecidos por vários governos para promover as ER, pode-se citar a diversificação do tipo de energia, promoção da segurança energética, redução da importação de energia a altos custos, impulso à indústria doméstica, criação de empregos, implementação de um combustível mais limpo e redução do impacto dos combustíveis fósseis (UNFCCC, 2014a).

Uma das referências foi o estabelecimento de metas considerando o crescimento geral de ER em relação ao potencial de cada fonte, incluindo metas para produção de energia elétrica, eólica, solar, biocombustíveis, entre outras. Em alguns países as metas são estabelecidas em planos nacionais mais amplos e são apoiadas por objetivos mais claros em termo de legislação e políticas, enquanto em outros, as metas a curto e/ou a longo prazo já foram determinadas, mas os instrumentos de apoio ainda estão sendo desenvolvidos (UNFCCC, 2014a). As metas para o desenvolvimento de ER seriam, assim, essenciais à criação de políticas públicas que criem o cenário adequado para que sejam alcançadas.

O Reino Unido tem reconhecido a necessidade de implementar um mapa político para o crescimento do uso de energias renováveis considerando que, devido à tendência do aumento do preço do petróleo e com o comprometimento de todo o mercado financeiro da região, as ER serão uma grande saída não somente considerando o setor econômico, mesmo hoje sendo mais cara do que investimentos em combustíveis fósseis, mas principalmente o crescimento sustentável e o corte das emissões dos GEE. O mapa traçado pelo Reino Unido para implementação das ER, sob seu Departamento de Mudanças Climáticas, concluiu que há espaço para o desenvolvimento de ER entre 30 e 45% de toda a energia consumida no Reino Unido até 2030. O Departamento também reconheceu que para alcançar este nível de crescimento é indispensável a resolução de incertezas atuais e reduções de custos. O roteiro do mapa traçado estabelece como eles irão enfrentar as barreiras financeiras à implantação das energias renováveis, permitindo que o mercado cresça em linha com suas metas para 2020 e mais além (DEPARTMENT CLIMATE ENERGY UK, 2013).

Na China, por exemplo, estipulou-se o crescimento em até 20% da produção de energia elétrica derivadas de ER no fim do ano de 2015. Esse país tem investido pesadamente no setor, maior parte dessa energia é gerada por hidroelétricas. Na Alemanha planeja-se um crescimento de 35% até 2020 e 80% até 2050 na produção de energia elétrica derivada de fontes renováveis. O Marrocos e as Filipinas esperam aumentarem em média 40% os investimentos em energia eólica, solar, geotérmica e derivada de biomassa (UNFCCC, 2014b).

Na COP realizada em Copenhague, em 2009, o Brasil foi pioneiro entre os países em desenvolvimento a apresentar de forma voluntária planos para o corte das emissões dos GEE. No mesmo ano dessa COP, mas antes de sua realização, o Brasil lançou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei 12.187/2009, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 7.390/2010, que inseriu em seu texto o compromisso na implementação de fontes renováveis de energia como forma de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas (BODANSKY, 2010). De acordo com o art. 5º, § 1º, III, da referida lei, serão inicialmente consideradas as seguintes ações: expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis, e incremento da eficiência energética.

Tarifas Feed In ou Contrato de Oferta Padrão. As tarifas *Feed in* têm sido utilizadas como um dos principais instrumentos de incentivo ao uso das ER, principalmente em países em desenvolvimento. Segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel, 2010) do Brasil, em sua nota técnica 0043/2010,

[...] o sistema *Feed-in* consiste no pagamento de uma tarifa mais vantajosa para as centrais geradoras que utilizam fontes renováveis de energia, quando comparada com as fontes convencionais. O objetivo é viabilizar a implantação de empreendimentos, que possuem custos mais elevados de produção.

Segundo relatório da *Unep*, essas tarifas se comportam mais como um pacote de políticas de incentivo do que propriamente uma meta imposta diretamente aos fornecedores de energia elétrica derivada de fontes renováveis. Esses pacotes podem ser combinados de diferentes maneiras, dependendo dos objetivos e restrições a serem alcançados (UNFCCC, 2014a).

Uma das razões das tarifas *Feed in* terem se difundido tão rapidamente em todo o mundo é justamente o seu sucesso como política de suporte à implementação da nova geração de energia a partir das fontes renováveis, particularmente na Europa (UNFCCC, 2014a). De acordo com dados complementares informados pela instituição *Bloomberg New Energy Finance* às Partes, as tarifas *Feed in* têm sido responsáveis pelo desenvolvimento de 64% da energia eólica mundial e 87% da capacidade mundial de energia solar fotovoltaico (UNFCCC, 2014b).

Segundo apresentado às Partes, o Reino Unido estabeleceu um mecanismo de preços inovador, chamado Contratos de Diferença, para reduzir o risco de investimento associado a projetos de ER, fornecendo maior estabilidade e certeza em relação ao faturamento. Esse projeto utiliza o modelo de tarifas *Feed in* para contratos com pequenas unidades geradoras de energia elétrica derivada de ER. O mecanismo permite que esses tipos de produtores de energia passem a receber um preço fixo de produção da eletricidade derivada da ER. Sob essa abordagem, os

faturamentos são estabilizados dentro do período de contrato e, quando o preço de mercado da eletricidade for maior ou menor que o preço de exercício o gerador recebe a diferença do pagamento ou paga de volta a diferença quando for superior, o que acaba estabilizando os contratos (UNFCCC, 2014a).

Como implementação direta efetuada no Brasil para as ER, citamos o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pela Lei 10.438/02, com o objetivo de aumentar a participação da energia elétrica produzida por empreendimentos concebidos com base em fontes eólicas, pequenas centrais hidrelétricas e de biomassa no Sistema Interligado Brasileiro. Até 2011, o Proinfa promoveu a instalação do total de 119 empreendimentos, entre eles 41 eólicas, 59 pequenas centrais hidrelétricas e 19 térmicas de biomassa, segundo informações da Eletrobrás. Estima-se que, com o incentivo do Proinfa, responsável por uma diversificação da matriz energética, haja a redução de emissões anuais de 2,5 milhões de toneladas de CO₂ (ELETROBRAS, 2015). O programa ainda foi citado no documento técnico da UNFCCC como exemplo de implantação de ER através do uso das tarifas *Feed in* (UNFCCC, 2014a).

Incentivos Fiscais. De acordo com os relatos das Partes, os incentivos fiscais na indústria, na produção, no consumo final, nos créditos fiscais de vendas assim como outros tipos de isenções, pela primeira vez em anos, ajudaram a reduzir as elevadas cargas dos projetos de energia renovável. Além disso, os incentivos fiscais podem reduzir o risco geral de investimentos e oferecer o suporte necessário à adoção de novas tecnologias de energia limpa. No entanto, esses incentivos devem ser alinhados com metas estabelecidas e recursos financeiros disponíveis (UNFCCC, 2014a). Os incentivos fiscais também podem permitir que as energias renováveis se tornem mais competitivas ao se comparar com outras fontes de energia, principalmente com os combustíveis fósseis, que recebem subsídios de diversos governos. Ao passo que a tecnologia em ER se torne mais comercialmente viável, os incentivos podem ser reduzidos de acordo com o tempo e, por fim, eliminadas quando já bem consubstanciados no mercado, conforme reproduzido pelas Partes em documento (UNFCCC, 2014a). Ao reduzir ou eliminar os impostos de importação e outros tributos embutidos em tecnologia e componentes de fontes renováveis pode-se dar um forte impulso para a expansão dos investimentos nesse setor (UNFCCC, 2015).

Podemos ver também como exemplo de projetos de implementação das ER a Agência Ambiental Europeia (EEA, sigla em inglês), a qual reconhece que políticas públicas que ofereçam incentivos para o desenvolvimento das ER têm sido uma chave essencial para

destrancar o acesso para a implementação do setor. De acordo com relatório da agência, as emissões dos GEE teriam sido 7% mais altas em 2012 se o continente não tivesse incentivado a implementação de ER desde 2005. Através dessas políticas públicas de incentivo para as ER a União Europeia (UE) reduziu em 2% entre 2012 e 2013 as emissões dos GEE, colocando a UE muito perto de alcançar sua meta de redução no período pré-2020 (EEA, 2015).

Medidas de Integração com a Rede Elétrica. Alguns países estão adotando uma série de ações e políticas para garantir a estabilidade, flexibilidade e resiliência da rede elétrica com a crescente integração das energias renováveis, de acordo com informações concedidas pelas Partes. As medidas de integração e acesso à rede devem ser articuladas considerando o modelo mais amplo possível, como o planejamento antecipado da integração da infraestrutura e requisitos técnicos, tais como as necessidades de transmissão e distribuição, previsão e de armazenamento de tecnologias, que podem ajudar a garantir resultados sustentáveis em longo prazo (UNFCCC, 2014a).

Com foco no caráter essencial de medidas que integrem as energias renováveis e a rede elétrica, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional e o Departamento de Estado dos EUA, com o apoio do Departamento de Energia, implementou uma verdadeira força tarefa nesse sentido, conforme informado pela agência às Partes. O governo estadunidense criou a iniciativa *Greening the Greed*, a qual oferece oportunidades de colaboração técnica que incluem: uma troca de experiências em cenários de desenvolvimento para a energia eólica e geração de energia solar em larga escala; desenvolvimento e revisão técnica na codificação da rede elétrica; treinamento sobre o uso de modelos de expansão de capacidade da rede e os dados necessários para apoiar esses modelos; parcerias para desenvolver roteiros de integração da rede elétrica. As iniciativas consideram que as ER, como energia solar e eólica, têm a capacidade de reduzir significativamente as emissões de gases causadores do efeito estufa a partir da geração de eletricidade (UNFCCC, 2014a).

Outro exemplo citado de política pública eficiente para a implementação das ER na sociedade é o Regulamento Solar da cidade de São Paulo, que integra o código de construção civil do município (Lei 14.459/07), no qual se exige que os edifícios a serem construídos instalem sistemas de aquecimento solar de água abrangendo pelo menos 40% da energia utilizada. Como resultado, tem-se estimulado a demanda no mercado para tecnologias de ER, e economias significativas com a redução nos custos de produção, sendo citado como exemplo de implementação de ER. Até 2015 esse projeto permitiu uma redução de cerca de 35.000 toneladas de CO₂ no setor residencial da cidade, e está sendo reproduzido atualmente em outras

idades do Brasil, mencionada no documento técnico da UNFCCC e reconhecido pela IRENA como exemplo de prática em ER, podem ser incentivadas em países em desenvolvimento no intuito de reduzir as suas emissões até 2020 (UNFCCC, 2015).

As políticas e investimentos feitos no setor das ER, segundo os fatos que abordamos, só tendem a aumentar cada vez mais. Segundo os dados, metas e políticas implementadas pelas Partes e por diversas instituições internacionais a mudança para uma matriz energética cada vez mais derivada de fontes renováveis está na habilidade dos países desenvolverem políticas que abram espaço para esse desenvolvimento. A UNFCCC tem sido fundamental em unir as experiências praticadas pelos países; e a plataforma do ADP, na realização de suas TEM's, tem sido fundamental para conscientizar e tornar mais simples essa mudança no intuito de esclarecer a possibilidade de que com as ER não somente há um grande potencial de mitigação dos efeitos das mudanças climática na redução das emissões, mas também um grande potencial para o desenvolvimento econômico-social.

5. Considerações Finais

Ao longo deste artigo procurou-se compreender a atenção que as Partes da UNFCCC têm dado com o objetivo de destravar e propalar o potencial que o setor energético possui tanto no aumento como na diminuição da emissão dos gases de efeito estufa. Como se pode perceber o aquecimento global encontra-se na agenda dos países seja no plano nacional como internacional, bem como a busca por novos padrões a serem implementados em toda a cadeia energética, visando mitigar os problemas relativos às mudanças climáticas.

Essa realidade pode ser constatada através dos relatos de experiência apresentados pelas Partes, e pelos inúmeros relatórios emitidos pelas instituições envolvidas nos debates realizados no âmbito da UNFCCC. Além disso, verificou-se que medidas estão sendo adotadas por governos, empresas e demais atores envolvidos com a temática, não estando limitadas somente sobre o controle das emissões nos países desenvolvidos, mas exigindo a participação de muitos países em desenvolvimento, principalmente aqueles em forte ascensão.

O presente estudo procurou ainda ressaltar o desempenho da UNFCCC como um fórum internacional de discussão sobre mudanças climáticas, em que se debate o papel do setor energético e das fontes renováveis nesse sentido, reunindo representantes de governos e de instituições não governamentais. Nesse sentido, pôde-se verificar que a UNFCCC tem

efetivamente servido de palco para o desenvolvimento de políticas e importantes acordos com o intuito de reduzir as emissões dos gases de efeito estufa e, assim, conter os efeitos deletérios das mudanças climáticas, inclusive nas questões que envolvem a cadeia energética. Nesse caso, verificou-se a importância das Conferências das Partes, em especial, a plataforma da ADP, a qual busca, através das TEM's, agregar e disseminar informações fornecidas por diversos governos e organizações internacionais sobre os potenciais de mitigação, entre as quais estão aquelas derivadas das energias renováveis.

A partir da análise dos principais potenciais de mitigação decorrentes do investimento em fontes renováveis, concluiu-se que é possível através da implementação de tais medidas reduzir consideravelmente as emissões, a ponto de serem considerados importantes artifícios no alcance da meta de temperatura estabelecida pela Convenção. Os resultados apresentados neste texto reforçam essa perspectiva, bem como a necessidade de continuar incentivando a construção de uma plataforma capaz de compartilhar informações e fornecer apoio para os governos dos países, segundo a percepção da Partes e demais atores envolvidos nas tratativas desenvolvidas na UNFCCC.

Complementarmente, foi de fundamental importância para se observar as iniciativas em concreto adotadas pelas Partes para incentivar o uso de energia renovável, o exame do conjunto de medidas que envolvia o estabelecimento de metas, tarifas *feed-in*, contratos de oferta padrão, incentivos fiscais e ações de integração com a rede elétrica. Com isso, evidenciou-se políticas efetivas no âmbito das energias renováveis, constituídas em alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, com a finalidade de desenvolver esse tipo de energia limpa, dada a sua capacidade de redução de emissões dos gases de efeito estufa e de mitigador dos efeitos das mudanças climáticas no mundo.

Desta forma, os governos passam a agir internamente criando políticas que reflitam as informações contidas na documentação produzida no âmbito da Convenção, nesse caso, mais especificamente, sobre a plataforma da ADP, que busca, através das TEM's, juntar os dados fornecidos por diversas instituições internacionais, como as citadas ao longo do trabalho, sobre os potenciais de mitigação, entre eles as energias renováveis.

Por fim, pode-se enfatizar que instalação e ampliação de fontes renováveis de energia não repercute apenas no processo de redução de emissões em níveis mais satisfatórios e eficientes, quando se trata, por exemplo, de uma mudança necessária do uso dos combustíveis fósseis para o emprego contínuo de fontes limpas de energia. As ações nessa área podem ter um alcance muito mais ampliado, considerando a possibilidade de gerar desenvolvimento técnico e

tecnológico, melhoria da qualidade de vida no campo e na cidade, aumento da geração de emprego e renda, preservação de recursos e ecossistemas naturais, incentivo à cooperação internacional e união entre povos. Assim sendo, trata-se de um caminho que pode conduzir o planeta a uma coexistência baseada na promoção da harmonia e do bem-estar individual e coletivo sob os mais diversos aspectos.

Referências Bibliográficas

BODANSKY, Daniel. The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem. **The American Journal of International Law**, EUA, v. 104, n. 2, abr. 2010. Disponível em: <<http://international.vlex.com/vid/copenhagen-climate-change-postmortem-228432126>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 30 de dezembro de 2009.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **The Ecology of Law: Toward a Legal System in Time with Nature and Community**. Berret-Koehler, 2015.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 1992, Rio de Janeiro. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. UNFCCC. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

DECLEVA, Sandrine. G20 Must Act on Fossil Fuel Subsidy Reform. **Climate Home**. Londres, 2015. Disponível em: <<http://www.climatechangenews.com/2015/11/13/g20-must-act-on-fossil-fuel-subsidy-reform/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE. **UK Renewable Energy Roadmap Update 2013**. Londres, 2013. 78 p. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255182/UK_Renewable_Energy_Roadmap__5_November__FINAL_DOCUMENT_FOR_PUBLICATION__.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

ELETRONBRAS. **Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.eletronbras.com/elb/Proinfa/data/Pages/LUMISABB61D26PTBRIE.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA). **Renewable energy in Europe — approximated recent growth and knock-on effects**. 2015. Disponível em: <<file:///C:/Users/maquina%2005/Downloads/Tech%2001%202015%20Renewable%20energy%20in%20Europe.pdf>> Acesso em: 22 abr. 2016.

FRANSEN, Taryn. **Brazil Pledges Ambitious Emissions Reductions**. EUA, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.wri.org/blog/2009/11/brazil-pledges-ambitious-emissions-reductions>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

GOLDENBER, José. Developing countries are combating climate change: Actions in developing countries that slow growth in carbon emissions. **Elsevier Energy Policy**, Filadélfia, v. 26, n. 3, p. 233-237, fev. 1998. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421597001377>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Annual Report 2012**. Disponível em: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IEA_Annual_Report_publicversion.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Investment in renewable energy generates jobs. Supply of skilled workforce needs to catch up**. Genebra, 2011. 12 p. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_168354.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Energy Subsidy Reform: Lessons and Applications**. Washington, 2013. 68 p. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. **Renewables Readness Assessment Design to Action**. Bonn, 2013. 72 p. Disponível em: <http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/RRA_Design_to_Action.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **First Assessment Report**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. **Fourth Assessment Report**. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4_wg3_full_report.pdf>. Acesso: 25 abr. 2016.

RICHTER, Burton. **Além da fumaça e dos espelhos: Mudança Climática e Energia no Século XXI**. Tradução Luiz Cláudio de Queiroz Faria. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). **United Nations Convention on Climate Change**. 1992. Disponível em:

<http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016

_____. **Kyoto Protocol to The United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1998. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session**. 2012. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Compilation of information on mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition**. 2013a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/04.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Updated compilation of information on mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition**. 2013b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/08.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Updated compilation of information on mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition**. 2013c. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/08a01.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Updated compilation of information on mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition**. 2014a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/tp/03.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Technical examination process to unlock mitigation potential for raising pre-2020 ambition through renewable energy deployment and energy efficiency improvements**. 2014b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/tp/03a01.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention**. 2014c. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/sbsta/eng/inf06.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Updated compilation of information on mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition**. 2015. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/tp/04.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

UNEP (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME). **The Emissions Gap Report 2014**. Disponível em: <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/portals/50268/pdf/EGR2014_LOWRES.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **WRI and WWF, Reaching Targets for Renewable Energy:** Global lessons on the way to implementation 2013. Disponível em: <http://awsassets.panda.org/downloads/meeting_renewable_energy_targets__low_res_.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

Adequação dos Municípios do Sul do Rio Grande do Sul à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Mayara Zanchin¹

Diuliana Leandro²

Maurizio Silveira Quadro³

Luiza Souza De Paula⁴

Gustavo Lima⁵

Willian César Nadaleti⁶

Recebido em 06 de dezembro de 2016
Aprovado em 06 de junho de 2017

DOI:

RESUMO

A preocupação com os impactos dos desastres naturais sobre a sociedade brasileira vem aumentando significativamente nos últimos anos. Quando analisada a região sul do estado do Rio Grande do Sul, apurou-se que a região vem sofrendo problemas reiterados de desastres naturais, em que o governo federal reconheceu mais de 300 decretos de situação de emergência após eventos climáticos extremos. Essa repetição de tragédias poderia ser minimizada com a implantação de políticas públicas eficazes, como a capacitação técnica dos gestores municipais. Portanto, este trabalho traz como objetivo analisar as ações preventivas no âmbito da administração municipal e identificar os possíveis entraves enfrentados pelos municípios; assim como avaliar a situação da defesa civil dos municípios da zona sul do Rio Grande do Sul. Para a determinação da situação da defesa civil foi realizada entrevistas com servidores públicos e também a aplicação de um questionário. Além do questionário, foram avaliados os decretos de emergência estabelecidos nesses municípios entre os anos de 2003 a ¹⁸2015. Identificou-se que apenas cinco dos municípios analisados possuem órgãos com a finalidade de atender a população em casos de desastres naturais. Outras problemáticas regionais evidenciadas são a inexistência de redes de alerta e falta de capacitação profissional. Notou-se a falta de planejamento dos municípios a tais eventos, visto que não há investimentos para prevenção dos desastres naturais, o que minimizaria gastos municipais em estruturas de resposta. Analisando os decretos de situação de emergência percebe-se que os eventos mais frequentes na região sul foram enchentes, enxurradas, vendavais e estiagem. Entre os municípios avaliados, Piratini é o único que atende por completo todos os requisitos da avaliação, tendo em seu município segurança prévia no que tange a desastres naturais. Frente aos dados levantados concluíram-se que a estrutura geral dos municípios diante da ocorrência de desastres naturais é precária.

Palavras-Chave: Desastres Naturais; Defesa Civil; Política Nacional de Proteção.

ABSTRACT

¹⁸Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: maayfrizzo@gmail.com

² Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: diuliana.leandro@gmail.com

³ Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: mausq@hotmail.com

⁴ Universidade Federal de Pelota (UFPel). E-mail: luiza.svp@live.com

⁵ Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: limagustavo416@gmail.com

⁶ Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: willian.nadaleti@ufpel.edu.br

The concern about the impacts of natural disasters on the Brazilian society has increased significantly in recent years. When the southern part of the state of Rio Grande do Sul was analyzed, it was found that the region has been suffering repeated problems caused by natural disasters, in which the federal government has recognized more than 300 emergency situation decrees after extreme weather events. The repetition of these tragedies could be minimized with the implementation of effective public policies, such as technical training for municipality employees. Therefore, this work aims to analyze preventive actions within the municipal administration and identify possible obstacles faced by municipalities, as well as to assess the situation of civil defense of the municipalities of the south part of Rio Grande do Sul. For the determination of the civil defense situation, interviews were conducted with public servants and a questionnaire was applied. In addition to the questionnaire, emergency decrees established in these municipalities between 2003 and 2015 were evaluated. It was found that only five of the analyzed municipalities have bodies dedicated to serving the population in case of natural disasters. Other highlighted regional issues are the lack of warning networks and lack of professional training. The lack of planning of the cities to such events was noted, since there are no investments in the prevention of natural disasters, which would minimize municipal spending on response structures. After analyzing the emergency decrees, it is perceived that the most frequent events in the south region were flooding, floods, windstorms and droughts. Among the analyzed municipalities, Piratini is the only one that meets all the evaluation requirements, having prior security against natural disasters. Considering the data collected, it was concluded that the general structure of the municipalities in the occurrence of natural disasters is precarious.

Keywords: Natural Disasters; Civil Defense; National Policy of Protection.

1. Introdução

A preocupação com os impactos dos desastres naturais sobre a sociedade brasileira vem aumentando significativamente nos últimos anos, pelo incremento na frequência e intensidade desses desastres naturais associados às variações climáticas e aos problemas causados pela urbanização (MONTEIRO; PINHEIRO, 2012).

A região sul do estado do Rio Grande do Sul é uma das regiões que vem sofrendo problemas reiterados de desastres naturais, como: inundações, estiagens, enxurradas, vendavais e granizo. Entre 2014 e 2015, o governo federal reconheceu mais de 300 decretos de situação de emergência no Rio Grande do Sul após eventos climáticos extremos. (FAVERO, 2015).

Para um estado essencialmente agrícola, esses eventos geram prejuízos que afetam de forma direta e intensa a sua economia. Durante a estiagem, com baixo índice de precipitação, a produção agrícola no estado é prejudicada, influenciando todos os estágios de crescimento das culturas. Entretanto, as inundações bruscas, além de provocar a perda das colheitas, ainda podem levar os corpos de água à contaminação por agrotóxicos e a lixiviação dos solos. O granizo, por sua vez, quando não destrói completamente a planta, compromete a sua qualidade e em consequência, o lucro final. (SAITO et al. 2011).

Desastres Naturais

Segundo Castro (1998), na política Nacional de Defesa Civil conceituam-se desastres como sendo: “Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.”

De acordo com Tominaga et. al. (2009), os desastres naturais podem ser provocados por diversos fenômenos, tais como, inundações, escorregamentos, erosão, terremotos, tornados, furacões, tempestades, estiagem, entre outros. Além da intensidade dos fenômenos naturais, o acelerado processo de urbanização verificado nas últimas décadas, em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, levou ao crescimento das cidades, muitas vezes em áreas impróprias à ocupação, aumentando as situações de perigo e de risco a desastres naturais.

Entre os principais fatores que contribuem para desencadear esses desastres nas áreas urbanas destacam-se a impermeabilização do solo, o adensamento das construções, ocupação de áreas de espraiamento de cursos de água e de escorregamento, a conservação de calor e a poluição do ar. Enquanto que nas áreas rurais, destaca-se a compactação dos solos, o assoreamento dos rios, os desmatamentos e as queimadas (KOBİYAMA, 2006).

Leva-se em consideração a variabilidade climática que vem sendo evidenciada atualmente como tendência para o aquecimento global, associada diretamente a ocorrência de extremos climáticos. Nessa situação, os eventos de temporais, de chuvas intensas, de tornados ou de estiagens severas, entre outros, podem tornar-se mais frequentes, aumentando a possibilidade de incidência de desastres naturais. Segundo Alcántara-Ayala (2002), a ocorrência dos desastres naturais está ligada não somente à susceptibilidade dos mesmos devido às características geoambientais, mas também à vulnerabilidade do sistema social sob impacto, isto é, o sistema econômico-social-político-cultural.

Os desastres são classificados de duas formas: quanto à origem e quanto à intensidade. Quanto à origem os desastres podem ser divididos em: naturais, causados por fenômenos e desequilíbrios da natureza – agravados ou não pela atividade humana – ou humanos, resultantes de ações ou omissões humanas e relacionados com as atividades do homem, como agente ou autor.

Quanto à intensidade eles são classificados, segundo Saito et. al. (2011), da seguinte forma: desastres de nível I – prejuízos pouco vultosos, são mais facilmente suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas; desastres de nível II – os danos causados são de alguma

importância e os prejuízos, embora não sejam vultosos, são significativos; desastres de nível III – os danos causados são importantes e os prejuízos vultosos; a situação de normalidade pode ser restabelecida, mas com aporte de recursos estaduais e federais e, por fim, desastres de nível IV – desastres não são superáveis e suportáveis pelas comunidades, o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada da Defesa Civil e, em alguns casos, de ajuda internacional.

Defesa Civil

Em vista destes fatores agravadores, em busca de uma solução para minimizar os danos sociais e ambientais do local afetado, desenvolveu-se um mecanismo de prevenção: a Defesa Civil. Para reduzir o impacto das tragédias naturais as ações de defesa civil visam prevenir, mapear, monitorar e responder prontamente às situações de emergência causadas pelas secas, enchentes e deslizamentos.

A Defesa Civil consiste em um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a moral da população e restabelecer a normalidade social. Para tanto, criou-se a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, instituída pela Lei nº 12.608/2012, que traz os princípios, os objetivos e instrumentos de como a gestão de riscos de desastres e a gestão de desastres serão implantadas no Brasil, com o propósito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas para garantir a dignidade da população e garantir a promoção do desenvolvimento sustentável, segundo o Ministério da Integração Nacional.

A nova Política Nacional prioriza a integração das políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial dos municípios, incentiva a criação de sistemas de informação e alerta, às iniciativas educacionais, o mapeamento das áreas de riscos e medidas estruturantes voltadas para a prevenção dos desastres naturais. Além disso, a referida legislação: cria um cadastro nacional de municípios com risco de desastres naturais; obriga prefeituras a fazerem mapeamento das áreas de risco e incluírem essas áreas no plano diretor municipal; obriga municípios a elaborarem o plano de contingência, determinando quais são os procedimentos a serem adotados, no caso catástrofe; veda a concessão de alvará para novas construções em áreas de risco, sob pena de o gestor ser processado por improbidade; obriga o ensino de prevenção a desastres nas escolas; e cria o serviço militar alternativo na área de Defesa Civil.

É responsabilidade dos municípios e dos gestores municipais identificar as comunidades que se encontram ameaçadas, atuar preventivamente na redução dos riscos e dar resposta aos

desastres com a participação de comunidades e da sociedade civil. O município é quem primeiro vivencia situações de crises emergenciais e onde está concentrada as ações preventivas que visem mitigar os efeitos de desastres naturais.

O Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, outro importante instrumento para a consecução das políticas preventivas, recebeu recursos federais que somavam 7,7 bilhões de reais em 2012, de acordo com dados do Ministério da Integração. Destes, o governo federal teve 5,7 bilhões de reais do orçamento disponível para o programa de prevenção de desastres, entretanto, somente 32,2% dos recursos foram aplicados. Entre os anos de 2014 e 2015 os programas de resposta e prevenção a desastres caíram 48,31%.

Em vista disso, a população brasileira vivencia a repetição de tragédias que poderiam ser minimizadas com a implantação eficaz das políticas públicas concebidas para esse fim, com a capacitação técnica dos gestores municipais e, caso necessário, com a instauração do devido processo legal para apuração de eventuais responsabilidades dos agentes públicos. A situação brasileira reflete a ausência de quadros técnicos estáveis e preparados para ações preventivas, a ineficácia dos sistemas de prevenção a cargo do governo municipal e a ausência de políticas públicas eficientes ligadas à defesa civil.

Este trabalho traz como objetivo analisar as ações preventivas no âmbito da administração municipal e identificar os possíveis entraves enfrentados pelos municípios na aplicação das leis que regem as ações da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o sistema de informações e monitoramento de desastres; assim como, avaliar a situação da defesa civil dos municípios da zona sul do Rio Grande do Sul frente aos desastres naturais que acontecem nessa região e sua frequência de ocorrência.

Decretos de Situação de Emergência

Para municípios que foram afetados por eventos extremos tenham a situação reconhecida como tal através dos Decretos de Situação de Emergência é necessário que esses passem por alguns processos burocráticos específicos. Segundo a Instrução Normativa nº 01 (2012), o ministro de estado da Integração Nacional define no art. 1º, item II – situação de emergência é uma situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo parcialmente sua capacidade de resposta. A Instrução Normativa atribui, no art. 3º a intensidade aos desastres, classificando-os em dois níveis: a) nível I - desastres de média intensidade; b) nível II - desastres de grande intensidade. Sendo assim, segundo o inciso § 4º, os desastres de nível I

ensejam a decretação de situação de emergência, enquanto os desastres de nível II a de estado de calamidade pública.

Logo, para ser classificado como situação de emergência é necessário, através de apoio do art. 4º, a ocorrência de pelo menos dois danos que importem no prejuízo econômico público estabelecido no § 4º, ou no prejuízo econômico privado, estabelecido no § 5º, e comprovadamente afetem a capacidade do poder público local de responder e gerenciar a crise instalada. Segundo o inciso § 1º, os danos humanos causados devem: I – De um a nove mortos; ou II – Até noventa e nove pessoas afetadas. No inciso § 2º os danos materiais devem: I – De uma a nove instalações públicas de saúde, de ensino ou prestadoras de outros serviços danificadas ou destruídas; ou II – De uma a nove unidades habitacionais danificadas ou destruídas; ou III – De uma a nove obras de infraestrutura danificadas ou destruídas; ou IV – De uma a nove instalações públicas de uso comunitário danificadas ou destruídas.

De acordo com o inciso § 3º, trata dos possíveis danos ambientais que são necessários para enquadrar-se como situação de emergência, sendo: I – poluição ou contaminação, recuperável em curto prazo, do ar, da água ou do solo, prejudicando a saúde e o abastecimento de 10% a 20% da população de municípios com até dez mil habitantes e de 5% a 10% da população de municípios com mais dez mil habitantes; II – Diminuição ou exaurimento sazonal e temporário da água, prejudicando o abastecimento de 10% a 20% da população de municípios com até 10.000 habitantes e de 5% a 10% da população de municípios com mais de 10.000 habitantes; III – Destruição de até 40% de Parques, Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Preservação Permanente Nacionais, Estaduais ou Municipais.

Conforme definido no inciso § 4º, para ser considerada situação de emergência, os prejuízos econômicos públicos devem ultrapassar 2,77% da receita corrente líquida anual do Município, do Distrito Federal ou do Estado atingido, relacionados com o colapso dos seguintes serviços essenciais: I - assistência médica, saúde pública e atendimento de emergências médico-cirúrgicas; II - abastecimento de água potável; III - esgoto de águas pluviais e sistema de esgotos sanitários; IV - sistema de limpeza urbana e de recolhimento e destinação do lixo; V - sistema de desinfestação e desinfecção do habitat e de controle de pragas e vetores; VI - geração e distribuição de energia elétrica; VII - telecomunicações; VIII - transportes locais, regionais e de longas distâncias; IX - distribuição de combustíveis, especialmente os de uso doméstico; X - segurança pública; XI - ensino. Já, conforme inciso § 5º, prejuízos econômicos privados que ultrapassem 8,33% da receita corrente líquida anual do Município, do Distrito Federal ou do Estado atingido.

A situação pode ser decretada tanto pelo prefeito quanto pelo governador. Todavia, se for decretada pelo prefeito, precisa de homologação do governador e reconhecimento do Ministro da Integração Social para ter validade estadual e federal, respectivamente. Diversas vezes, entretanto, ocorrem eventos extremos e os municípios não conseguem o reconhecimento do decreto de situação de emergência por falta de conhecimento de qual procedimento adotar ou por não se enquadrar em todos os requisitos. O ente federativo – estadual, distrital ou municipal – que estiver em Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) e desejar solicitar o reconhecimento federal deverá se cadastrar no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID).

Atualmente o sistema faz o registro do desastre e a análise do reconhecimento federal de situação de emergência ou de estado de calamidade pública. O objetivo é qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil, já que, além de agilizar o processo, garante o acesso a informações sobre desastres em diversos níveis.

2. Materiais e métodos

Para a realização do trabalho foram avaliados os municípios de Amaral Ferrador, Camaquã, Candiota, Canguçu, Chuí, Dom Feliciano, Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Jaguarão, Lavras do Sul, Palmares do Sul, Pelotas, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul, Sertão Santana e Tavares, da região sul do estado do Rio Grande do Sul, conforme a Figura 1.

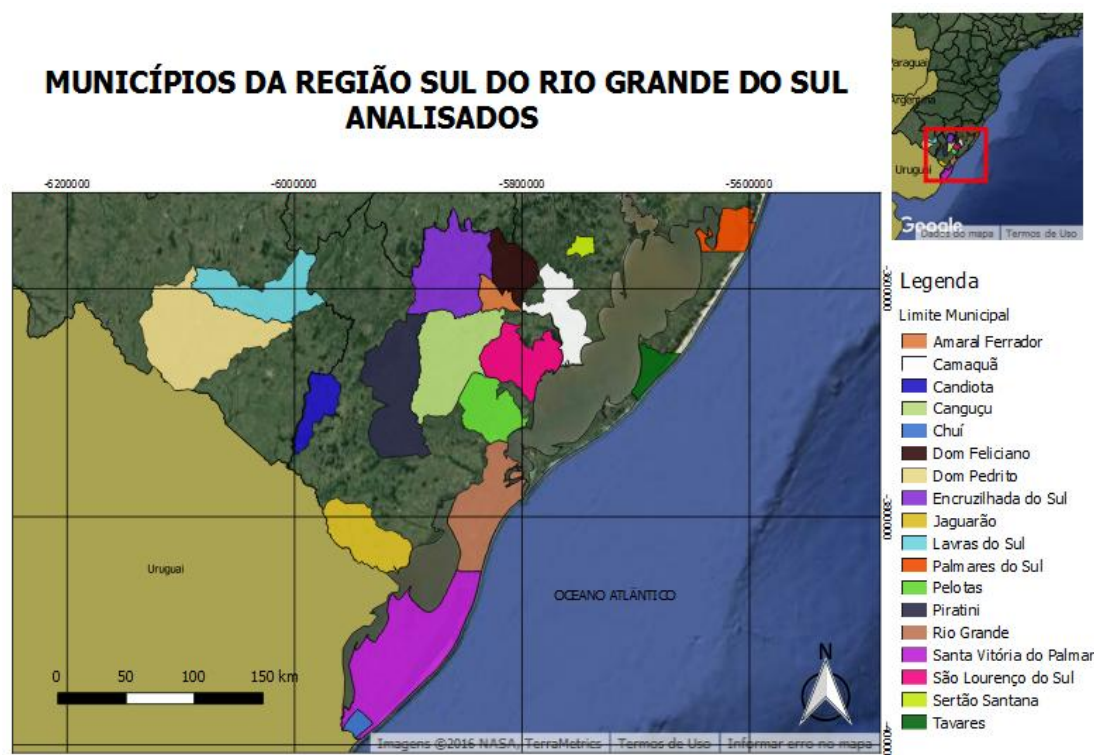


Figura 1 - Municípios da Região Sul do RS estudados

Para a determinação da situação da defesa civil foi realizada uma pesquisa de cunho exploratória, a qual objetivou gerar maior familiaridade com o problema, para tal foram aplicados instrumentos de avaliação aos coordenadores das defesas civil desses municípios, ou seja, com pessoas que convivem com experiências práticas diariamente. O método empregado foi entrevista com servidores públicos e também, a aplicação de um questionário estruturado, com perguntas abertas e fechadas que se encontra nos anexos finais. Além do questionário foram avaliados os decretos de emergência estabelecidos nesses municípios entre os anos de 2003 a 2015.

3. Resultados e discussão

O questionário (Figura 2) consistiu-se de dezesseis perguntas aplicadas aos servidores públicos representantes de 18 municípios, entretanto, apenas 61,11% dos municípios retornaram, sendo estes: Camaquã, Canguçu, Dom Feliciano, Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Lavras do Sul, Pelotas, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul.

**ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO DE DESASTRES NATURAIS NA REGIÃO
SUL DO RIO GRANDE DO SUL**

1 - O município possui órgão ou secretaria com a finalidade de atender a população em casos de desastres naturais? ☐ Sim ☐ Não Qual Órgão? ☐ Comdec/Defesa Civil ☐ Secretaria Municipal ☐ Todas as Secretarias
2 - Qual é a estrutura da defesa civil do município? ☐ Estrutura da Prefeitura ☐ Estrutura própria (carro, barco, EPIs) ☐ Em fase de estruturação ☐ Somente possui coordenador ☐ Nenhuma
3 - O município possui plano de contingência ou redução de riscos? ☐ Sim ☐ Não ☐ Não Sabe
4 - Em que fase encontra-se o Plano de Contingência ou Redução de Risco? ☐ Elaboração ☐ Finalização ☐ Implantação ☐ Não Iniciou
5 - Dentre os problemas quais acontecem com maior frequência? ☐ Alagamento ☐ Inundação ☐ Deslizamento ☐ Estiagem ☐ Granizo ☐ Vendaval

Figura 2 - Estrutura do Questionário.

Analizando os dados coletados quando se questionou sobre a situação dos municípios possuírem órgão ou secretaria com a finalidade de atender a população em casos de desastres naturais constatou-se que dos municípios participantes 54,5% possuíam um órgão específico para atendimento da população em casos de desastres, –sendo esses os municípios de Dom Pedrito, Santa Vitória do Palmar, Rio Grande, Pelotas e Dom Feliciano (Figura 3).



Figura 3 - Municípios que possuem órgão específico para atendimento da população em casos de desastres naturais.

Entre os órgãos responsáveis, foram citados Comdec/Defesa Civil, Secretaria Municipal e todas as secretarias, como pode-se observar na Figura 4, sendo que 58,8% dos servidores públicos que afirmaram que o município possuía o órgão específico mencionaram Comdec/Defesa Civil. E, desses municípios, apenas 17,6% possuem uma secretaria municipal designada para esse fim.

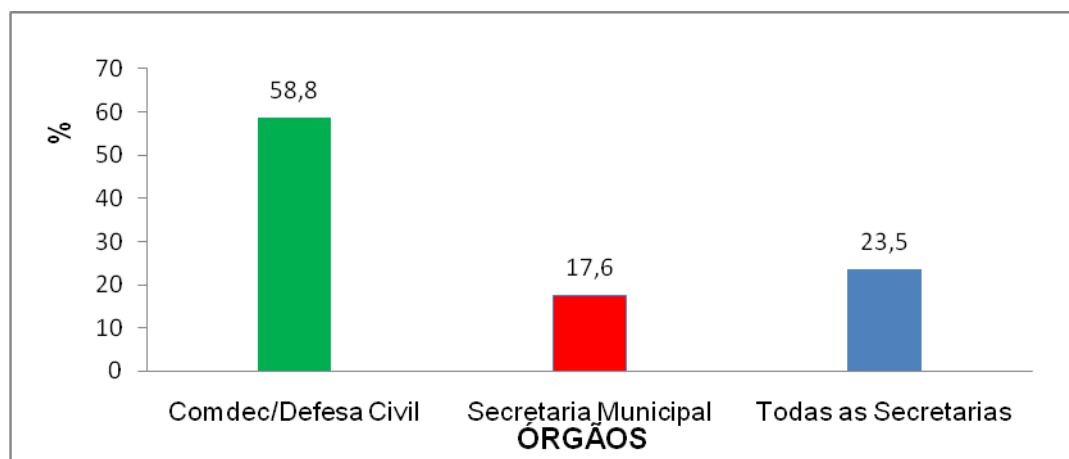


Figura 4 - Órgãos específicos para atendimento da população em caso de desastres naturais.

O outro questionamento realizado foi referente à estrutura existente na defesa civil do município, onde constatou-se que a maioria dos municípios, 47,1%, possui a estrutura da defesa civil da prefeitura, seguido de 23,5% que apresentam somente um coordenador para estabelecer ações que aumentem a resiliência e gerir diversas atividades de planejamento e gestão, e 11,8% desses municípios apresentam estrutura própria, outros 11,8% se encontram em fase de estruturação e somente 5% não possui qualquer tipo de estrutura, conforme a Figura 5.

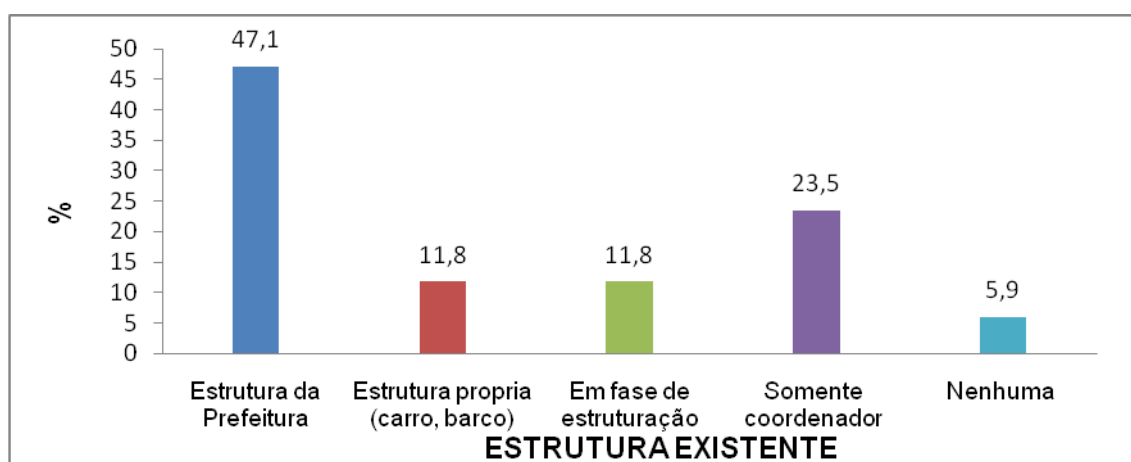


Figura 5 - Estrutura da Defesa Civil.

Avaliando a existência de um plano de contingência ou redução de riscos constatou-se que apenas 36,4% dos municípios possuíam plano de contingência ou redução de riscos, sendo

estes: Piratini, Encruzilhada do Sul, Dom Feliciano e São Lourenço do Sul. Do restante, 63,6% não tinha planos concretos sobre o assunto (Figura 6), o que pode ocasionar maior insegurança populacional frente a desastres e gastos excessivos com resposta a eventos de tal magnitude.



Figura 6 - Municípios que possuem plano de redução de riscos de desastres naturais.

Quando questionados em que fase o Plano de Contingência ou Redução de Risco, averiguou-se que, dos entrevistados, 41,2% ainda não iniciaram o plano e outros 41,2 % estão em fase de elaboração, do restante 5,9% está em fase de implantação e 11,8% em fase de finalização, como segue a Figura 7.

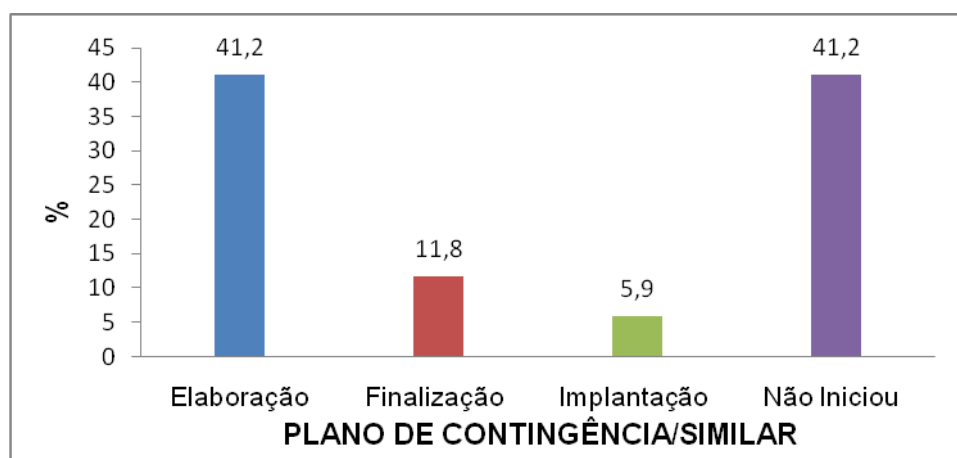


Figura 7 - Fases dos Planos de Contingência.

Também se analisou quais os principais tipos de desastres naturais afetam essas municipalidades. O principal problema evidenciado foi a estiagem, com 70,6%, seguido de alagamento e granizo, com 58,8% cada, posteriormente vendaval e inundação e, de forma menos significativa, os deslizamentos (Figura 8).

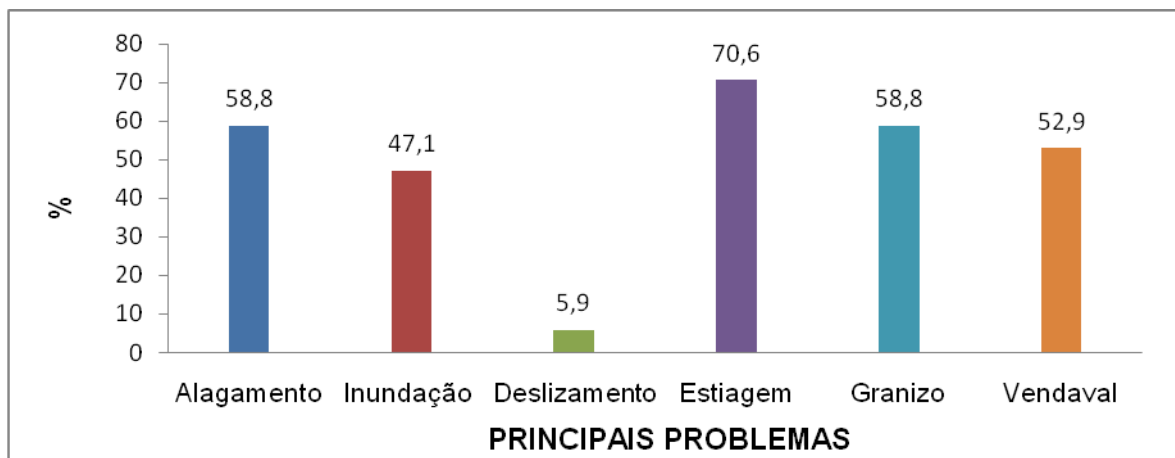


Figura 8 - Principais problemas.

Avaliando a frequência com que desastres naturais ocorrem pode-se destacar que os alagamentos são definidos como um evento frequente em 55% das respostas, já em eventos de vendaval e estiagem, 50% e 33% respectivamente, o que os definiu como raro, conforme Tabela 1.

Entretanto, para deslizamentos o total de 100% dos entrevistados considera esse um evento raro, assim como o granizo, em que 72% o definiu desta maneira.

Tabela 1 - Frequência dos desastres naturais

Frequência	Unidade	Alagamento	Inundação	Granizo	Deslizamento	Estiagem	Vendaval
Nunca	%	0	0	0	0	0	0
Raro	%	11,11	37,5	72,72	100	33,33	50
Eventual	%	22,22	25	0	0	0	16,66
Moderado	%	0	0	0	0	13,33	0
Frequente	%	55,55	12,5	9,09	0	13,33	16,66
Anual	%	11,11	25	18,18	0	40	16,66

Quando questionados sobre a existência de mapeamento de áreas de risco, apenas 36,4% dos municípios possuem mapeamento das áreas de risco, sendo eles Dom Feliciano, Encruzilhada do Sul, Piratini e Pelotas; e 63,4% não iniciaram a elaboração.

Avaliando a existência de redes de alerta municipais, a maioria, num total de 63,9% dos municípios, não possui rede de alerta e, desses, 23,5% se encontra em fase de elaboração. Sendo assim, todos os municípios participantes não apresentam rede de alerta estruturada.

Os 36,4% que possuem rede de alerta funcionam através de previsão do tempo, uso de pluviômetros, monitoramento do corpo hídrico, mobilização de agentes ou ainda estão em fase de estudos, de acordo com Figura 9.

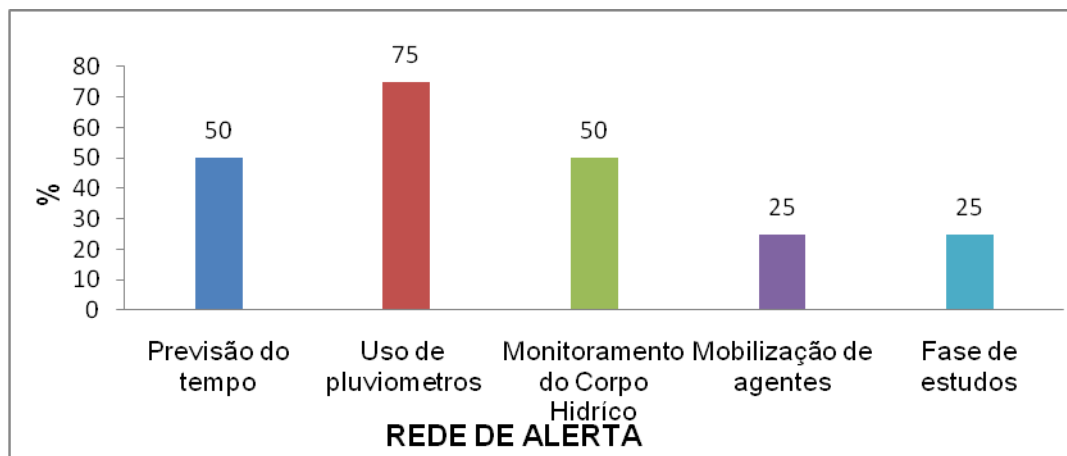


Figura 9 - Forma de funcionamento da Rede de Alerta.

Dos municípios participantes, 63,6% não possuem nenhuma ação ou programa de prevenção de risco a desastres quando avaliados sobre esse quesito e 23,5% estão em fase de elaboração, conforme Figura 10.



Figura 10 - Municípios que possuem ações ou programa de prevenção de risco a desastres.

Entre as ações citadas, encontra-se construção de poços artesianos, ações do plano de contingência, ações de monitoramento, previsão do tempo e capacitação; seus percentuais estão representados na Figura 11.

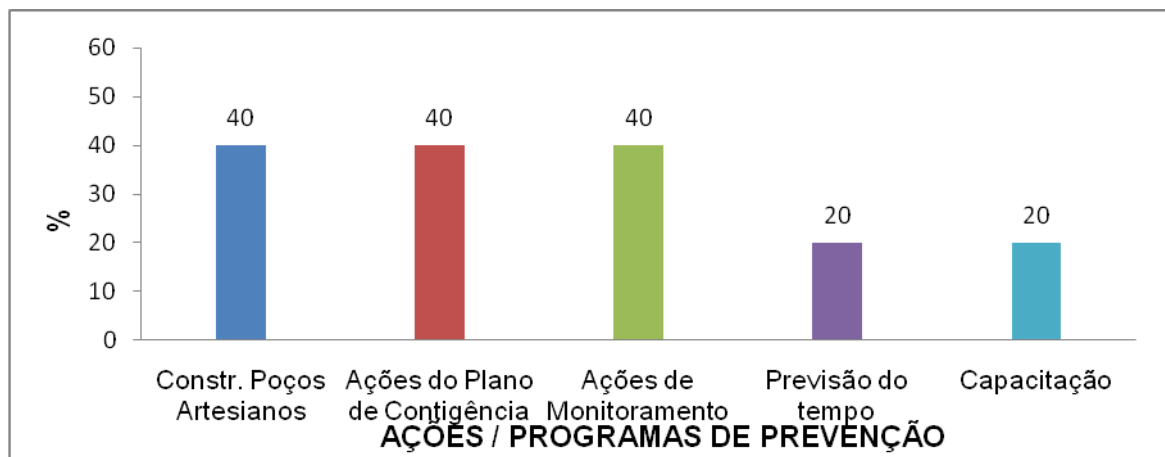


Figura 11 - Ações ou programas de prevenção.

Da existência de estrutura para resposta aos desastres naturais dos municípios participantes, 54,6% possuem estrutura para resposta e 45,4% não possuem, conforme Figura 12. Os municípios que não possuem estrutura para resposta aos desastres são Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Pelotas, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar.



Figura 12 - Municípios que não possuem estrutura para resposta à desastres.

Avaliando a existência de equipes de profissionais capacitados para atuação em situações de emergência, dos municípios participantes 36,4% possuem equipes capacitadas para atuação e gestão frente a desastres e 63,6% não possuem.

Os dados apontam uma deficiência no setor técnico profissionalizante referente à formação de equipes especializadas para atuar frente a desastres naturais.

Os mecanismos de prevenção de risco aos desastres, quando avaliados, somam 27,3% dos municípios com existência dos mesmos e 72,7% não os possuem, conforme Figura 13. Dos municípios participantes, apenas Lavras do Sul, Piratini e Camaquã possuem mecanismos de prevenção de riscos aos desastres.



Figura 13 - Municípios que possuem mecanismos de prevenção.

Dentre os mecanismos de prevenção existentes, encontra-se manutenção preventiva, plano diretor, monitoramento e, o restante, está em fase de elaboração, sendo que seus percentuais estão representados na Figura 14.

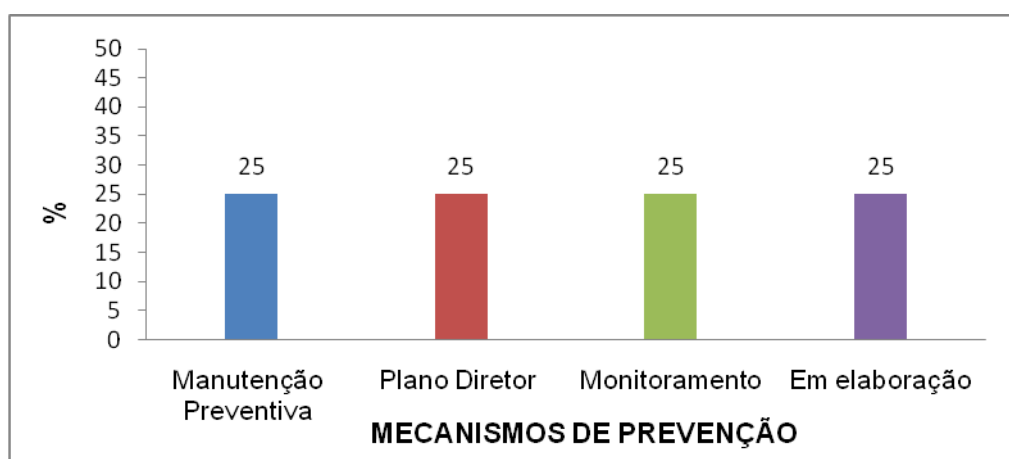


Figura 14 - Mecanismos de prevenção existentes.

Entre as diferentes ações de resposta de cada município, a distribuição de materiais é a mais realizada (70,6%), seguida de remanejamento e assistência aos atingidos (47,1% as duas), conforme indicado na Figura 15.

Nota-se que o plano de contingência se classifica em última posição, com 11,8%, demonstrando o pequeno investimento dado a prevenção dos municípios aos desastres.

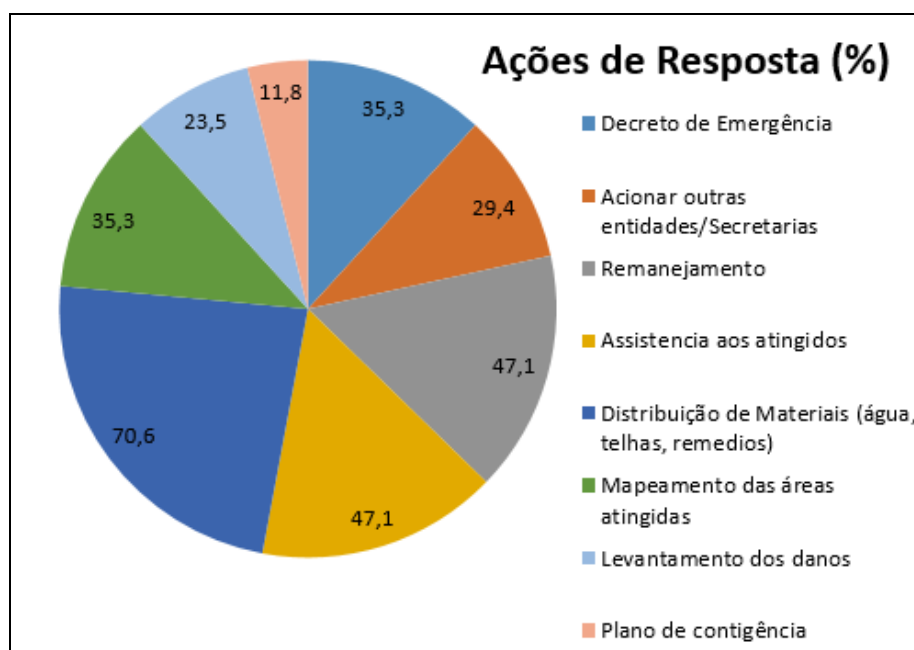


Figura 15 - Diferentes ações de resposta existentes nos municípios.

Avaliando os mecanismos de alerta a desastres mais utilizados pelos municípios, constata-se que os veículos de mídia são o meio mais comum em que, na mesma porcentagem, não há nenhum mecanismo de alerta utilizado pelo restante dos municípios, conforme indicado na Figura 16.

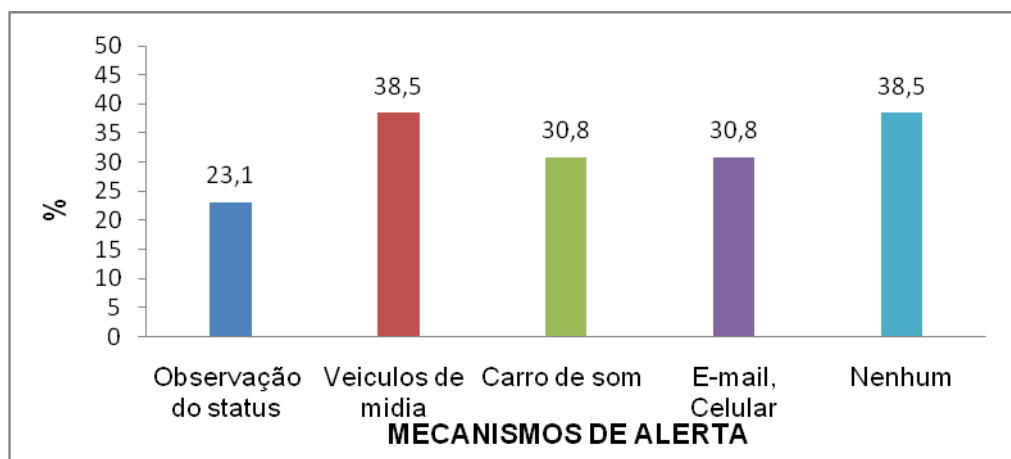


Figura 16 - Diferentes mecanismos de alerta à desastres.

Quando avaliados sobre as áreas mais afetadas por desastres naturais, conforme indicado na Figura 17, as próximas a corpos hídricos são as mais propensas a prejuízos, com 69,2 %, seguidos de ocupações irregulares e áreas do interior, com 30,8% cada.

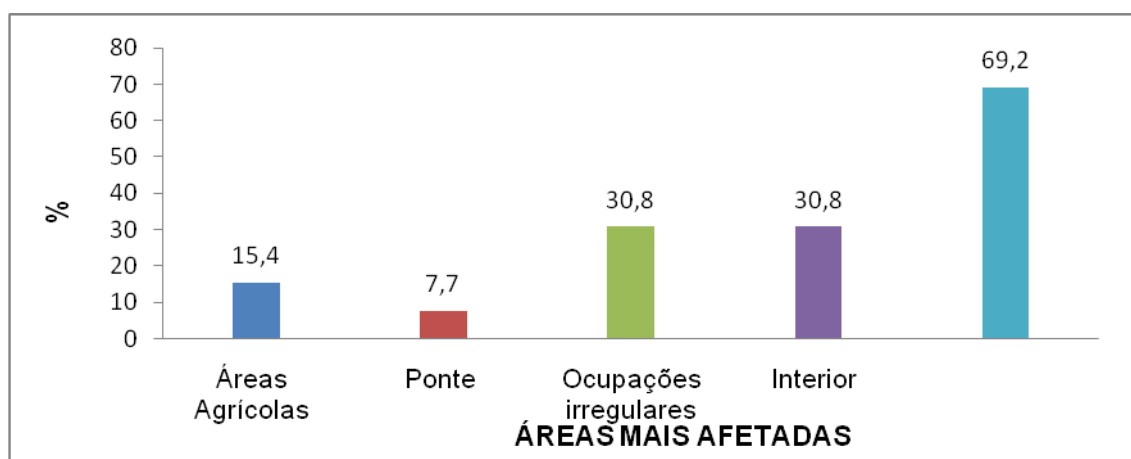


Figura 17 - Áreas mais afetadas nos municípios.

Conforme avaliação realizada pelo questionário sobre preparo municipal frente a desastres, a maior parte dos municípios (70,6%) não está preparada para situações de emergência. O não preparo dá-se, principalmente, pela falta de capacitação de equipes e de estrutura municipal – conforme Figura 18.

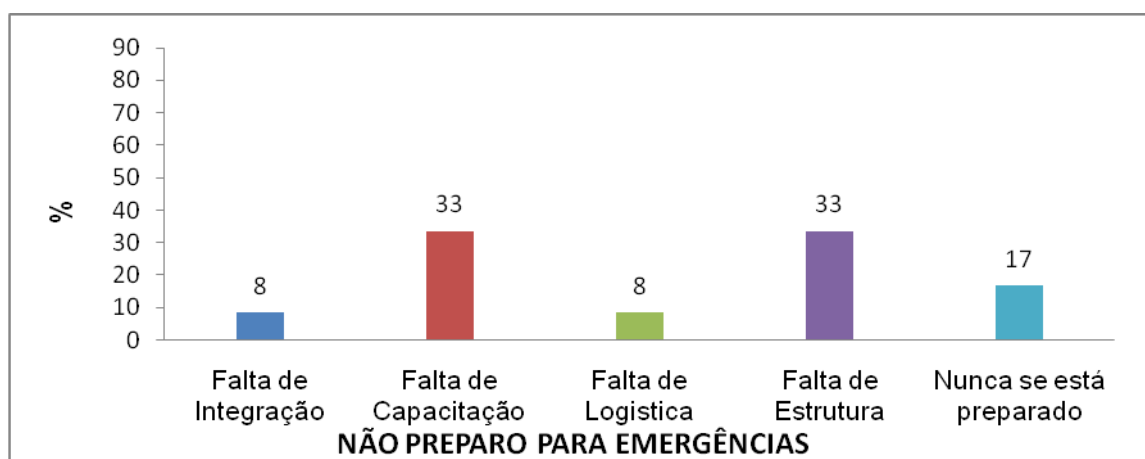


Figura 18 - Falta de preparo para situação de emergência dos municípios.

Foram analisados os decretos de situação de emergência dos municípios da região sul do Rio Grande do Sul entre os anos de 2003 a 2015 frente a desastres naturais. Referente a alagamentos, apenas Amaral Ferrador e Lavras do Sul apresentaram somente um decreto cada ao longo de 12 anos.

Conforme analisado, com relação aos decretos de situação de emergência devido a alagamentos, apenas dois municípios – Amaral Ferrador e Lavras do Sul – decretaram emergência e, com relação às chuvas intensas, houve apenas um município ao longo de 12 anos – Dom Pedrito – a sofrer com esse desastre natural.

Problemas de enchentes foram evidenciados duas vezes no município de Encruzilhada do Sul e uma vez nos municípios de Sertão Santana, Piratini, Canguçu, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar.

As enxurradas foram descritas três vezes no período analisado de doze anos pelo município de Candiota, como situação de emergência e, duas vezes por Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e Chuí.

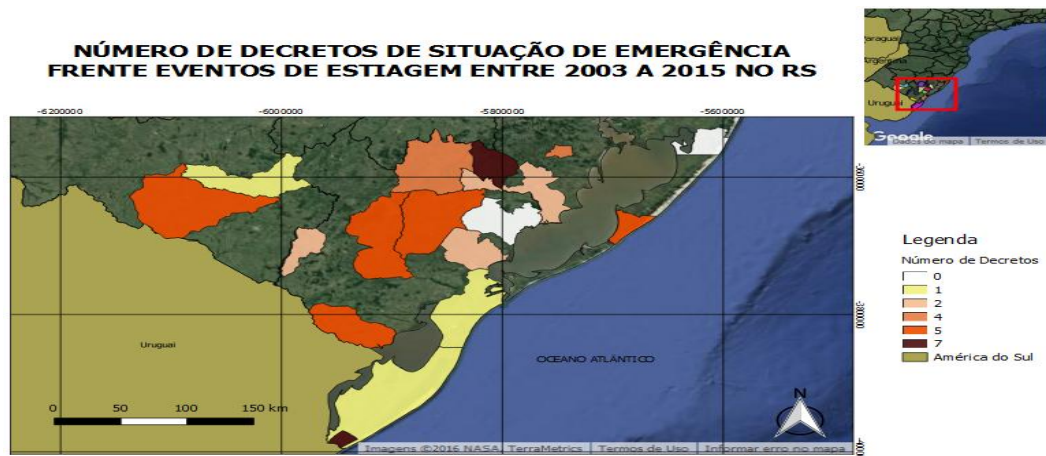


Figura 19 - Decretos devido a eventos de estiagem.



Figura 20 - Decretos devido a eventos de granizo.

A estiagem foi o evento mais verificado ao longo do período analisado e o município de Dom Feliciano decretou sete vezes estado de emergência devido a isso – conforme Figura 19 –; e em apenas dois municípios, São Lourenço do Sul e Palmares do Sul, não houve evidências do desastre.

O granizo teve a maior ocorrência, ao longo do período de doze anos, no município do Chuí, apresentando cinco decretos de situação de emergência, como mostrado na Figura 20.

Os decretos de situação de emergência devido a inundação na região sul foram descritos duas vezes pelo município de Sertão Santana, sendo este um desastre não tão frequente entre os municípios analisados. Já, os eventos de vendavais foram descritos como situação de emergência seis vezes no município de Camaquã e quatro vezes no município de Canguçu e Dom Pedrito.

4. Considerações Finais

Frente os dados levantados através da pesquisa realizada, percebe-se que a estrutura geral dos municípios da região sul do Rio Grande do Sul diante da ocorrência de desastres naturais é precária. Com a aplicação de questionários para grande parte dos servidores da defesa civil da região sul, identifica-se que apenas Dom Pedrito, Santa Vitória do Palmar, Rio Grande, Pelotas e Dom Feliciano possuem órgãos com a finalidade de atender a população em casos de desastres naturais, totalizando 54,5% dos municípios analisados – visto que, desses, somente 58% tem a Comdec/Defesa Civil atuante.

Em relação à existência de plano de contingência ou redução de riscos nos municípios, apenas Encruzilhada do Sul, Piratini, São Lourenço e Camaquã o possuem, entretanto, 41,2% do total

restante estão em fase de elaboração. Já referente ao mapeamento prévio das áreas de risco, apenas 36,4% dos municípios o possui – sendo eles Dom Feliciano, Encruzilhada do Sul, Piratini e Pelotas. Apesar da existência de mapeamento das áreas de risco, 63,6% não possuem nenhuma ação ou programa de prevenção a desastres.

Outras problemáticas regionais evidenciadas são a inexistência de redes de alerta e a falta de capacitação profissional. Respectivamente, do total de municípios, somente 36,4% deles possuem redes de alerta, que funcionam através de previsão do tempo, uso de pluviômetros, monitoramento do corpo hídrico e mobilização de agentes. Em relação à existência de profissionais especializados nos órgãos municipais, apenas 36,4% possuem equipes capacitadas para gerir eventos de tal magnitude.

Entre os resultados analisados foi verificado que os municípios da região sul possuem maiores investimentos em estrutura de resposta, totalizando 54,6%, do que em mecanismos de prevenção, sendo apenas 27,3% do total. Esse dado demonstra a falta de planejamento dos municípios a tais eventos, visto que a implantação de projetos de prevenção minimizaria gastos municipais em estruturas de resposta, reduzindo também realocação da população atingida e número de mortes.

Analisando os decretos de situação de emergência entre os anos de 2003 a 2015, percebe-se que os eventos mais frequentes na região sul foram enchentes, enxurradas, vendavais e estiagem, sendo o último relatado sete vezes, por Dom Feliciano, ao longo do período analisado. Eventos como chuvas intensas e inundações foram os menos evidenciados – para chuvas houve apenas um decreto do município de Dom Pedrito. Entre os onze municípios avaliados, Piratini é o único que atende por completo todos os requisitos da avaliação, tendo em seu município segurança prévia frente a desastres naturais.

Assim sendo, os municípios da região sul do Rio Grande do Sul não estão preparados estruturalmente para ocorrência de desastres naturais no estado, principalmente relacionados a situações de emergência, ocasionando prejuízos em suas economias – muitas vezes ligados às áreas agrícolas – e suas populações. Entretanto, a burocracia para o reconhecimento da situação de emergência nos municípios é muito alta e alguns municípios afetados, por não se enquadrarem em todos os requisitos ou por falta de conhecimento de como fazer o reconhecimento, não conseguem decretar situação de emergência. Em função disso, muitos eventos extremos, que causaram grandes perdas ao Sul do Rio Grande do Sul, não foram contabilizados.

Logo, deve-se investir em projetos de prevenção a desastres naturais nesses municípios, possibilitando uma resposta imediata frente a esses eventos, através da criação de planos de redução e monitoramento de áreas de risco, além da capacitação de profissionais para eficiente gestão em situações de emergência. Tal avanço aumentaria a segurança da população e evitaria crises econômicas locais.

Referências Bibliográficas

ALCÁNTARA-AYALA, I. **Geomorphology, natural hazard, vulnerability and prevention of natural**. 2002.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de defesa civil**: estudo de riscos e medicina de desastres. Brasília: MPO/ Departamento de Defesa Civil, 1998. 283 p.

FAVERO, D. Repasses para programas de desastres no RS caem 48% em 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/11/repasses-para-programas-de-desastres-no-rs-caem-48-em-2015.html>>.

KOBIYAMA, M. et al. **Prevenção de desastres naturais**: conceitos básicos. Curitiba: Ed. Organic Trading. 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – PNPDEC. SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesa-civil/pnpdec>>.

_____. Instrução Normativa nº 01, de 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal.

SAITO, M. S. et al. Avaliação dos desastres naturais ocorridos no Rio Grande do Sul em 2008. In: XV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO - SBSR, 15, Curitiba, **Anais...** Brasília, 2011, INPE p.4828.

TOMINAGA, L. K; SANTORO, J.; DO AMARAL, R. **Desastres naturais**: conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológico, 2009.