

Um Estudo sobre o Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró-RN

Valéria Yane da Silva Macedo
<https://orcid.org/0000-0003-2318-4239>
<https://lattes.cnpq.br/1931115750987001>

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
<https://orcid.org/0000-0002-1829-9413>
<http://lattes.cnpq.br/9973413251847537>

Cyntia Carolina Beserra Brasileiro
<https://orcid.org/0000-0002-3397-0295>
<http://lattes.cnpq.br/1263324471540297>

Recebido em: 17/06/2020
Aprovado em: 21/08/2021

Resumo

As condições de mobilidade da população brasileira são consideradas um desafio nos últimos anos, principalmente com a expansão desordenada das cidades e o aumento na obtenção do transporte individual motorizado, tendo por consequência direta os congestionamentos urbanos, bem como a elevação nos níveis dos poluentes veiculares. Objetivando melhorar a qualidade da mobilidade e solucionar os problemas dela decorrentes, o Governo Federal sancionou, em 2012, a Lei de Mobilidade Urbana, que criou diretrizes para nortear os Planos de Mobilidade em todo o Brasil, pensando nos interesses dos cidadãos e que atenda ao desenvolvimento sustentável, sem privilegiar apenas o transporte individual. Destarte, este artigo objetiva discutir como o município de Mossoró/RN vem se adaptando às normativas, situando também o modo como o transporte público coletivo da cidade enfrenta seus desafios. A referida cidade está localizada no oeste do estado do Rio Grande do Norte possui cerca de 297.378 habitantes, dos quais 90% concentram-se na zona urbana (IBGE, 2019). A cidade lançou edital de licitação, aprovado em novembro de 2010, para a elaboração do seu Plano de Mobilidade Urbana, e o que pôde ser constatado foi que o município possui uma mobilidade bastante deficitária, não adequada aos parâmetros estabelecidos pela política. Verifica-se uma execução do plano com lacunas e que não está sendo realizada de maneira plena e efetiva, bem como que as propostas referentes ao transporte público apresentam resultados insuficientes em sua execução.

Palavras-Chaves: Planejamento. Mobilidade Urbana. Mossoró/RN

Abstract

The mobility conditions of the Brazilian population are considered a challenge in recent years, mainly with the disorderly expansion of cities and the increase in obtaining individual motorized transport, with the direct consequence of urban congestion, as well as the increase in the levels of vehicle pollutants. Aiming to improve the quality of mobility and solve the problems arising from it, in 2012, the Federal Government signed the Urban Mobility Law, which created guidelines to guide Mobility Plans throughout Brazil, taking into account the interests of citizens and meeting the needs of citizens. Sustainable development, without privileging only individual transport. Thus, this article aims to discuss how the municipality of Mossoró / RN has been adapting to the regulations, also situating the way in which the city's public transport faces its challenges. This city is located in the west of the state of Rio Grande do Norte has about 297,378 inhabitants, of which 90% are concentrated in the urban area (IBGE, 2019). The city launched a bidding notice, approved in November 2010, for the elaboration of its Urban Mobility Plan, and what could be verified was that the municipality has a very deficient mobility, not adequate to the parameters established by the policy. There is an implementation of the plan with gaps and that is not being carried out in a full and effective way, as well as that the proposals regarding public transport present insufficient results in its execution.

Keywords: Planning. Urban mobility. Mossoro / RN

1 Introdução

Em muitas cidades brasileiras a mobilidade urbana é vista como desafio nas perspectivas econômicas, políticas e sociais, uma vez que elas oferecem condições inadequadas ao fluxo de pessoas e mercadorias, gerando consequências como: a insatisfação e a insuficiência na qualidade do transporte público, até a própria inexistência desse serviço.

Com o processo de urbanização se intensificando, segundo o último Censo (IBGE, 2010), constatou-se que 84,4% da população brasileira reside na área urbana, resultando, assim, em inúmeros problemas urbanos, como: o inchaço da população nas cidades que não estavam preparadas para receber e acomodar esses indivíduos, o desemprego e o subemprego, condições de moradia precárias, violência urbana e baixa qualidade dos serviços públicos, além dos problemas no planejamento urbano em geral. Há pouco mais de sessenta anos, observa-se a ampliação do fluxo de pessoas e mercadorias, próprios do urbanismo, uma metropolização do espaço que se deu de maneira relevante por modalidades públicas coletivas, com ênfase para os sistemas sobre trilhos, os bondes elétricos e pelo transporte não motorizado. A utilização do transporte individual motorizado não se mostrava tão significativa outrora, uma vez que

naquele momento as cidades eram menores, e no que se refere ao mercado, configurava uma indústria automobilística ainda embrionária (CARVALHO, 2016).

O inchaço desordenado das cidades causado pelo processo de urbanização tornou o fato de deslocar um desafio para mobilidade urbana. A definição de mobilidade urbana é ampla e variável, tendo diferentes abordagens em diversos países. O Ministério das Cidades (2007, p.41) a define como “um atributo das cidades, relativo ao deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, utilizando para isto veículos, vias e toda a infraestrutura urbana”.

A Mobilidade Urbana é fundamental na qualidade de vida de um cidadão, garantindo o direito democrático à cidade e a tudo o que ela pode oferecer. Não é de hoje que os congestionamentos, tempo de espera e a insuficiência do transporte público ganham o debate público e acendem um alerta para a problemática ambiental. Pensando nisso, no Brasil, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, institui os direcionamentos da Política Nacional da Mobilidade Urbana (PNMU), que estabelece objetivos que devem ser seguidos pelos entes federativos: União, estados e municípios, para que o desenvolvimento urbano ocorra alinhado às necessidades de mobilidade e vice-versa.

Considerando a necessidade das pessoas de ir e vir, a facilidade com que estas se deslocam e as suas interações e bens nas cidades, tomamos como recorte de estudo a mobilidade em Mossoró. Partindo das seguintes problemáticas: Como o município vem se adaptando frente à Lei de Mobilidade Urbana? Como estratégias para uso coletivo dos transportes têm sido aplicadas dentro do plano? O objetivo é explorar como o município de Mossoró aplica e executa as leis propostas no Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró (PMUM) e como o transporte coletivo se apresenta na cidade.

Localizada no oeste potiguar do estado do Rio Grande do Norte, com cerca de 297.378 habitantes, sendo desses 90% concentrados na zona urbana (IBGE, 2019). Por Mossoró se enquadrar na obrigatoriedade da PNMU, o poder executivo municipal realizou licitação para contratação do plano para a cidade, com vistas a: elevar o padrão de qualidade ambiental do município; promover o desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis; promover a mobilidade urbana com fluidez de tráfego, segurança dos usuários e conforto ambiental; criar mecanismos que possibilitem tornar a cidade mais aprazível, segura e atraente para os moradores e empreendedores interessados em investimentos no município.

Tendo em vista estas transformações no espaço urbano - o aumento de congestionamentos, de gases poluentes, acidentes, custos, entre outros - umas das diretrizes do PNMU é priorizar o transporte público em detrimento do transporte individual motorizado. Neste sentido, a pesquisa revela a sua contribuição mediante o estudo local, uma vez que enfatiza, a importância do uso do transporte coletivo numa cidade que interliga outros estados, que tem potencial turístico e que atenta para as políticas públicas de transporte estarem associadas a políticas ambientais. Cumpre ainda afirmar que a mobilidade e sua democratização ressignificam a cidade como espaço de compartilhamento público (BARBOSA, 2016).

Para fim de organização, o artigo foi composto, além desta breve introdução, de mais duas seções. A segunda seção descreve os procedimentos metodológicos, enquanto a terceira seção reporta a uma breve discussão sobre as políticas públicas de mobilidade urbana no país, assim como os marcos legislativos do PMUM de Mossoró, e traz os principais resultados alcançados com o estudo. Por último, são apresentadas as considerações desta pesquisa.

2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa se utilizou de metodologias quantitativas e qualitativas. As de dimensões quantitativas foram coletadas através de dados secundários, tais como os fornecidos por: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), ANTP (Agência Nacional de Transporte Coletivo), SEMOB (Secretaria de Mobilidade Urbana de Mossoró) e informações disponibilizadas pela empresa que atua no transporte coletivo da cidade, a Cidade do Sol. Como fonte primária, foram aplicados 101 questionários no mês de maio de 2019, cada um contendo 13 perguntas, por meio da plataforma *Survio*, com a população usuária do transporte público da cidade.

A qualitativa consistiu na análise documental da lei 12.587/2012 e do PMUM para compreender a realidade do município, verificando o que o plano propõe e o que de fato foi executado, parcialmente ou totalmente. Assim como a realização de entrevistas com atores selecionados: a Secretaria de Mobilidade Urbana de Mossoró e um representante da empresa responsável pelo serviço de transporte coletivo da cidade, com a finalidade de verificar como têm sido pensadas e direcionadas as ações sobre a mobilidade da cidade.

A relevância do trabalho consiste no fato de Mossoró ser uma localidade polo para municípios do Rio Grande do Norte e do Ceará, um espaço de importância turística e de potencial econômico, o que direciona para a necessidade da localidade ser pesquisada, a fim de compreender o que foi alcançado e o que ainda está por se desenvolver no contexto da mobilidade local. Consideramos que entender os marcos legais, a dinâmica da cidade e como ela se comporta em movimento é um complexo que pode nos proporcionar a percepção de como as pessoas pensam, se comunicam, se movimentam e desenvolvem os potenciais sociais e econômicos de suas cidades.

3 Resultados e Discussões

3.1 Mobilidade urbana no Brasil

Com os investimentos da indústria automobilística na década de 1990, o Brasil introjetou um aumento no transporte individual. Além do aumento da produção, ocorreu um estímulo à venda, a exemplo da redução da carga tributária e expansão do crédito (CARVALHO, 2016). Na medida em que o transporte individual foi crescendo, a demanda pelo transporte público sofreu grandes quedas. Em pesquisa realizada pela FGV (2016), constatou-se que a frota de automóveis brasileiros teve um aumento de 400% em dez anos, enquanto a construção de transportes alternativos e coletivos não apresentou o mesmo índice de aumento no mesmo período.

Segundo Carvalho (2016, p.71), esse crescimento do transporte individual está ligado ao aumento do poder de consumo, às isenções de impostos e facilidades financeiras para a compra de veículos e altera demais a qualidade de vida urbana, “uma vez que eles [os automóveis] podem transformar um ambiente de trânsito calmo em um ambiente inseguro, ruidoso e poluído”.

Barbosa (2016, p.48) observa a existência de uma combinação perversa entre as distâncias físicas e sociais que reverberam em desigualdades sociais no acesso e oportunidades dos cidadãos, de modo que reforça a importância do transporte público como instrumento fundante no combate a estas mazelas. Neste sentido, promover o debate e políticas públicas que versem sobre a mobilidade é atitude “decisiva para tornar concretas as possibilidades que a cidade oferece como espaço de realização da vida social”.

De acordo com o IPEA (2011), a ausência de políticas públicas voltadas para transportes coletivos e mobilidade, aliada a passagens cada vez mais caras, provocaram

uma queda de cerca de 30% na utilização dos transportes públicos no Brasil nos últimos dez anos, onde a falta de alternativas de mobilidade para atender o quantitativo de passageiros que dependem do transporte público pode ser vista também como uma das causas que faz o cidadão procurar o transporte individual motorizado, gerando problemas como: sobrecarga do espaço, limitação de fluxos, aumento da poluição ambiental e do índice de acidentes.

A mobilidade influencia diretamente a qualidade e organização da vida dos cidadãos, pois garante autonomia no movimento de ir e vir das pessoas. Por esse motivo, os indivíduos estão mais exigentes na busca pelo retorno dos impostos pagos, isto é enxergar melhorias nos serviços prestados, sobretudo no que diz respeito ao transporte público.

De acordo com Vasconcellos (2000), o Planejamento dos Transportes é uma das três técnicas de intervenção sobre o desenvolvimento urbano, pois propõe planejar no urbano a circulação e deslocamento entre pessoas e mercadorias. O autor sugere definir a infraestrutura viária e de transporte (vias e terminais), bem como os meios (veículos) e os serviços de transporte que poderão ser utilizados, além de também tornar indispensável o debate sobre os impactos para o meio ambiente. Atualmente no Brasil os transportes públicos mais utilizados são o ônibus, trem e metrô.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios a responsabilidade de gerir os serviços de transporte e trânsito e passou a considerar o transporte público como serviço essencial. Art.30. Compete aos Municípios: *V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial* (BRASIL,1988).

Entretanto, os investimentos nele são de responsabilidade dos estados e do governo federal. O código de trânsito brasileiro, de 1998, atribuiu a competência da gestão do trânsito urbano aos municípios, no que diz respeito ao uso das vias públicas, possibilitando a fiscalização, sob a responsabilidade das prefeituras, de projetos, implantação e planejamento sobre mobilidade.

Vale salientar que quando se aborda o tema transporte público (meio de transporte do qual os passageiros não são proprietários), ele engloba não só os meios de transportes utilizados, mas uma série de questões sobre mobilidade urbana,

infraestrutura adequada para a circulação segura e eficiente desse transporte, bem como estruturas adequadas e seguras de embarque e desembarque acessíveis para os usuários. Ele exerce um papel importante na maneira pela qual se configura os deslocamentos interligando as diversas regiões das cidades.

Uma pesquisa realizada pelo IBGE (2017) constatou que 150 cidades do Brasil não têm nenhum tipo de transporte público, e que quase 1 milhão de brasileiros vivem em municípios que não têm nenhum tipo de serviço de transporte coletivo, essas cidades ficam em 18 estados, entre eles São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, que concentram o maior número de pessoas sem acesso a nenhum tipo de transporte coletivo — cerca de 20% do total. Os dados apontam ainda que 1 em cada 4 municípios não tinham órgãos para gerir as políticas de transporte.

O sistema de transporte público vem sendo deixado à margem de discussões, enfrentando graves crises ligadas principalmente a deficiências na sua gestão e operação, incompatibilidade entre custos, gratuidade, tarifas e receitas. Conseqüentemente, afastando boa parte da população do seu uso como principal meio de transporte. Atualmente o transporte público vem sendo visto como um mal necessário àqueles que não podem dispor de alternativas como carro e moto. A motorização individual privada vem acompanhado impactos no aumento das passagens do transporte público assim como as ocorrências de acidentes e de tráfego.

É necessário repensar as políticas de investimento no transporte público, no intuito de garantir seu acesso de forma satisfatória à população de maneira geral, promovendo uma diminuição no uso do transporte individual, contribuindo para a resolução de vários problemas de mobilidade urbana — através da melhoria nas condições de mobilidade, da redução da emissão de gases poluentes, congestionamentos e acidentes.

3.2 Marcos legislativos do Plano de Mobilidade Urbana em Mossoró

Uma das formas que o governo encontrou para melhorar a mobilidade foi a Lei de 12.587, sancionada em janeiro de 2012, que visa aprimorar a acessibilidade e o tráfego de pessoas e cargas nos municípios. Essa lei prevê que cidades com mais de 20.000 habitantes¹ devem elaborar um Plano de Mobilidade Urbana, em até sete anos,

¹Antes da lei, a prerrogativa era obrigatória apenas aos municípios com mais de 500.000 habitantes.

integrado aos seus Planos Diretores. O não cumprimento dessa determinação resultará na suspensão dos repasses federais destinados às políticas de mobilidade. Esse documento estabelece uma revisão e atualização periódica em cada cidade num prazo não superior a dez anos a partir de sua aplicação.

A Lei de Mobilidade tramitou por dezessete anos no Congresso Nacional e, apesar de tanto tempo, o foco inicial dos projetos circunscreveram-se à regulação do transporte coletivo urbano. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi perceptível a ampliação da abordagem, que passou a pensar as orientações sobre o transporte coletivo urbano em sua relação com as diretrizes referentes à Política Nacional de Mobilidade Urbana (IPEA, 2012). Logo, essa lei tem por base a priorização dos pedestres e dos não motorizados sobre os motorizados e dos transportes coletivos sobre os privados.

A principal mudança que essa política trouxe foi a forma de abordar o deslocamento de pessoas e cargas sobre o território urbano, tendo vistas a garantir uma maior qualidade e eficiência na prestação do atendimento à população, com a fixação de metas de desempenho a serem atingidas, com instrumentos de controle e avaliação, assim como o estabelecimento de novas regras para a contratação dos serviços de transporte público.

Em janeiro de 2018, completou seis anos que a Lei de Mobilidade Urbana foi sancionada, e durante esses anos o Brasil deu poucos passos rumo à efetivação dos instrumentos previstos nessa política. Se avaliarmos o prazo máximo para os municípios elaborarem seus planos, já percebemos o não cumprimento. Dados do governo, em 2018, apontam que 5% dos municípios possuíam planos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

O prazo foi prorrogado para abril de 2018, e revelou-se mais uma vez o não cumprimento. No dia 19 de junho de 2018 foi estabelecida a lei 13.683/2018, que adia a entrega para abril de 2019, protelando pela terceira vez o prazo, atrasando os possíveis avanços e melhorias em prol de uma política pública mais eficiente e sustentável. Em 2020 o governo sancionou a Lei 14.000/20, que prorroga mais uma vez, no intuito de que as prefeituras elaborem os planos até 12 de abril de 2022, para cidades com mais de 250 mil habitantes, e até 12 de abril de 2023, para cidades com até 250 mil habitantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

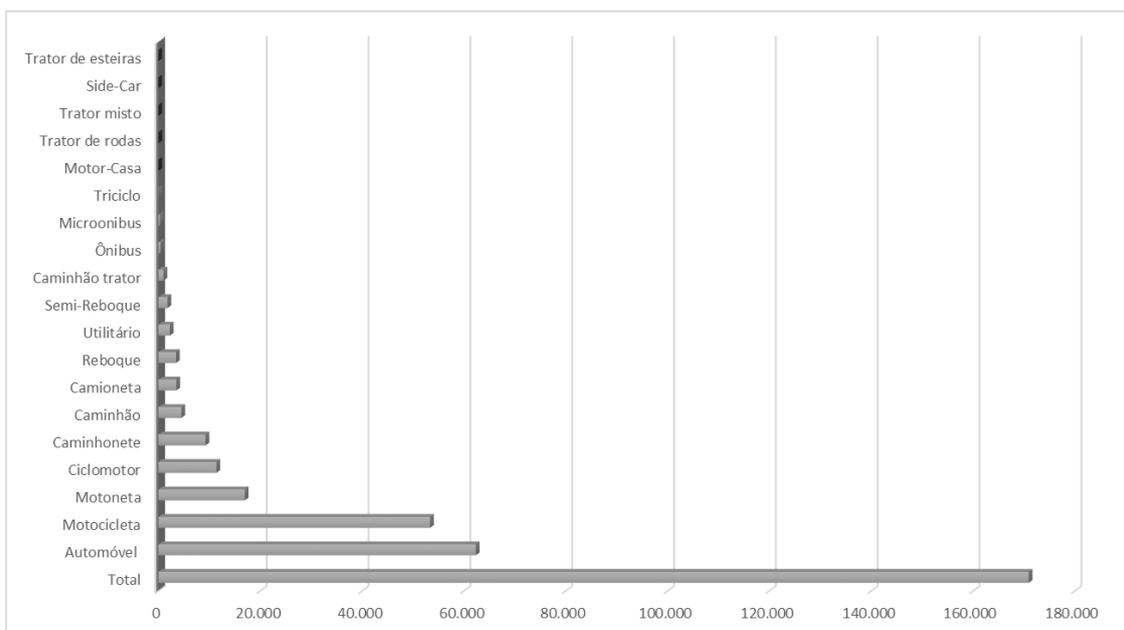
O Ministério do Desenvolvimento Regional (2019), na representação da Secretária Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos, enviou em fevereiro de 2019 ofícios solicitando informações sobre a elaboração de seus Planos de Mobilidade Urbana, tomando como referência 3.346 municípios, enviando ofícios a cada um deles a fim de verificar a situação dos seus referentes planos. Como resposta, destacou-se que 2.315 (67%) responderam e identificou-se que 321 (14% dos respondentes) declararam possuir o plano elaborado, correspondentes a 37% da população brasileira.

Nos municípios com mais de 250 mil habitantes, a taxa que declarou já ter elaborado é consideravelmente maior (46 municípios - 53% dos respondentes). Estas localidades só representam 28% da população de todo o país. Outro dado relevante é que dos 321 que declararam possuir, 253 deles (79%) estão nas regiões Sul e Sudeste. A pesquisa também mostra que 839 municípios (36% dos respondentes) disseram possuir ou estar em processo de elaboração do plano. O número indica que uma parcela significativa foi sensibilizada a elaborar seus respectivos documentos norteadores, o que representa 58% da população de todo o país.

No caso de Mossoró, localizada entre duas capitais, Natal e Fortaleza, ligadas pela BR-304, a cidade acaba por se tornar umas das mais centrais do interior nordestino, resultando num intenso desenvolvimento, tanto econômico quanto de infraestrutura. Crescimento esse impulsionado pela indústria de sal e do petróleo, tornando o município o maior produtor das duas atividades no país (ROCHA, 2005).

Em virtude disso, as vias e os meios de transportes acabam por se tornarem elementos muito importantes para sua expansão geográfica, por meio dos fluxos de mercadorias, pessoas e ideias, no processo de aumento do espaço urbano. Devido a esse intenso desenvolvimento da cidade, as vias de tráfego comumente se saturam de veículos, o DETRAN (2020) relatou que o município conta com 170.966 veículos, distribuídos segundo o seu tipo e discriminados na ilustração abaixo. O gráfico 1 reporta a distribuição da frota segundo o tipo de veículo em Mossoró.

Gráfico 1 - Distribuição da frota segundo o tipo de veículo em Mossoró/RN



Fonte: Detran (2020). Última atualização 11. Jun. 2020 (adaptado pelas autoras).

O PMUM, aprovado em novembro de 2010, foi elaborado através de licitação e teve como base um trabalho técnico realizado pela empresa *Start Pesquisa Consultoria Técnica Ltda*, que formatou as propostas a partir da pesquisa de opinião popular, consultas à Gerência Executiva de Trânsito (Getran) e em audiências públicas para ouvir a sociedade. O plano apresenta um diagnóstico e prognóstico das condições de transporte e trânsito da cidade para um recorte temporal de 2010 a 2020.

Em Mossoró, nota-se uma grande quantidade de polos formadores de tráfegos, especificamente na área central, um dos principais motivos seria a saturação de oferta de vagas para o estacionamento no entorno do comércio. Outro agravante para mobilidade foi o aumento do transporte individual nos últimos anos, atrelado a um sistema de transporte público ineficiente, o que acaba por desvelar uma inexistência de políticas permanentes de aprimoramento deste modal de transporte. Como podemos ver no

Gráfico 1, automóveis (62.369) e motos (53.379) são os principais meios de transporte na cidade.

O documento direciona sua atenção para: estacionamentos rotativos; regulamentação no que se refere à circulação de veículos de carga e veículos de tração animal; criação de rotas para bicicletas; monitoramento eletrônico; criação e manutenção de sinalização horizontal e vertical, regularização do pavimento e mudança de sentido de tráfego nas vias. Também propõe duplicação das avenidas Francisco Mota e Dix-Neuf Rosado (Leste-Oeste); alargamento de vias (como as pontes da avenida Presidente Dutra). O mencionado plano ainda destaca alguns pontos para melhorias no contínuo rural-urbano, visando acomodar futuras expansões e, conseqüentemente, elaborar um melhor planejamento no que diz respeito à rede de transporte coletivo urbano (PMUM, 2010).

No quadro 1, podem ser observadas as propostas do plano referente à mobilidade de forma geral, num recorte temporal de 2015 a 2020, o que foi e o que não foi executado, com dados obtidos a partir de entrevista² realizada com o Secretário Executivo de Mobilidade Urbana e Trânsito da cidade, Adalberto Oliveira, assim como a partir de análises documentais (leis municipais e jornais locais) e observação direta.

Quadro 1 - Execução das propostas do Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró/RN para o ano de 2015.

PROPOSTAS PARA 2015	
PROPOSTA	EXECUTADA?
1. Estacionamento rotativo.	Sim. Só no centro da cidade, em alguns pontos.
2. Regulamentação dos veículos de carga.	Sim. Através da Lei complementar nº 47, de 16 de dezembro de 2010.
3. Regulamentação da circulação dos veículos de tração animal.	Sim, através da Lei complementar nº 47, de 16 de dezembro de 2010.
4. Ciclovias/rotas ciclovias	Sim, Mossoró conta com duas ciclovias, uma na Av. Lauro Monte e outra em parte da avenida Rio Branco, e quatro ciclofaixas com 10km de extensão.
5. Monitoramento eletrônico.	Sim, em alguns pontos da cidade, mas os aparelhos estão funcionando apenas para supervisão, os mesmos não autuam infrações de trânsitos que venham acontecer naquele determinado ponto.
6. Implementação e manutenção das sinalizações horizontal e vertical.	Sim, regulamentados pela Lei complementar nº 47, de 16 de dezembro de 2010.

² Entrevista concedida no dia 30. Abril. 2019.

7. Regulamentação do pavimento: corrigindo as sarjetas para o aumento da capacidade da via.	Sim, regulamentados pela lei complementar nº 47, de 16 de dezembro de 2010.
8. Reordenamento através de mudanças de sentido de tráfego da via. Exemplo: execução de binário viário das vias Melo Franco com Juvenal Lamartine.	Não.
9. Duplicação da Av. Francisco Mota e eliminação dos pontos críticos. Trecho entre as avenidas pres. Dutra e Dix Neuf-Rosado.	Não. Existe um projeto para a duplicação da via, mas que ainda não foi aprovado.
10. Alargamento das vias: avenida Pres. Dutra, nos trechos de mão dupla – pontes sobre o rio Mossoró.	Não. Segundo informações obtidas pela Secretaria de Mobilidade urbana, isso seria de responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura.
11. A nível ambiental: criação de mecanismo de despoluição do rio Mossoró.	Não. Segundo informações obtidas pela Secretaria de Mobilidade Urbana, isso seria de responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente.
12. Retirada/transferência do comércio informal. Sugestão de áreas para a exploração deste tipo de comércio – praça Bento Praxedes (Codó), mercado central – reforma com ampliação.	Não. Houve uma tentativa por parte da prefeitura durante a gestão do prefeito Francisco da Silva Junior (sem partido), mas sem sucesso, devido ao fato de não se ter chegado a um consenso do prefeito para com os comerciantes referente ao local para o qual seriam realocados.
13. Controle das interferências nos corredores do transporte coletivo.	Não.
14. Implementação da acessibilidade criando rotas que garantam a mobilidade universal, além do nivelamento/ padronização dos passeios.	Sim. Em alguns pontos, como os pontos de ônibus que foram adaptados com rampas, e alguns trechos da cidade, mas muitos pontos do Centro da cidade, em geral, não estão adaptados e nem acessíveis. Mossoró conta com muitas ruas sem a devida pavimentação e calçadas bastante desniveladas.

Fonte: Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró (2010) e Pesquisa de campo. Elaborado pelas autoras (2019).

A partir dessas informações, percebe-se que das 14 propostas que são apresentadas no PMUM apenas 8 foram executadas. A proposta de retrair o comércio informal declina, especialmente na área central da cidade, onde atuam o trabalho formal e informal, observou-se que não existem ruas fechadas para carros e nem um espaço que possa reunir as pessoas em fluxos, o que também aponta para a necessidade de reordenamento e alargamentos das vias, pouco ou raro se tem visto ações com este intuito.

Quanto ao transporte público, no documento de orientação PlanMob, sugere-se uma “requalificação e implantação de sistemas estruturantes de transporte público coletivo com ampliação de capacidade, terminais de integração e equipamentos que visam à integração, controle e modernização dos sistemas” (BRASIL, 2015, p.25). Um tipo de intervenção para melhorar a eficácia do serviço em ônibus seria adotar faixas

exclusivas para os mesmos. No caso de Mossoró, como evidenciam os dados, não há como eliminar interferências em corredores que não existem, a cidade só possui 3 faixas para a circulação exclusiva dos ônibus: a primeira delas se encontra em parte da Av. João da Escócia, que vai do viaduto até o Partage Shopping, a segunda fica na Av. Augusto Severo, apenas em frente ao teatro Municipal Dix-Huit Rosado, e a terceira em parte da rua Coronel Gurgel, no centro da cidade, no entanto esta faixa encontra-se apagada e parte dela ocupada por vendedores ambulantes.

Em entrevista, o secretário Adalberto Oliveira apontou para o fato de que algumas das propostas que estão no plano não são de responsabilidade da Secretaria de Mobilidade Urbana e sim da Secretaria de Infraestrutura, duas delas seriam: a duplicação da Av. Francisco Mota e eliminação dos pontos críticos. Trecho entre as avenidas Pres. Dutra e Dix Neuf-Rosado e alargamento dessas, nos trechos de mão dupla — pontes sobre o rio Mossoró —, estas mudanças, se implantadas, ajudariam a melhorar o sistema de tráfego destas áreas, pois são avenidas com grande fluxo de movimentação e dão acesso a duas universidades, ao instituto federal, a fóruns e a vários bairros da cidade, que em horários de fluxo acabam por criar congestionamentos.

Sobre o impacto ambiental, o PlanMob assevera que o incentivo a transportes não motorizados e coletivos atuaria na diminuição do desgaste dos solos e diminuição na redução de gases, reduzindo alguns tipos de poluição: sonora, visual, entre outras (BRASIL, 2015). Ainda sobre as metas não executadas, a proposta da criação de mecanismo de despoluição do rio Mossoró se enquadra no mesmo impasse, através de informações obtidas pela Secretaria de Mobilidade Urbana, seria de responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente.

É importante também frisar que há propostas do plano que foram parcialmente executadas, por exemplo: o monitoramento eletrônico foi instalado em alguns pontos da cidade, entretanto funcionava apenas para supervisão para que a central pudesse observar em caso de acidente ou mal funcionamento de semáforos, os mesmos não notificavam infrações de trânsitos que poderiam ocorrer naquele determinado ponto. Entretanto, no início do ano de 2019, a maioria desses equipamentos foi removida, devido ao encerramento e a não renovação do contrato com a empresa responsável pelos equipamentos.

Outra proposta parcialmente executada é referente às ciclovias/rotas. A cidade conta apenas com duas ciclovias e com quatro ciclofaixas. Através de informações

obtidas pela Secretaria de Mobilidade Urbana, a intenção da mesma seria ligar essas ciclovias e ciclofaixas formando uma rede, que precisa ser realizada mediante estudo dos melhores locais e do maior fluxo. O Quadro 2 trata da execução de propostas do PNUM de Mossoró (RN) que poderiam contribuir para a mobilidade urbana, sobretudo pelas rotas de acessibilidade do plano.

Quadro 2 – Execução das propostas do PMUM de Mossoró/RN para o ano de 2020.

PROPOSTAS PARA 2020	
PROPOSTA	EXECUTADA?
1. Duplicação da avenida Dix Neuf Rosado.	Não. Segundo informações obtidas pela Secretaria de Mobilidade Urbana, isso seria de responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura.
2. Eliminação de interferência nos corredores de transporte coletivo.	Não.
3. Eliminação do acesso de veículos de carga acima de 4 toneladas, exceto em casos especiais com a autorização do órgão gestor.	Sim. Em algumas vias do Centro de Mossoró-RN. A área restrita é composta de 28 ruas e avenidas que foram devidamente sinalizadas com o objetivo de orientar os condutores para não trafegarem na referida região.
4. Complementação das rotas de acessibilidade garantindo a mobilidade universal.	Não. Essa proposta seria uma complementação da proposta 14 do quadro de propostas para 2015, mas como o mesmo foi executada parcialmente, não houve sua complementação.

Fonte: Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró (2010) e Pesquisa de campo. Elaborado pelas autoras (2019).

Das propostas previstas para 2020, apenas uma delas foi executada, algumas são continuções de propostas de 2015 que não foram postas em prática. Como exposto pela Lei 12.587, o PNUM elaborado por cada cidade deve ter uma revisão a um prazo não superior a dez anos, a contar da data de sua implementação. Como PMUM chega a quase dez anos em 2019, em entrevista com o secretário de Mobilidade Urbana de Mossoró obteve-se a seguinte informação: “no ano 2020 o plano da cidade passará por sua primeira revisão”, entretanto não fica claro se as propostas que não foram executadas no atual plano serão mantidas ou substituídas por novas. O mesmo declarou que como o documento já tem quase dez anos está desatualizado com relação às necessidades da cidade, pois o trânsito e a mobilidade são dois fatores que têm mudanças constantes.

3.3 O transporte público da cidade e sua efetividade no Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró

O transporte público é um dos meios de mobilidade mais democráticos, se assim podemos dizer, amplamente utilizado pela população de baixa renda. É um meio que contribui para a qualidade e agilidade na vida das pessoas, assim também como tem um impacto ambiental com a redução da poluição atmosférica.

Schmitt (2015) aponta que a falta de qualidade do transporte público, a insegurança e a falta de pontualidade oportuniza o crescimento da migração dos usuários para o transporte individual, por isso a importância de fortalecer os meios de transporte coletivo, na contramão deste *boom* de aquisição de carros.

O carro, que sempre foi sinônimo de rapidez e desenvolvimento econômico, parece ter encontrado seu limite no momento que passa a impactar negativamente a economia urbana. Tornou-se indispensável, porém vem perdendo seu potencial de velocidade no deslocamento. Enquanto o ônus gerado pelo carrocentrismo é pago por toda a sociedade, seus benefícios são primordialmente individuais (conforto, rapidez e suposta segurança). (SCHMITT, 2015, p.65)

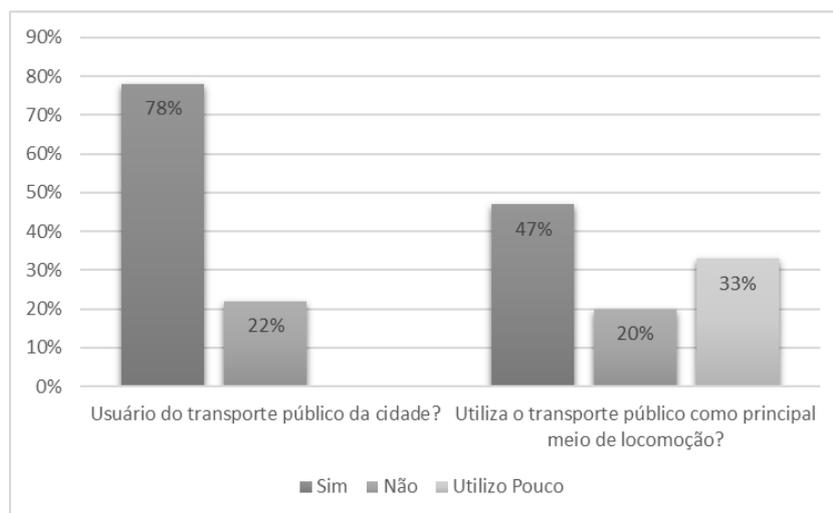
O PMUM (2010) verificou que o ônibus é o principal meio de transporte coletivo do município, movimentando-se no perímetro urbano com itinerário pré-fixado, quadro de horário e quantidade de veículos pré-determinada, segundo os operadores e o órgão gestor, formando, portanto, uma rede de transporte integrada através de tarifa única, adotando bilhetagem eletrônica com desconto na passagem subsequente.

A infraestrutura do transporte público está concentrada na área central, e o grau de insatisfação dos usuários é preocupante quanto à oferta dos serviços e quanto às condições das paradas/pontos terminais dos serviços. Estudo anterior realizado em Mossoró observou que a percepção do usuário de transporte coletivo, formado em sua maioria por estudantes e trabalhadores, aponta para os gargalos e necessidade de melhorias, bem como a necessidade de problematizar o setor empresarial que é monopólio de uma empresa (HONORATO et al, 2015).

Decorrido este tempo, houve a necessidade de compreender a percepção dos usuários do transporte coletivo em relação ao serviço prestado e atentar para a possibilidade de variações quanto à satisfação, frequência e público alvo que utiliza o serviço. De acordo com o gráfico 2 observou-se que 78% da população da pesquisa é usuária do transporte público. Tais dados apontam que uma parcela considerável da população depende desse serviço e demonstram a urgente necessidade de sua prestação ser ampla, igualitária e satisfatória para toda a população da cidade.

No que diz respeito a frequência de utilização do transporte coletivo, 47% disseram utilizar muito, 33% utilizam “às vezes” e 20% não o utilizam.

Gráfico 02 – Percepção dos usuários de transporte coletivo da cidade de Mossoró, 2019



Fonte: Questionário de percepção dos usuários. Elaborado pelos autores (2019).

De acordo com Souza e Vasconcelos (2016), na cidade de Mossoró percebe-se a falta de prioridade no setor de transporte público, principalmente no caso dos ônibus. Bairros como o “Abolição V”, na zona Norte, o “Alto do Sumaré”, ao Sul e o “Vingt Rosado”, ao Leste, dispõem de poucas linhas de ônibus para dar acesso aos mais diferentes centros comerciais que estão cada vez menos centralizados.

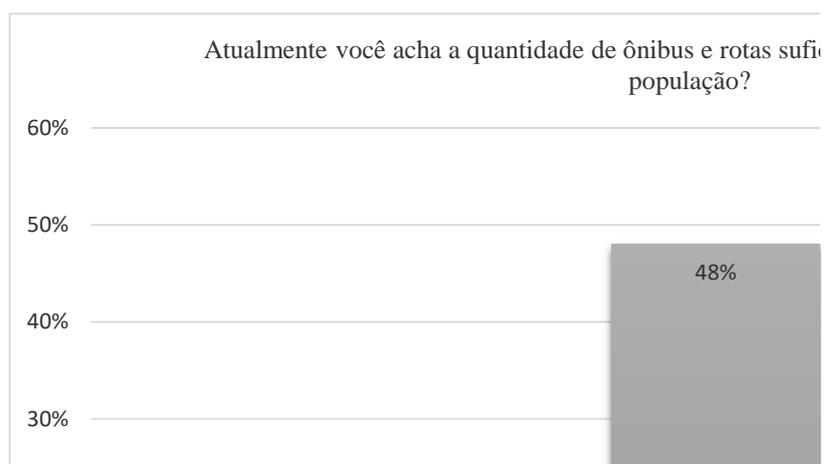
Estas distâncias endossam a tese defendida por Barbosa (2016, p.49), quando afirma que “As condições de mobilidade determinadas pela velocidade de deslocamentos e mediadas por veículos – notadamente, o automóvel – contribuíram para reprodução de relações desiguais entre indivíduos, grupos e classes sociais. O Partage Shopping, por exemplo, foi estrategicamente instalado na zona Oeste da cidade, onde antes não despertava maiores interesses por parte da especulação imobiliária, mas que, posteriormente, tornou-se uma das áreas mais caras para se morar. É também uma área de difícil acesso aos moradores das periferias, pela indisponibilidade de transporte público.

Schmitt (2015) destaca que a relação tríade trabalho-bairro-transporte pode ser a vitrine para compreender estruturas de poder desveladas pela mobilidade. O processo de

estruturação e expansão urbana, que aparece desenfreado inicialmente, para áreas mais distantes do centro sofre interferências quando estas são revitalizadas, assim (des)valorizando alguns bairros. Nas palavras da autora: “a dependência dos mercados locais, a qualidade e frequência dos serviços públicos diminuem com as distâncias, assim como os preços dos serviços privados aumentam. Essas condições tendem a acentuar e perpetuar as desigualdades sociais e territoriais” (SCHMITT, 2015, p.58).

O gráfico 3 aponta para a percepção dos usuários sobre o serviço do transporte. Quando se questionou sobre a quantidade de transportes coletivos circulando pela cidade, mais da metade dos usuários estão insatisfeitos com a frota atual. Para 48% dos respondentes, o número de veículos em circulação atualmente não atende a cidade. Já 42% dos usuários consideram que a frota atende parcialmente a demanda, enquanto apenas 10% acredita ser suficiente.

Gráfico 03 – Percepção dos usuários sobre qualidade e rotas do transporte coletivo da cidade de Mossoró, 2019



Fonte: Questionário de percepção dos usuários. Elaborado pelos autores (2019).

A expansão da cidade não vem acompanhada de medidas que a integrem. Muitas vezes o interesse econômico da empresa não acompanha os interesses sociais, pois os moradores dos bairros distantes do eixo central ficam excluídos da oferta de serviços da cidade. E os bairros que possuem rotas têm um número pequeno de ônibus circulando — como os bairros Odete Rosado e Sumaré que só possuem um ônibus perfazendo a rota, deixando claro que o mesmo não é suficiente para atender toda a população ali residente nem a de outras localidades.

No proposto pelo PNMU (2010), os Programas Estratégicos e as ações de Mobilidade Urbana, aliados às políticas urbanas, asseveram que se deve, quanto às melhorias no transporte público:

realizar intervenções de pavimentação e qualificação de vias, que contemplem preferencialmente o transporte público urbano, por meio da implantação de pavimentação nova em vias existentes, incluindo a infraestrutura necessária para sua plena funcionalidade, tal como: sistema de drenagem de águas pluviais, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto, passeios com acessibilidade, sistemas cicloviários, medidas de moderação de tráfego, sinalização viária e elementos que promovam a acessibilidade universal (BRASIL, 2015, p. 25).

Localmente, de acordo com PMUM (2010), o problema de transporte da cidade pode ser caracterizado por: concentração dos deslocamentos obrigatórios no fluxo diário; dificuldade de optar ao se deslocar por transportes não motorizados; diversificação espacial desses deslocamentos, mais pela origem do que pelo destino; itinerários coincidentes que geram aumento no tráfego, tendo em vista o número reduzido de corredores que atendem ao transporte coletivo e privado; concorrência dos diversos meios de transporte público de passageiros, quase sempre tendentes ao conflito.

O PMUM (2010) propõe criação de novas linhas, a fim de desafogar o serviço e encurtar distâncias. Por isso, a importância de fazer o comparativo entre a situação atual e o cenário proposto com as mudanças sugeridas pelo documento. Como o plano possui quase dez anos, ações para o transporte público foram elaboradas com base no sistema de transporte vigente no ano da elaboração — na época três empresas operavam na cidade, as empresas Sideral, Ouro Branco e Cidade Sol. Atualmente, só a última se mantém, como disposto no quadro 3:

Quadro 3 – Linhas propostas no PMUM para o transporte público de Mossoró em 2010.

		Extensão (KM)	Frota (ônibus)	Frota (micro)	Frota total	Tempo de viagem (min)	Demanda (pass./dia)	Viagens (dia)	Intervalo médio (dia útil)	IPK (bruto)		Passageiro/veículo (dia)	IPK (líquido)
01	Circular A	16,78	01	-	01	50,34	662	17	25	2,32		662	1,86
02	Circular B	17,51	01	-	01	52,52	665	16	26	2,37		665	1,98
03	Shopping–Centro	15,27	02	01	03	45,81	1.277	34	15	2,46		426	1,97

04	Liberdade – Centro	12,15	01	01	02	36,45	538	18	18	2,46		269	1,97
05	Liberdade II -Centro	13,92	01	02	03	41,76	803	25	14	2,31		268	1,85
06	Planalto – Centro	14,79	02	01	03	44,37	898	25	15	2,43		299	1,94
07	Vingt Rosado – Centro	18,25	04	01	05	54,74	1.993	42	11	2,60		399	2,08
08	Universidades – Centro	18,04	02	01	03	54,12	1.014	42	18	2,25		338	1,08
09	Abolição – Centro	13,66	04	01	05	40,99	1.823	59	08	2,26		365	1,81
10	Santa Delmira – Centro	17,31	03	01	04	51,93	1.384	33	13	2,42		346	1,94
11	Belo Horizonte – Centro	9,92	02	01	03	29,77	1.120	53	10	2,13		373	1,70
12	Bom Jesus – Centro	9,30	-	02	02	27,91	385	18	14	2,30		193	1,84
13	Contorno	20,19	03	-	03	60,57	516	11	20	2,32		172	1,86
14	Boa vista – Centro	14,59	02	01	03	43,77	1.342	37	15	2,49		447	1,99
15	Barrocas – Centro	9,12	01	02	03	27,86	741	36	09	2,26		247	1,81
16	Santo Antônio – Centro	9,27	01	01	02	27,81	494	26	14	2,05		247	1,64
17	Nova Vida – Centro	14,44	03	01	04	43,33	1.229	32	11	2,60		307	2,13

Fonte: PMUM (2010).

A rede era composta por 13 linhas e uma frota de 34 veículos. O sistema de rotas possuía uma extensão média de 22 quilômetros. Segundo o PMUM (2010), o sistema apresentava uma boa cobertura, mas excluía vias importantes. A proposta permitiria uma cobertura da área urbana de Mossoró, de modo que as linhas estreitas que se aglomeram em horários de pico passariam a ter suporte de linhas auxiliares, integrando-as e resolvendo problemas de concentração de demandas.

A intenção da proposta era reduzir o tempo médio de espera para 14 minutos, o que atenderia a expectativa dos usuários, já que 53% deles consideram a pontualidade muito importante. Além de mais eficiente, objetiva-se tornar o transporte coletivo mais barato e que a ampliação da rede priorize também áreas em franco crescimento na cidade.

Fatores como confiabilidade no serviço, percepção de conforto (em paradas e terminais), pontualidade, informação, segurança e eficiência são mencionados em estudos recentes sobre a qualidade e satisfação dos usuários quando avaliam o uso do transporte (SILVA; FREIRE & SANTOS, 2020). A soma desses elementos importa para que se possa avaliar a experiência a partir da percepção dos usuários, além de fazer com que estes reflitam sobre a qualidade do serviço prestado e o avaliem.

O plano traz desenhos de mapas com as novas linhas propostas, as quais, se tiradas do papel, abrangeriam toda a cidade. O quadro 4 reporta ao quadro de linhas como funciona atualmente:

Quadro 4 - Linhas em vigência do transporte público da cidade de Mossoró em 2019.

LINHAS	EXTENSAO (KM)	TEMPO DE VIAGEM (MIN)	INTERVALO MÉDIO (MIM)	VIAGENS POR DIA	HORÁRIOS	DIAS DE OPERAÇÃO
01 Abolições/ Santa Delmira/ Redenção	30	42	50	10	07:00 - 12:26 Fora de operação	Domingo Segunda - Sábado
02 Abolições/ Santa Delmira/ Redenção	27	34	20	31	19:10 - 21:10 13:45 - 17:27 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado Domingo
03 santo Antônio/ Barrocas	10	19	90	1	05:55 - 05:55 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
04 Abolição V	20	28	40	17	05:55 - 17:50 07:00 - 12:58 Fora de operação	Segunda- sexta Sábado Domingo
05 Alto de são Manoel/ UFERSA/ Vingt Rosado	22	22	29	30	22:00 - 22:00 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
06 Universidades	19	42	32	19	22:05 - 22:05 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
07 Nova Vida	19	38	15	48	21:08 - 21:08 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
08 Sumaré/ Planalto/	22	30	70	10	06:13 - 20:00 06:27 - 13:42	Segunda – sexta Sábado

Liberdade					Fora de operação	Domingo
09 Belo Horizonte/ Bom Jesus	26	28	90	8	05:45 - 16:30 06:00 - 11:55 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado Domingo
10 Boa Vista/ Aeroporto/ shopping	13	34	46	18	22:20 - 22:20 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
11 Shopping/ UNP	13	20	46	18	06:40 - 18:39 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
12 Nova Mossoró/ Santo Antônio	36	40	90	8	06:49 - 18:58 07:05 - 12:45 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado Domingo
13 Shopping/ Rodoviária	18	20	60	12	Fora de operação 07:10 - 17:26	Domingo – sexta Sábado
14 Aeroporto/ Rodoviária	18	30	60	12	05:45 - 17:24 Fora de operação	Segunda- sexta Sábado e domingo
15 Macarrão/ Boa Vista	17	28	35	22	06:27 - 18:33 06:37 - 14:19 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado Domingo
16 Odete Rosado	22	28	70	5	05:45 - 05:45 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado e domingo
17 Cidade Oeste/ Alto da Conceição	27	23	95	4	05:45 – 12:55 06:00 - 06:00 Fora de operação	Segunda – sexta Sábado Domingo

Fonte: PMUM (2010).

A empresa Cidade do Sol (viação Cidade Sol) é a operadora de serviço de transporte público responsável pelas rotas de ônibus de Mossoró. Segundo informações fornecidas pela própria empresa, esta tem 17 rotas de ônibus em Mossoró e 550 paradas de ônibus. Com uma frota de 41 veículos, sendo 21 ônibus e 20 miniônibus, 36 são para circulação diária e cinco de reserva. Todos com idade média de 6 anos. Além disso, 100% da frota conta com elevador para cadeirantes. A empresa venceu a licitação em 2016 e começou a operar na cidade em 21 de maio de 2016. Mossoró foi a primeira cidade do estado a implantar o sistema de biometria facial.

A operadora já atuava em Mossoró, de forma parcial, quando a Ocimar Transportes, a partir de um contrato emergencial firmado com a Prefeitura em 2015, retirou alguns ônibus de circulação. A licitação que culminou com a escolha da Cidade do Sol como nova empresa responsável pelo transporte público aconteceu no dia 1º de fevereiro de 2016, foi a primeira vez que um edital para concessão do serviço conseguiu atrair o interesse de empresas.

As mudanças implementadas pela atual gestão tornaram o edital atrativo, uma delas foi a de que o executivo pagaria a empresa por quilômetro rodado através de subsídio, evitando assim prejuízo para a mesma. Em 2012, por exemplo, a prefeitura

gerou três tentativas de concessão em editais, todos esvaziados de procura. O mesmo aconteceu em 2014, quando houve duas licitações para sanar a deficiência do setor, porém ambas foram desertas, à época apenas duas empresas de transporte urbano operavam na cidade, perfazendo oito linhas com uma frota de 22 ônibus.

Informações divulgadas pelo Jornal o Mossoroense (2015) apontam que os principais motivos pela falta de interesse eram a não sustentabilidade das linhas, além da má qualidade das vias e da concorrência abissal que o transporte coletivo da cidade enfrenta na competição com os táxis e mototáxis, com muitas gratuidades a estudantes, confirmadas quando 70% dos usuários que responderam o questionário estão na faixa de 19 a 33 anos — e 58,4% destes são estudantes, ou seja, a maior parte dos usuários do sistema de transporte público da cidade é formada por jovens estudantes. Uma cidade que é polo universitário apresenta uma cultura de carona, o que também pode representar um fator substantivo na análise de novos desafios à mobilidade.

Para cada ônibus existem em média 17 táxis, que geralmente praticam a ação ilegal de lotação de passageiros. Somado a este número, a cidade tem o serviço de mototáxi que é mais rápido e econômico. Lima (2015) expõe como fatores que atrapalham a melhoria do transporte público: a falta da fiscalização, a ilegalidade dos táxis e mototáxis que circulam na cidade, a falta de estrutura e a ausência de um estudo técnico.

Em entrevista³ realizada com o diretor da empresa cidade do sol, Waldemar Araújo relatou que as principais dificuldades que a empresa enfrenta em atuar na cidade são:

O desequilíbrio econômico financeiro, provocado pela baixa demanda de usuários pagantes que ainda é gritante, pois somente 58% dos passageiros transportados pagam passagem. Tal desequilíbrio é gerado por fatores como a concorrência desleal de táxis lotação, que trafegam nas mesmas rotas dos ônibus, além do transporte ilegal de passageiros em veículos placa cinza, assim como fraudes no sistema, como uso constante e indevido de cartões gratuidades, por exemplo (ARAÚJO, 2019).

No que diz respeito ao planejamento do transporte público, segundo o PMUM (2010), as propostas têm o objetivo de estabelecer metas para a Política de Mobilidade Urbana, como, a redução de emissão de poluentes, o aumento da participação das

³ Entrevista concedida no dia 24 maio 2019.

viagens coletivas em relação às individuais, o aumento da participação da bicicleta e a redução nos números de acidentes.

De acordo com o quadro 5, seguem as propostas do PMUM, (2010) referentes ao transporte público da cidade. Na primeira coluna são apresentadas as linhas extensão média, tempo de viagem e intervalo médio propostos pelo plano. A segunda mostra o sistema atual de transporte coletivo da cidade, com ressalva para os dias e horários de funcionamento das linhas, de acordo com informações obtidas da empresa Cidade do Sol.

Quadro 5 - Comparativo das linhas propostas no plano e das atuais em vigência.

COMPARATIVOS ENTRE AS SITUAÇÕES ATUAIS E PROPOSTAS		
	Rede proposta	Rede atual
Extensão	Na rede proposta, o sistema possui uma extensão média de 15km para cada linha.	Atualmente o sistema possui uma extensão média de 21km para suas linhas.
Cobertura	A rede proposta permite uma plena cobertura de toda a área urbana do município de Mossoró.	A rede atual apresenta uma boa cobertura, no entanto exclui algumas áreas/vias importantes da cidade, deixando bairros completamente descobertos, áreas em grande parte periféricas
Frequência	Na rede proposta, o sistema possui uma frequência média, entre tempo de viagens, de 43 minutos.	Atualmente o sistema possui uma frequência média entre as viagens de 55 minutos.
Tempo de viagem	Possui um tempo médio de viagem de 43 minutos.	Atualmente o sistema possui um tempo médio de viagem de 30 minutos.
Custos operacionais e tarifa	A rede proposta, se implementada na sua plenitude, poderá gerar um ganho operacional, reduzindo os custos e até viabilizando uma tarifa menor que a atual, na ordem de 30%.	O sistema atual apresenta uma tarifa de R\$ 3,30.

Fonte: Dados fornecidos pela empresa Cidade do Sol (2019). Elaborado pelas autoras (2019).

O primeiro ponto que pode ser frisado a partir desse quadro comparativo é a tarifa do serviço de transporte que, segundo o PMUM (2010), se a rede proposta fosse implementada em plenitude, poderia gerar um ganho operacional, reduzindo os custos e até viabilizando uma tarifa menor que a atual, na ordem de 30%.

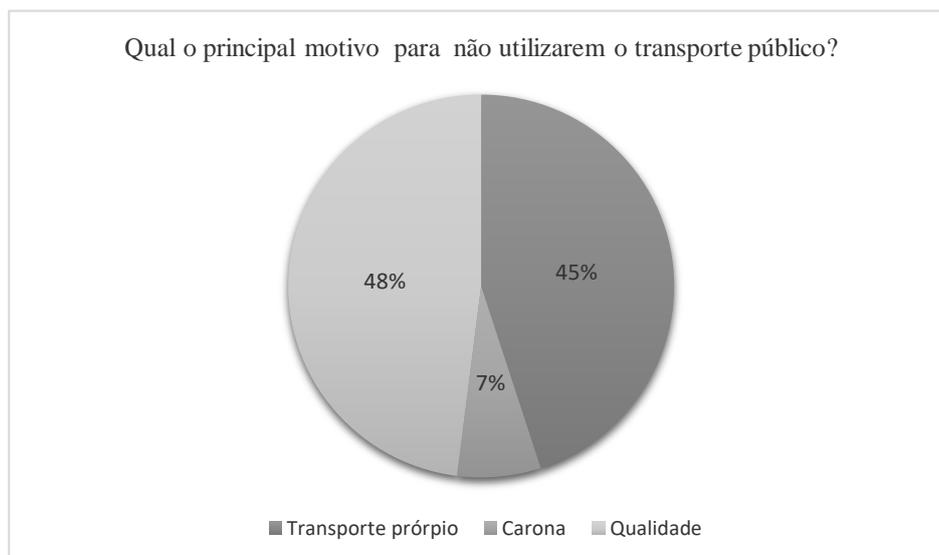
Quando a empresa Cidade do Sol começou a operar na cidade, em 2017, a tarifa era de R\$ 2,95, entretanto, no início de 2018, a passagem subiu para R\$ 3,30. Entre os

fatores que contribuíram para o reajuste de 11% está o aumento do preço do combustível. Esse aumento se deu através do decreto de nº 5165, de 19 de dezembro de 2017, decidindo que o aumento faria parte de um estudo de avaliação tarifária realizado pelas secretarias de Segurança Pública, Defesa Civil, Mobilidade Urbana e Trânsito.

A empresa Cidade do Sol informou que, segundo estudos realizados, o valor da tarifa em Mossoró deveria ser de R\$ 4,80, mas entende que o preço ficaria impraticável para os usuários. Podemos perceber neste e no quadro anterior que mesmo o sistema atual tendo uma extensão de suas linhas maior, não permite a cobertura plena da cidade como sugerido pelo plano. O tempo médio de viagens é menor que o proposto, o que conseqüentemente torna as rotas e viagens menores. Entretanto, apresenta uma frequência média consideravelmente alta — 55 minutos. Quando perguntado aos usuários sobre o tempo de espera, mais da metade dos respondentes, 52,5%, classificaram como razoável, 37,6% dos usuários consideraram o tempo de espera alta e apenas 9,9% consideraram o tempo de espera baixo.

Analisou-se também os motivos pelos quais os não usuários do transporte público não utilizam o serviço. Dos respondentes, 48% afirma que a não utilização é devido à falta de qualidade no serviço, e 45% dos não usuários alegaram possuir transporte próprio. O que vai de encontro à toda perspectiva da mobilidade urbana desenvolvida no mundo hoje, que seria o transporte público não motorizado e limpo. Por esse serviço não ser prestado, na maioria das vezes, de forma satisfatória para a população, acaba-se por optar pelo transporte individual motorizado, gerando problemas como congestionamentos, poluição, entre outros. No gráfico 4, a seguir, apontou-se as razões pelas quais os usuários não usam o coletivo.

Gráfico 04 – O motivo dos usuários não usarem o transporte coletivo da cidade de Mossoró, 2019



Fonte: Questionário de percepção dos usuários. Elaborado pelos autores (2019).

A soma desses fatores reflete na avaliação do sistema de transporte da cidade, já que respondentes o avaliaram em 5,2, numa escala de 0 a 10. A insatisfação dos usuários pode ser percebida em todas as respostas do questionário, o que acaba por justificar os motivos dos não usuários para não aderirem ao serviço de transporte coletivo da cidade, optando pelo transporte particular.

4 Considerações finais

A cidade de Mossoró, assim como tantas outras cidades do Brasil, sofre com antigos e novos problemas de mobilidade urbana. O Plano de Mobilidade Urbana seria um meio de solucionar, da melhor maneira possível, os problemas referentes ao assunto, propiciando uma fluidez mais eficaz para os cidadãos. No entanto, por falta de uma execução efetiva e plena, a cidade acaba por acumular cada vez mais problemas referente à mobilidade.

Das opções para transporte público coletivo, em Mossoró o ônibus é a única. Nos resultados obtidos por meio de questionário, os usuários do transporte coletivo não possuem uma visão e avaliação satisfatória a respeito do mesmo. Deixando a desejar em vários aspectos do seu funcionamento, como tempo de espera, qualidade do serviço prestado, quantidade da frota e rotas, além da existência de bairros que não possuem linhas de ônibus direcionadas para eles, deixando a população desses setores sem qualquer alternativa de transporte público.

O PMUM (2010) é também insuficiente em como serão tratados os demais agentes relacionados à mobilidade. Um fato importante a ser apontado é que o plano não contempla todas as diretrizes contidas na PNMU. Ou seja, apesar de se basear nela, e de toda a evolução do conceito de mobilidade urbana, o documento não atende de forma ampla aos conceitos contidos na mesma. Das 30 diretrizes que a lei traz, apenas 13 são contempladas. E outras medidas consideradas sugerem o incentivo ao automóvel privado, ao contrário do que preza a Política Nacional de Mobilidade. Viabilidade para os pedestres e ciclismo não foram contemplados, não há nenhum tratamento para o primeiro e apenas uma menção de implementação de ciclovias na cidade.

Além de não cumprir as diretrizes que a Lei de Mobilidade Urbana aponta, o mesmo tem em execução um pouco mais da metade das propostas que traz em sua redação. Das 18 propostas, apenas 9 foram executadas, e algumas parcialmente. É importante salientar que a sugestão deste estudo não é apenas promover valores que transcendam a mera visão crítica de falhas, mas que foquem em uma base para realmente atender as necessidades da população da cidade como um todo.

Os achados da pesquisa evidenciam que a correspondência de uma mobilidade urbana que atenda às prerrogativas de uma cidade democrática, de acesso a todos(as), alicerçada em uma cidade sustentável e planejada, não é simples e não compõe facilmente a agenda governamental. Um planejamento que contemple as dinâmicas de localidades que sofrem com o acelerado processo de urbanização fica sujeito aos interesses de atores econômicos, políticos e sociais que compõem a cidade. Mossoró, diferente de outras cidades, já entregou e tenta executar o plano, mas podemos concluir que não adianta um aparato legal normativo se não existem políticas públicas que estimulem uma governança urbana, pautada em ações de cooperação e coordenação em prol de uma cidade planejada. Diante disso, como proposta futura de pesquisa, sugere-se acompanhar as mudanças do plano ao longo dos anos, a fim de verificar sua execução e também de elencar mais detalhadamente variáveis que possam afetar a mobilidade, como as de dimensões políticas que atuam no executivo e legislativo da cidade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jorge L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano** / organizadores: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. – Brasília - Ipea: ITDP, 2016.

BRASIL, Constituição. **Artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. LEI n. 12.587, de 03 de jan. de 2012. Política nacional de mobilidade urbana. **Lei de mobilidade urbana**. DILMA ROUSSEFF. 1. ed. Brasília, p. 01-30, jan. 2012.

BRASIL.MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob: construindo a cidade sustentável**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - Ministério das Cidades. 2007. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro-Plano-Mobilidade.pdf>>. Acesso em 15.março.2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob: cadernos de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - Ministério das Cidades. 2015. Disponível em:< <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>> Acesso em 15.março.2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Levantamento sobre a situação dos planos de mobilidade urbana**. 2019. Disponível em:< <https://www.mdr.gov.br/mobilidade-e-servicos-urbanos/mobilidade-ao-redor/233-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/planejamento-da-mobilidade->

urbana/4398-levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana-nos-municipios-brasileiros>. em: 15.mar.2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Agência Câmara de Notícias**: Cidades e Transportes. Nova lei prorroga prazo para municípios elaborarem plano de mobilidade urbana. 2020. Disponível: < <https://www.camara.leg.br/noticias/662860-nova-lei-prorroga-prazo-para-municipios-elaborarem-plano-de-mobilidade-urbana/>>. Acesso em: 21.maio.2020.

CARVALHO, C. H. R. Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões. Brasília: IPEA, 2016. 38p. Disponível: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27662>. Acesso em: 30.nov.2020.

DETRAN. Departamento Estadual de Trânsito. **Distribuição da frota do Rio Grande do Norte, segundo o tipo de veículo em 11/06/2020 às 23:11:552020**. Disponível em: <http://www2.detran.rn.gov.br/externo/est_tipo.asp?codcidade=1759>. Acesso em: 11. Jun.2020.

HONORATO, A. E. O et al. A percepção dos usuários de transporte público coletivo sobre a qualidade do serviço na cidade de Mossoró-RN. **XXXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção: Perspectivas Globais para a Engenharia de Produção**. Fortaleza, CE, Brasil, 13 a 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_207_232_26576.pdf>. Acesso em 08. abril.2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo 2010**. Disponível: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2017**. Disponível: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **IBGE Cidades 2019**. Disponível: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama>>. Acesso em: 25.fev.2020.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mobilidade urbana 2ª edição**: análise preliminar dos dados coletados em 2011. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120119_sips_mobilidadeurbana.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

JORNAL O MOSSOROENSE. **Usuários de transporte público reclamam da falta e má qualidade das paradas de ônibus**. 2015. Disponível em: <<http://omossoroense.uol.com.br/index.php/o-jornal/cotidiano-mobile/64063-usuarios-de-transporte-publico-reclamam-da-falta-e-ma-qualidade-das-paradas-de-onibus>>. Acesso em: 16. Nov. 2018.

LIMA, Valéria. Pesquisa prevê dificuldades do transporte público de Mossoró. **O Mossoró hoje**. 2015. Disponível em: <<https://mossorohoje.com.br/noticias/376->

pesquisa-preve-dificuldades-do-transporte-publico-de-mossoro >. Acesso em: 08 abr. 2020.

PMUM. **Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró**: Levantamentos, avaliações e diagnóstico da mobilidade urbana e geração de alternativas para o sistema de transporte Coletivo urbano de Mossoró/RN. 2010.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto. **Expansão urbana de Mossoró** (período de 1980 a 2004): geografia dinâmica e reestruturação do território. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

SCHMITT CACCIA, Lara. **Mobilidade Urbana: Políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras**/ Lara Schmitt Caccia. Dissertação Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2015.

SILVA, Nilton. O. da; FREIRE, Fátima. de S.; SANTOS, Sarah. de S. Políticas Públicas de Mobilidade Urbana: a percepção do usuário do transporte público no Distrito Federal. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, 29 abr. 2020.

SOUZA, A. R. de; VASCONCELOS, T. S. L. (2016). Transporte e mobilidade urbana: o fluxo de motocicletas em Mossoró, RN. **Revista Geotemas**, 6(1), 67-80. Disponível em: < <http://natal.uern.br/periodicos/index.php/GEOTemas/article/view/733>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte Urbano nos países em desenvolvimento: Reflexões e propostas**. Eduardo Alcântara Vasconcellos. – 3 ed. – São Paulo: Annablume, 2000.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Mobilidade cotidiana, segregação urbana e exclusão. **In**: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; CUNHA, Clarisse (org.). **Cidade e Movimento**: Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. cap. 03, p. 57-79.

Estudo Comparativo de Políticas Públicas de Petróleo e Gás na Rússia (1991 – 2018)

Pedro Henrique Miranda Gomes
<http://lattes.cnpq.br/4726730889025359>
<https://orcid.org/0000-0003-1881-3395>

Recebido em: 07/09/2020
Aprovado em: 10/01/2023

Resumo

O presente artigo se concentra nas áreas de Ciência Política e Políticas Públicas e se dispõe à realização de uma análise comparativa dos governos Yeltsin e Putin no que tange suas respectivas políticas de petróleo e gás. Para tal serão realizadas avaliações dos principais marcos legais ligados ao setor em cada país, buscando descrever a relação causal entre os outputs e outcomes, a partir do processo em torno do ciclo das políticas. Resultados apontam para uma maior efetividade da implementação de Políticas Públicas no governo Putin, se comparado com o seu antecessor. Indicam, ainda, que os contextos internacional e doméstico exerceram grande impacto nos diferentes resultados nos dois períodos. Contudo, é reforçada a hipótese de que a própria atuação de cada governo, com ênfase à postura de cada um frente às elites econômicas, foi fator determinante para a disparidade observada.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Petróleo e Gás; Federação Russa.

Abstract: This article is developed in the fields of Political Science and Public Policy and aims to make a comparative analysis of the Yeltsin and Putin governments as case studies concerning its respective policies for oil and gas. With this in mind there will be made evaluations of the main policies directed to the field in each government, so as to verify if there is a causal relation between the outputs and outcomes, as well as make a description of the process around the cycle of public policy. Results point to higher effectivity in the implementation of policies in the Putin administration, when compared to his predecessor. They indicate, as well, that the international and domestic context exerted a big impact in the different results I the two periods. However, the hypothesis that understands the actual agency of the government, especially each government's posture regarding economic elites, as a determinant factor to explain the observed disparity, was reinforced.

Keywords: Public Policy; Oil and Gas; Russian Federation.

Introdução

O setor de Petróleo e Gás (P&G) detém importância estratégica ao redor do mundo por relacionar-se diretamente a questões envolvendo segurança energética, desenvolvimento tecnológico e grandes fluxos de capital, influenciando sobre considerações geopolíticas tanto de países exportadores ou importadores líquidos do combustível. Em países produtores de petróleo, cabe aos governos traçar os caminhos a serem seguidos por suas indústrias do setor de modo a torna-lo um instrumento, por um lado, de segurança nacional, de acordo com os objetivos estratégicos de cada nação, e, por outro, de desenvolvimento econômico.

Por conta disto, cada país produtor de petróleo desenvolve marcos regulatórios que seguem as diretrizes de seu projeto nacional para o setor. Vale notar que os projetos nacionais não são necessariamente perenes e rígidos, sendo expostos a condicionantes materiais e simbólicas; estruturais e pontuais. Assim sendo, influem sobre os marcos regulatórios: volume e especificidades das reservas nacionais, capacidade tecnológica da indústria local, perfil ideológico das elites dominantes, situação geopolítica do entorno, cenário externo favorável ou não, entre outros.

Visando contribuir para a formação de massa crítica acerca das condicionantes para a instrumentalização eficiente do setor pelo Estado, o presente artigo se propõe a realizar uma avaliação comparativa primária de políticas públicas de P&G, a partir da experiência russa nas décadas de 1990 e 2000. Serão levados em consideração, para além de fatores permanentes do Estado russo, elementos internacionais e domésticos que influíram nas metamorfoses ocorridas nas políticas energéticas em cada período, tendo-se em vista a mudança de ambos os contextos na virada do século.

Assim sendo, o presente trabalho delimita-se entre 1991 e 2016. Objetiva-se, assim, abarcar o período de transição do socialismo soviético à economia de mercado, não chegando a abordar em profundidade as convulsões advindas das crises gêmeas de 2014 (queda abrupta dos preços de petróleo e sanções do ocidente devido ao envolvimento russo no conflito ucraniano).

Materiais e Métodos

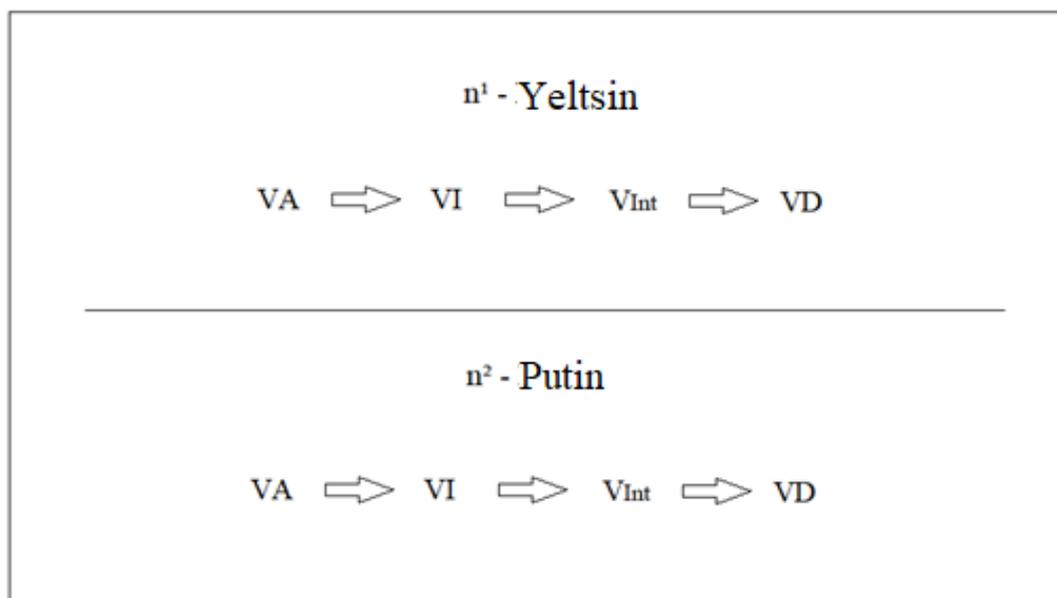
Propõe-se realizar um estudo de caso comparativo de $n=2$, dividindo a experiência russa em dois momentos: um período de transição à economia de mercado, do governo Yeltsin, e um segundo período de construção de um capitalismo de Estado, a partir do

primeiro governo Putin. A pesquisa propõe-se à verificação de hipótese de correlação entre variáveis.

Portanto, pretende-se seguir a recomendação de Alexander George (1985), de um método de “comparação estruturada e focada”, que se baseia na coleta sistemática da mesma informação (mesmas variáveis) entre unidades cuidadosamente selecionadas, neste caso, os governos Yeltsin e Putin. Ressalta-se, contudo, a necessidade de apontar diferenças *a priori* entre os contextos dos dois governos para maior precisão metodológica.

Em se tratando de uma análise comparada de políticas públicas (PP’s), a relação causal que se busca verificar é aquela entre os marcos regulatórios implementados e os respectivos resultados derivados dos mesmos, sendo os *outputs* de cada país a sua respectiva variável independente (VI), e os *outcomes* a sua variável dependente (VD). As etapas de formação de agenda, de um lado, e alguns elementos de destaque da implementação dos marcos, de outro, que fazem parte do ciclo de PP’s, figuram, respectivamente, como variáveis antecedente (VA) e interveniente (VInt), a serem considerados na avaliação a ser realizada ao fim do texto. Assim, o objetivo desta pesquisa é descrever sob perspectiva comparativa o mecanismo causal entre as respectivas políticas públicas de P&G dos governos Yeltsin e Putin.

Figura 1 – Esquema de Variáveis



O método comparativo se justifica uma vez que os dois governos apresentaram resultados absolutamente distintos em termos macroeconômicos e no que diz respeito à implementação de políticas públicas para o setor de P&G, como veremos. Desta forma, uma comparação permitirá mensurar o impacto da ação direta de cada governante nos resultados distintos. Por outro lado, há ressalvas a serem feitas quanto a diferenças *a priori* que constam entre os dois casos selecionados. Elementos como os preços dos hidrocarbonetos no mercado global e a própria estrutura do Sistema internacional (da tentativa de construção de uma hegemonia estadunidense na década de 90 à ascensão da China e outros atores no sistema na década seguinte) não podem ser desprezados como elementos que exerceram influência nos resultados díspares. A análise comparativa, portanto, poderá esclarecer em alguma medida a atuação desses diversos fatores nos resultados finais.

Em se tratando de uma avaliação de políticas públicas em contextos diferentes, os marcos legais a serem comparados dispõem sobre objetivos também diferentes e, portanto, não podem ser observados a partir dos mesmos indicadores. O proceder será, portanto, de avaliar cada lei e sua implementação em cada governo a partir da capacidade de obtenção de seus objetivos, correlacionando este sucesso com a sua relevância, segundo o modelo de relevância para avaliação de políticas públicas (Vedung, 2013).

A coleta de dados será feita por análise bibliográfica, composta majoritariamente pelos textos dos marcos legais em si e pelos indicadores fornecidos por órgãos governamentais (as informações provêm de diferentes instituições, com destaque à Rosstat). Há uso, ainda, de bibliografia teórica como fonte secundária, útil no entendimento de elementos da implementação e formação de agenda em cada caso. Portanto, após esta introdução haverá duas seções, uma tratando do governo Yelstin e uma tratando do governo Putin, cada uma subdividida em formação da agenda (considerando-se contexto de cada governo), *output* (delineamento do marco regulatório escolhido e sua implementação) e *outcomes*. Posteriormente, será adicionada uma seção de considerações finais discorrendo sobre a comparação entre os casos selecionados.

1 – YELTSIN

1.1 – Formação da Agenda

Analisando-se a estrutura do setor de P&G na Rússia e suas interfaces políticas, fica claro que os objetivos estratégicos em torno da área diferem de todo, por exemplo,

dos brasileiros. Enquanto no Brasil estes objetivos giram em torno da autossuficiência em petróleo e gás (e, particularmente, em derivados), na Rússia, devido à dimensão de suas reservas, às infraestruturas da época soviética, que lhe torna país de trânsito de combustível e à tradição em torno dessa indústria em particular, a situação do país é confortável neste sentido. Estes mesmos fatores contribuem a fazer com que o país dê posição de destaque ao setor de P&G em sua grande estratégia, uma vez que ele se torna um mecanismo de projeção de poder.

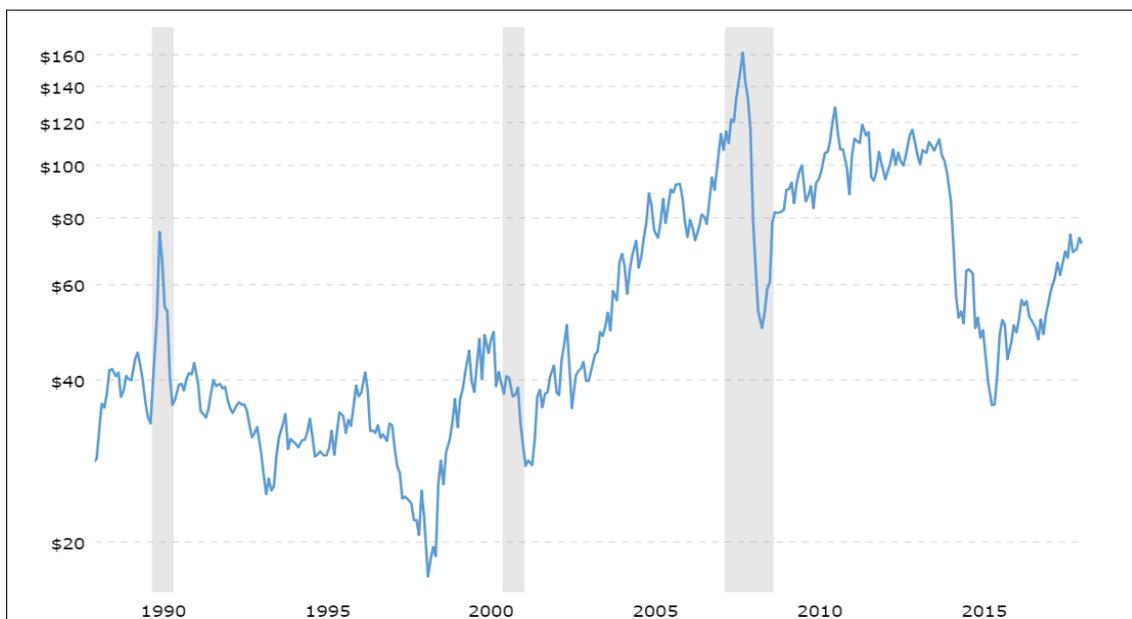
A centralidade deste setor na economia e sua importância estratégica ao Estado russo permitiu que as lideranças ligadas a ele figurassem historicamente em posição de destaque entre as elites do país. Em se realizando uma comparação entre dois paradigmas governamentais que perpassam a nossa análise, os governos de Yeltsin e os governos Putin-Medvedev, percebe-se que o destaque às elites ligadas ao setor de P&G é uma constante em ambos os períodos, mudando, contudo, a estrutura de representação de interesses, que no segundo paradigma aponta para um forte corporativismo (Gomes, 2018).

Em relação ao uso das suas reservas, a Federação Russa se encontra no início de um processo de transição, uma vez que se aproxima do esgotamento de suas tradicionais reservas na Sibéria ocidental, de modo que a expansão para outras regiões passa a ser vista como necessária no médio-prazo. Contudo, essa expansão, sobretudo no Ártico, na ilha de Sakhalin e na Sibéria oriental, além de requerer vultosos investimentos, requer um domínio tecnológico que torna o país dependente, em alguma medida, de companhias ocidentais.

Do ponto de vista da governança, o país se encontrou em dois momentos absolutamente opostos na década de 90 e no período posterior. Os governos de Yeltsin (1991-1999) são marcados pela tendência declinante dos preços do petróleo – como vemos na Figura 1 – justamente no já conturbado período de desmantelamento da URSS. A necessidade de transição para a economia de mercado se dá em um contexto de ruptura com as cadeias de valor transfronteiriças que vigoravam entre as repúblicas soviéticas e em que havia uma forte pressão internacional de adequação econômica e administrativa para o que era entendido como boas práticas no que entrou para a história como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990). O perfil caótico desses anos é intensificado, ainda, pelo caráter radical da liberalização que o governo, a partir do plano do ministro das finanças, Yegor Gaidar. Da mesma forma que o Brasil nos anos 90, porém

de forma muito mais acentuada, o governo russo busca acelerar o processo de privatização, redução da burocracia e fortalecimento dos mecanismos de mercado para regulação econômica (Segrillo, 2015).

Figura 1 - Preço do Petróleo (WTI) – 1990-2018



Fonte: Macrotrends

Como subproduto dessa liberalização radical surgem os chamados oligarcas, empresários que se beneficiaram do processo desregulado da privatização, tendo adquirido grandes fatias do mercado financeiro, industrial e mesmo de comunicações, o que acabava por lhes conceder capacidade de intervenção na política do país (Segrillo, 2015). Estes atores viriam a exercer um papel político importante a partir do segundo mandato de Yeltsin, com interesses muito ligados à indústria de P&G.

1.2 – Output 1

O primeiro *output*, o decreto nº 1403 (17 de novembro de 1992), “Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo” (Rússia, 1992, *tradução nossa*¹), trata da criação de

¹ Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения.

sociedades anônimas de petróleo e gás e do seu processo de privatização. Ele determina as bases para a redistribuição dos ativos do setor de P&G. com ela, fica estabelecida a criação da Rosneft, estatal (51%, por 3 anos) que detém o controle acionário das demais e realizaria a transição dos ativos; da Lukoil, Yukos e Surgut (45% estatal), a terem as demais ações vendidas em leilões (estrangeiros não poderiam ter mais que 15%); e da Transneft, sob condições semelhantes às anteriores.

O objetivo central deste decreto era o de realizar a transição da propriedade do setor de P&G para o setor privado, no mesmo caminho que se realizava na economia como um todo. Os objetivos subsidiários eram os de garantir o fornecimento confiável de petróleo, gás e derivados na economia russa e de aumentar a eficiência do complexo petrolífero do país.

A implementação do marco legal é marcada pelo fortalecimento do relacionamento entre o governo na figura de Yeltsin e aqueles que se tornariam os oligarcas. Na privatização do setor, assim como de outros que eram considerados particularmente estratégicos, abriu-se mão do modelo da maioria das outras atividades econômicas, de pulverização de ações através de cupons e distribuição na sociedade, e preferiu-se montar grupos financeiros e industriais nos moldes ocidentais (Radvanyi, 2007). Assim, as empresas formadas no decreto seriam privatizadas posteriormente em leilões arranjados em benefício dos oligarcas (Gomes, 2018).

Entre 1994 e 1995, o processo de reorganização prossegue com a criação de novas empresas a partir da Rosneft (Slavneft, Onako, Sibneft, TNK, etc.) e com o decreto N° 327, que a transforma em empresa de capital aberto e permite a transferência de ativos entre empresa-mãe e empresas-filhas, o que acelerou a sua transferência da Rosneft a Lukoil e Yukos (Pucenkova, 2010). A criação da Sibneft, em especial, chamou atenção por levar consigo os ativos de algumas das empresas mais promissoras do setor.

Na sua criação, especialistas apontam para a mão de Boris Berezovsky, entendendo que ela foi um mecanismo para financiar a campanha de Yeltsin (Pucenkova, 2010). Dessa forma, em dezembro de 1995, 51% das ações da Sibneft e da Sidanko e 45% das ações da Yukos foram oferecidas a preços baixos aos futuros credores do governo russo no já descrito esquema de loans for shares. Enquanto Boris Berezovsky e Roman Abramovich adquiriram a Sibneft, Mihail Khordokovski recebeu a Yukos (Pucenkova, 2010).

Estes seriam, na era Yeltsin, alguns dos mais influentes entre aqueles que receberam o nome de oligarcas. Seu apoio financeiro e mediático seria determinante na vitória na disputa presidencial de 1996. Como já foi mencionado, a consequência dessa aproximação foi o crescente poder desses grupos frente ao Estado. Segundo Schutte (2011, p. 93), “Os novos proprietários não eram do ramo e estavam mais interessados em tirar o máximo possível de riqueza em curto prazo e enviá-la para o exterior em um maciço e constante fluxo de fuga de capitais”.

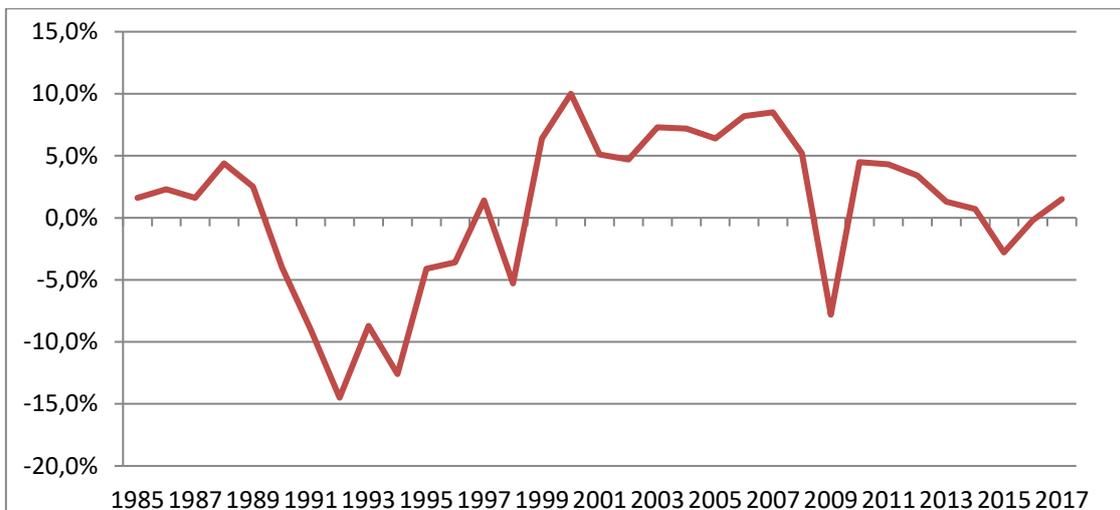
Devido à importância do setor de P&G, os oligarcas deste ramo dispunham de particular influência política, e após o apoio destes empresários na vitória de Yeltsin em sua reeleição, as elites políticas passaram a depender da elite econômica para sobreviver, o que limitou a capacidade do governo de regulamentar o setor de modo a conter a situação dramática da economia russa. Neste aspecto, deve-se mencionar a prática de preços de transferência (desvio de rendas devidas ao Estado através de subsidiárias) por parte das companhias².

1.3 – Avaliação

A estratégia de liberalização radical durante a década de 90 gerou impactos negativos relevantes nos principais indicadores macroeconômicos e nos indicadores da indústria de P&G (Figuras 2 e 3). Ainda assim, seu objetivo central foi alcançado: a participação privada nos fundos fixos era de 10% em 1991 e passa a 70% em 2000 (Radvanyi, 2007). Através dos leilões que beneficiaram os apoiadores de Yeltsin, este pôde efetivamente transferir o setor de P&G a mãos privadas.

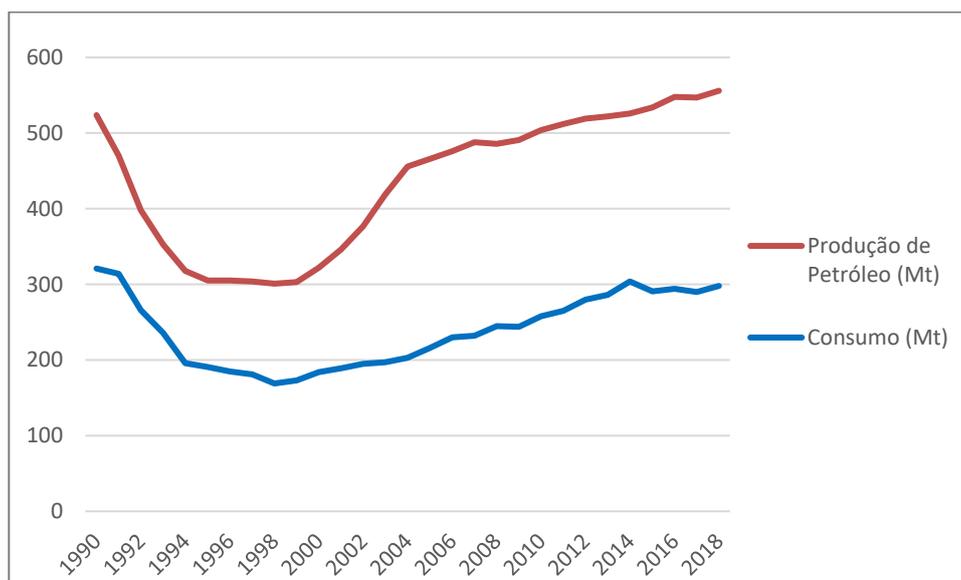
² Além disso, as companhias eram beneficiadas com isenção de 67% do petróleo (Pucenkova, 2010).

Figura 2 – Taxa de Crescimento do PIB, % (URSS/Rússia)



Fonte: Segrillo, 2015.

Figura 3 – Produção e Consumo de Petróleo (Mt)



Fonte: Enerdata.

Contudo, devido à regulação ineficaz do Estado e a sua incapacidade de correção dessas ineficiências devido à dependência das elites governamentais frente à elite empresarial, a indústria do P&G sofreu com as más práticas administrativas, rentistas. A esta questão estrutural soma-se outra, conjuntural, dos preços do petróleo em declínio, o que pressionou as finanças das empresas e do governo para baixo. Esses elementos tiveram o efeito prático de estagnação das exportações e redução da produção, assim como do consumo, de petróleo, gás e derivados na década de 90. Em meio à inflação e a redução do PIB, a redução da oferta e o aumento de preços do gás praticado no período

teve efeito contrário aos objetivos de garantir o fornecimento confiável e a eficiência do setor. Tais práticas ajudaram a deteriorar, ainda, a situação fiscal do país, como fica claro na tabela 1:

Tabela 1 – Receitas, Déficit e Inflação da Federação Russa (1990 – 2009)

Ano	Receitas (tri. RU\$)	Déficit (superávit) em bi. RU\$	Inflação
1990	0,2	8,5	-
1991	0,3	-37,6	160%
1992	5,3	-641,9	2509%
1993	49,7	-7943,6	840%
1994	172,4	-65494	215%
1995	437,0	-49105,2	132%
1996	558,5	-94200	22%
1997	711,6	-127900	11%
1998	686,8	-155300	85%
1999	1,2	-44,4	37%
2000	2,1	137,6	20%
2001	2,7	264,3	19%
2002	3,5	97	15%
2003	4,1	173,8	12%
2004	5,4	760,2	12%
2005	8,6	1759	11%
2006	10,6	2250,6	9%
2007	13,4	1989,7	12%
2008	16,0	2012,1	13%
2009	13,6	-2448,6	9%

Fontes: Rosstat, Bankirsha.

Visto o peso da indústria de P&G na economia russa, é natural que seus efeitos se reproduzam no resto da economia. Assim sendo, vale notar o seu papel contribuindo para os resultados desastrosos na produção russa, que só teve 2 anos de crescimento em toda a década (Figura 2), tendo crescimento negativo forte na maior parte dos anos restantes. Soma-se a isso que a incapacidade de recuperar a receita do setor contribuiu para a intensificação dos déficits, que estiveram presentes em todos os anos dos governos Yeltsin.

2 – PUTIN

2.1 – Agenda

Após as convulsões que impactaram o país com a crise de 1998 (em grande parte causada pelas questões descritas acima), inicia-se o governo de Vladimir Putin, que coincide com o aumento dos preços do petróleo causados pelo aumento do consumo chinês de energia. O novo governo busca estabelecer uma “vertical do poder”, submetendo as grandes entidades financeiras, industriais e de comunicação a diretrizes governamentais, em uma estrutura corporativista (Gomes, 2018).

Putin compõe seus ministérios com *siloviki* (veteranos dos serviços de segurança), que o auxiliam na tarefa de neutralizar juridicamente aqueles oligarcas que não se adequassem à vertical do poder. Com eles, foi possível reestatizar o setor de P&G, de modo que esses mesmos elementos passariam a ocupar posições de liderança dentro das empresas estratégicas para o Estado russo. Isso cria uma estrutura de confluência total entre o projeto de Estado e as elites econômicas, visto que a existência de ambos se correlaciona, em uma via de mão dupla.

2.2 – Output 2

Finalmente, a instrução nº 1234-p, “Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020” (Rússia, 2003, *tradução nossa*³), é um documento geral, pouco específico, que estabelece as diretrizes da estratégia do país para o setor energético. Ela lida com três cenários: (1) Cenário otimista, de ambiente favorável ao comércio, economia e cooperação política externa, com a solução das questões de trânsito; (2) cenário moderado, de ambiente comercial desfavorável e não-solução das questões de trânsito; e (3) cenário crítico, de conjunção de vários ambientes desfavoráveis, não-reprodução da base mineral, com a sua produção estagnando após 2 anos, inviabilidade econômica da exploração de reservas de difícil acesso.

A formulação da lei se deu a partir de diagnósticos de problemas e desafios para o setor de P&G no país. Dentre eles vale mencionar: (1) um sistema imperfeito de uso do subsolo; (2) uma economia de alta intensidade energética; (3) dependência da economia no setor de P&G; (4) limitação de investimentos no setor; (5) riscos envolvidos com a

³ Об Утверждении Энергетической стратегии России на Период до 2020 года.

questão do trânsito; e (6) esgotamento das reservas tradicionais e necessidade de diversificação das regiões produtoras.

A partir destes diagnósticos, o documento estabelece como objetivos: (1) fomentar maior racionalidade do setor; (2) expandir a produção a outras regiões; (3) aprimorar o uso do subsolo; (4) aumentar a produção de petróleo, gás e de produtos de petróleo (refino); (5) reduzir a dependência da economia sobre o setor; (6) resolver questões de trânsito; e (7) reduzir a intensidade energética da economia russa⁴.

Dentre os instrumentos para a obtenção dos resultados a lei menciona políticas de preços, criação de leis estáveis, instauração de taxas, tarifas e regulações, assistência da política externa na inserção das empresas russas em mercados estrangeiros e uso do *status* de proprietário do solo, entre outros. A implementação de fato seguiu caminhos previstos na lei.

Já em 2002, um ano antes da formalização em lei, Putin havia instaurado uma taxa de extração mineral (Nalog na Dobychu i Poleznie Ispokaemikh⁵), o que permite que a receita governamental seja garantida, sem a possibilidade de manobras financeiras das empresas, uma vez que incide sobre o volume extraído, e não nos lucros (Pucenkova, 2010). Há, também, um fortalecimento na taxação sobre exportadores, que varia de acordo com o preço do petróleo, de modo que, tendo-se em conta o conjunto de taxas, a taxação sobre companhias exportadoras, em um cenário de preços altos pode exceder 90% (“Companhias Estrangeiras e o Petróleo Russo”, n.d.). Com essas medidas tem-se como objetivo combater a doença holandesa e a dependência excessiva da economia russa sobre o setor de P&G.

A reestatização das principais companhias do setor pode ser entendida como uma forma de combater a falta de racionalidade da indústria do petróleo. Quando sob a propriedade dos oligarcas, era comum que a lógica que permeasse o setor não fosse de maximização da produção e do desenvolvimento, mas sim de aumento das rendas privadas (Schutte, 2011). A reapropriação das companhias pelo Estado era uma forma de direcionar o setor à racionalidade do projeto estratégico russo. Isso não significa, contudo,

⁴ A intensidade energética, entendida a partir da definição do escritório de eficiência energética e energia renovável dos EUA, é medida pela “quantidade de energia requerida por unidade de produção ou atividade, de modo que o uso de menos energia para produzir um produto reduz a intensidade” (Estados Unidos, 2019, *tradução nossa*).

⁵ Налог на добычу полезных ископаемых.

uma tendência estatizante como fim em si mesma, uma vez que empresas que seguissem a vertical do poder não foram absorvidas.

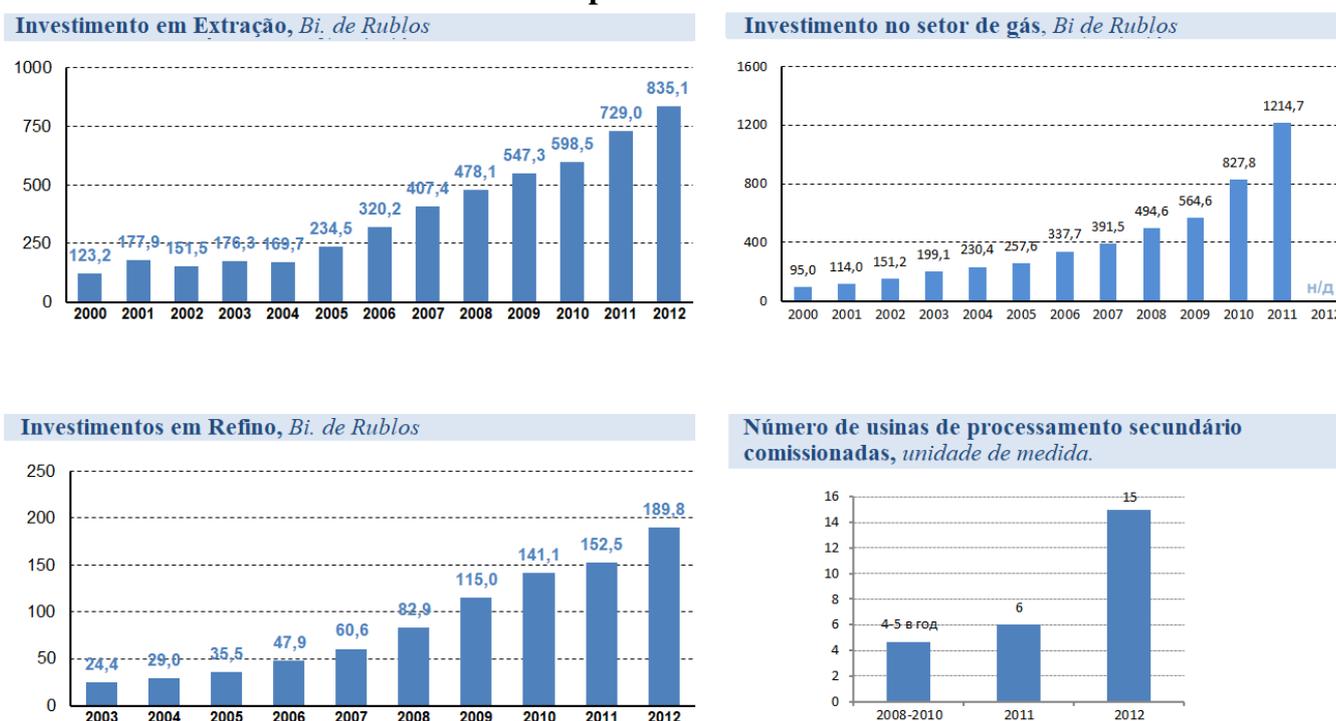
Finalmente, a política externa russa desenvolveu o que se pode chamar de “diplomacia dos dutos” (Pecequilo & Jaeger, 2019). Há um movimento do país eslavo em busca de garantir a sua primazia como fornecedor de combustível à Europa, buscando inviabilizar rotas alternativas que contornem o seu território. Busca-se, também, diversificar as exportações de modo a alcançar o crescente mercado asiático, com destaque à China, de modo a reduzir a dependência frente à Europa. Finalmente, a alavanca energética é utilizada no estrangeiro próximo, com as antigas repúblicas oriundas da URSS, de forma a intensificar a dependência desses países frente à Rússia, a submetê-los a pressões políticas quando lideranças contrárias a Moscou surgem e a dificultar sua adesão à zona de influência europeia (Gomes, 2018).

2.3 - Avaliação

Com a entrada de Putin e as reformas administrativas e tributárias que se seguem, bem como com o contexto favorável de preços do petróleo (Figura 1), se torna possível aumentar os investimentos em todos os âmbitos da indústria (petróleo, gás, refino e processamento), que crescem continuamente a partir do ano de 2000 (Figura 4). Como resultado, o desempenho da indústria petrolífera de uma forma geral, já em 2018, excede todas as metas de produção e processamento projetadas no cenário otimista do *output 2*, dispostas para 2020⁶.

⁶ A produção petróleo (556 Mt), gás (741 bcm) e produtos de petróleo (276 Mt) superou a meta do cenário otimista de 520 Mt, 730 bcm e 190-215 Mt, respectivamente (Enerdata, n.d.).

Figura 4 – Investimentos em extração de petróleo, no setor de gás, em refino e quantidade de usinas de processamento secundário comissionadas, respectivamente.



Fonte: Novak, (2013).

Dada a importância do setor, os benefícios advindos da sua recuperação em contexto de aumento da tributação, se traduziram em aumento forte da receita e superação dos constantes déficits da década anterior⁷. Isso se traduz no PIB com um forte crescimento, que se manteve acima dos 5% por ano pela maior parte da década de 2000 (Segrillo, 2015). Graças à maior capacidade do Estado de recuperar a renda deste setor e transferi-la, o seu crescimento veio acompanhado de uma diversificação de fontes de receitas e de produtos de exportação, contudo, deve-se ressaltar o ainda alto percentual, sobretudo no que diz respeito às receitas, oriundo do setor de P&G (Gomes, 2018).

O objetivo de redução da intensidade energética também foi alcançado. Isto pode ser observado a partir do método de nossa escolha a partir da definição exposta anteriormente de intensidade energética⁸. Portanto, uma vez que o consumo de energia

⁷ Para ilustrar, no ano de 1999 o déficit fiscal foi de 44 bilhões de rublos, enquanto já em 2006 o superávit superou 2 trilhões, a uma inflação consideravelmente menor (Goskomstat, 2001).

⁸ Sendo intensidade energética uma função da energia utilizada pelo produto obtido, a calculamos a partir do consumo de energia na Federação Russa a cada ano dividido pelo PIB, a partir de dados fornecidos pelo Enerdata e Banco Mundial.

manteve um crescimento lento a partir do início da década de 2000 e o PIB cresceu fortemente, o resultado foi o da redução da intensidade em cada unidade do produto.

O grande objetivo estratégico que não foi alcançado foi o da diversificação da produção no território, com aumento da exploração na Sibéria Oriental, que segue participando com meros 9% da produção total do país eslavo (KAMYSHNIKOV; KOLPAROV, 2019). No momento, o resultado para a produção na Sibéria Oriental e Iakutia permanece no cenário moderado, uma vez que este havia previsto produção de 50 mi. Toneladas em 2020 (80 mi. no caso do cenário otimista), e em 2018 a produção se encontrou em 55 mi. toneladas (INTERFAX, 2019).

DISCUSSÃO

A partir do estudo comparativo de caso apresentado acima, concluímos que a relação de causa e efeito entre as políticas públicas desenvolvidas em cada período para o setor de P&G e os seus efeitos concretos se deu com diferentes graus de efetividade. Esta diferença, deve-se ressaltar, é resultado de uma mescla complexa entre os impactos dos contextos distintos nos quais se inserem os *outputs* e a própria efetividade dos dois modelos administrativos dos governos que os implementam.

O governo Yeltsin se encontrava em um contexto internacional de pressão para a aplicação de reformas e um contexto doméstico de absoluto caos econômico e produtivo devido à ruptura das cadeias de valor transfronteiriças da URSS, tudo intensificado pela queda dos preços do petróleo no mercado global. É inegável que esta situação tenha tornado complexa a efetividade na aplicação de políticas públicas para o setor, mas o próprio governo tem responsabilidade central na situação dramática na qual o país se encontrou por toda a década, sobretudo por ter coordenado a tomada do setor em questão pela elite empresarial rentista do país em torno de apoio eleitoral. Uma vez estabelecida a dependência frente a estes grupos, tornou-se impossível aplicar políticas públicas necessárias, sobretudo na questão da tributação.

A mudança de governo coincidiu com um ambiente externo mais favorável, mas a “vertical do poder” de Putin teve papel central na possibilidade de implementação de uma política pública mais eficaz para o setor. Com a centralização da tomada de decisões em torno da figura do presidente, sobretudo no setor de P&G, estratégico para o país eslavo, foi possível realizar a reforma tributária e otimizar o uso do subsolo, tal como previsto no marco legal estudado.

A principal questão ainda em aberto para o desenvolvimento da indústria de P&G na Rússia para os próximos anos será a aceleração da dispersão da produção pelo território, visto que o desenvolvimento da produção na Sibéria Oriental e em outras regiões segue lenta. A dificuldade está, sobretudo, ligada à insuficiência da expertise técnica, o que indica a necessidade de mais investimentos em P&D, o que gera uma dependência da tecnologia de empresas ocidentais. Os investimentos na infraestrutura da nova base produtiva deverão, ainda, exercer forte pressão sobre os custos das empresas e, conseqüentemente, do governo, caso não seja feito logo, uma vez que ainda há tempo para fazer a transição de forma gradual. Isto não será possível quando as reservas tradicionais começarem a se esgotar, e houver uma necessidade mais urgente de desenvolvimento dessa infraestrutura.

Referências

ENERDATA. *Статистический Ежегодник мировой энергетики 2019* [Anuário Estratégico da Energia Mundial 2019]. Disponível em: <<https://yearbook.enerdata.ru/>>. Acesso em: 07 set. 2020.

ESTADOS UNIDOS. Energy Intensity Indicators: Efficiency vs. Intensity. Disponível em: <<https://www.energy.gov/eere/analysis/energy-intensity-indicators-efficiency-vs-intensity>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.

GEORGE, Alexander L.; MCKEOWN, Timothy J. “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58, 1985.

GOMES, P. H. M.. A Federação Russa (1991-2018): Petróleo e Gás, Instrumento Geopolítico e Desenvolvimento Econômico. 2018. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

GOSKOMSTAT. *Российский Стратегический Ежегодник 2001* [Anuário Estratégico Russo 2001]. Moscou: Государственный Комитет Российской Федерации По Статистике [Comitê Estatal da Federação Russa para Estatística], 2001.

INTERFAX. *Добыча нефти в Восточной Сибири может упасть после 2023 года, считают ученые* [Produção de petróleo na Sibéria Oriental pode cair após 2023, pensam cientistas]. (2019, 5 de Março). Disponível em: <<https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/2571/>>. Acesso em: 07 set. 2020.

KAMYSHNIKOV, Gennady; KOLPAKOV, Andrey. (2019). *Overview of the Russian oilfield services market – 2019*. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/energy-resources/oil-gas-survey-2019-en.pdf>.

Novak, A. V.. Приоритеты государственной политики в российской нефтегазовой отрасли [Prioridades da política governamental no campo de petróleo e gás russo]. Apresentação realizada para o Ministério da Energia da Federação Russa. 12 Slides, 2013. Disponível em: <<https://minenergo.gov.ru/node/3400>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

PUCENKOVA, Nina Nikolaievna. Российская Нефтяная Промышленность: Двадцать Лет, Которые Потрясли Мир [A Indústria Russa De Petróleo: Vinte Anos Que Chocaram O Mundo]. 2010. Disponível em: <<http://www.ru-90.ru/node/1319>>. Acesso em 14 abr. 2019.

RADVANYI, Jean. *La nouvelle Russie*. Paris: Armand Colin, 4 ed. 2007.

RÚSSIA, Decreto nº 1403, de 17 de novembro de 1992. Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения [Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas

estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo]. Presidente da Federação Russa, Moscou, 17 nov. 1992. Disponível em: < <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2417>>. Acesso em: 03 de set. 2018.

RÚSSIA, Instrução nº 1234-p, (2003, 28 de agosto). Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2020 года [Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020]. Governo da Federação Russa. <http://docs.cntd.ru/document/901872984>.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Economia Política De Petróleo E Gás: A Experiência Russa. In: ALVES, André G. M. Pineli (org). UMA LONGA TRANSIÇÃO: Vinte Anos de Transformações na Rússia. Brasília: IPEA, 2011.

SEGRILLO, Ângelo. De Gorbachev a Putin: A Saga Da Rússia Do Socialismo Ao Capitalismo. Curitiba: Prismas, 2015.

VEDUNG, Evert. Six Models of Evaluation. In: ARARAL, Eduardo; et al. *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge, 2013.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform, 1990. Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>> Acesso em: 27 ago. 2018.

Coprodução nas Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar: uma Análise das Ações do Município de Campos dos Goytacazes/RJ

Thiago Chagas de Almeida

<http://lattes.cnpq.br/6998391101768752>

Recebido em: 23/02/2021

Aprovado em: 16/11/2022

Resumo

A coprodução dos serviços públicos é uma abordagem teórica emergente nos estudos das políticas públicas. Essa abordagem parte da concepção de que a produção das políticas públicas envolve diversos atores sociais, em diferentes momentos do seu ciclo. Desse modo, por meio de um estudo de caso qualitativo, realizou-se uma pesquisa de observação, investigando: como as Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar (PPAF's) são constituídas no município de Campos dos Goytacazes, à luz da abordagem da coprodução? A fim de analisar o processo de coprodução das PPAF's no município, os objetivos específicos da pesquisa foram: Identificar os atores sociais que participam das PPAF's; descrever suas relações políticas no processo coprodutivo; e analisar a dinâmica de coprodução das PPAF's. Identificar os atores sociais que participam das PPAF's ajuda a pensar em mecanismos de participação social mais adequados a este tipo de política pública. Já o estudo das relações políticas e da própria dinâmica do processo coprodutivo, se articulam às lacunas teóricas da literatura da coprodução. O presente trabalho contribui para perceber a diversidade de atores sociais na coprodução das PPAF's, a influência dos elementos políticos no processo coprodutivo e que a participação desses atores ocorre por meio do diálogo e discussão.

Palavras-Chave: Coprodução nos serviços públicos, políticas públicas, agricultura familiar, conselhos gestores.

Abstract

Co-production in public services is an emerging theoretical approach in public policy studies. This approach starts from the conception that the production of public policy involves different social actors, at different moments in their cycle. Thus, through a qualitative case study, an observation research was carried out, investigating: how are Public Policy for the Promotion of Family Agriculture (PPAF's) constituted in the municipality of Campos dos Goytacazes, in the light of the co-production approach? In order to analyze the process of co-production of PPAF's in the municipality, the specific objectives of the research were: To identify the social actors who participate in PPAF's; describe their political relations in the co-productive process; and analyze the dynamics of co-production of PPAF's. Identifying the social actors that participate in the PPAF's helps to think about social participation mechanisms that are more appropriate to this type

of public policy. The study of political relations and the dynamics of the co-production process, in turn, are linked to the theoretical gaps in the co-production literature. The present work contributes to perceive the diversity of social actors in the co-production of PPAF's, the influence of political elements in the co-productive process and that the participation of these actors occurs through dialogue and discussion.

Keywords: Co-production in public services, public policy, family farming, management councils.

1. Introdução

As políticas públicas, tema amplamente discutido nos estudos sobre Administração Pública, são princípios norteadores das ações do Estado, podendo partir inclusive das omissões dessas ações (TEIXEIRA, 2002). Segundo Secchi (2013), é necessário fazer uma distinção entre a não ação do Estado como política pública e ausência de política pública. Para o autor, uma política pública tem que ser vista como diretriz. Dessa forma, a não ação do Estado só se tornaria uma política pública quando usada como diretriz.

Vale observar que as políticas públicas podem ser estudadas por diversas perspectivas teóricas, tendo como ciclo básico as etapas de: formulação, momento em que são discutidas e elaboradas as estratégias de intervenção; implementação, quando as estratégias elaboradas são executadas; e avaliação, etapa em que se verifica se implementação ocorreu conforme planejado (FREY, 2000). De acordo com Raeder (2014), dois modelos são tidos como os principais para analisar a participação dos atores nas políticas públicas, o *top-down* e o *bottom-up*.

O *top-down*, concentra a fase decisória da política ao poder público e enxerga a implementação como uma mera execução administrativa/burocrática (RAEDER, 2014). Já o modelo *bottom-up*, entende que há uma maior participação dos burocratas executores das políticas, podendo eles inclusive realizar ajustes necessários para delinear as metas colocadas, havendo com isso uma maior discricionariedade (RAEDER, 2014).

Destaca-se que ambas perspectivas vêm sendo contestadas ao longo do tempo. O modelo *top-down* foi criticado por centralizar a tomada de decisão a uma estrutura racional-legal, ignorando a capacidade de influência dos agentes implementadores (SABATIER, 1986). Para o autor, isso foi colocado por esse modelo pressupor uma informação perfeita, com pleno controle e recursos contínuos para implementação, que não existem e seriam até utópicos. De outro modo, o *bottom-up* foi questionado por sua

ênfase nos burocratas da ponta e pela dificuldade de sistematização dos elementos que afetam o comportamento desses atores (SABATIER, 1986).

Segundo Chaebó e Medeiros (2017), nos últimos anos as políticas públicas têm passado por um processo de reinterpretação, em que a formulação e a tomada de decisão não são mais uma construção “de cima para baixo” (*top-down*), nem sua implementação uma atividade simplesmente entregue por burocratas, com maior ou menor influência (*bottom-up*). Sua elaboração seria resultado de uma negociação de diversos atores políticos e a implementação produzida por meio diferentes atores sociais, sejam eles os prestadores de serviços ou os próprios usuários dos serviços públicos (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

Diferente do *mainstream*, os modelos *top-down* e *bottom-up*, este trabalho estudou as políticas públicas pela abordagem da coprodução. Considera-se que a coprodução possibilita uma análise mais complexa dos múltiplos agentes que moldam o ciclo de políticas públicas. De acordo com Chaebó e Medeiros (2017), a coprodução surgiu na última década como uma das principais abordagens para estudar os serviços públicos. Essa abordagem compreende em identificar como as políticas públicas são desenvolvidas por diferentes atores sociais, podendo eles interferir nas suas diversas fases, ainda que não participando delas diretamente (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

A partir da teoria da coprodução, foi feito um estudo de caso, investigando as PPAF's do município de Campos dos Goytacazes/RJ. Dessarte, o presente trabalho faz o seguinte questionamento: Como as PPAF's são constituídas no município de Campos dos Goytacazes, à luz da abordagem teórica da coprodução? Por meio desse problema, o objetivo geral busca analisar o processo de coprodução das PPAF's no município de Campos dos Goytacazes. Já os objetivos específicos são: Identificar os atores sociais que participam da coprodução das PPAF's; Descrever as relações políticas dos atores sociais na coprodução das PPAF's; e analisar a dinâmica do processo coprodutivo das PPAF's.

A escolha por estudar Campos dos Goytacazes se deu pelo seu potencial agrícola familiar e pela acessibilidade dos dados, em decorrência do pesquisador ter tido um contato prévio com o campo de pesquisa. Carvalho e Kato (2009) já haviam identificado em seu estudo a participação expressiva da agricultura familiar no município, impulsionado por um processo histórico de partição das propriedades via heranças.

Os dados do Censo Agro 2017 também retratam o protagonismo da agricultura familiar local, indicando que 63,83% dos estabelecimentos agropecuários do município

são desse segmento (IBGE, 2017). Além disso, até o período da pesquisa de observação, Campos contava com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), que era um importante e principal espaço de participação social para a elaboração das PPAF's. Nota-se, portanto, que Campos tem elementos contextuais que podem retratar um exemplo de coprodução de serviços públicos, através das PPAF's municipais.

Já o interesse por estudar as políticas públicas pela agricultura familiar se deu pela sua especificidade. Coloca-se como singularidade das PPAF's relacionada às práticas de coprodução o fato da agricultura familiar ter uma lógica coprodutiva na sua essência. Essa lógica se manifesta no momento em que o produtor rural cultiva seus alimentos com a família (MAPA, 2019) e até outros membros da sua comunidade.

Nesse sentido, a análise das PPAF's pela abordagem da coprodução gerou novos *insights* à teoria, possibilitando tanto validar como refletir suas concepções. Destacaram-se como contribuições, o entendimento: dos atores sociais que constituem as PPAF's; da influência política para o processo de tomada de decisão no serviço público; e da participação coprodutiva por meio do exercício do diálogo e da discussão.

Identificar os atores envolvidos na coprodução das PPAF's ajuda a pensar em mecanismos de participação social mais adequados a esse tipo de política. Já a compreensão das relações políticas e a própria dinâmica do processo de coprodutivo das PPAF's, ajudam a preencher *gaps* teóricos. Segundo Cepiku e Giordano (2014), compreender as dinâmicas e relações entre as características do contexto e gestão da coprodução é uma lacuna da literatura.

2. Referencial Teórico

2.1. Coprodução nos serviços públicos

A coprodução nos serviços públicos é uma abordagem teórica utilizada para analisar as políticas públicas, tendo nas últimas décadas ganhado cada vez mais destaque nas discussões acadêmicas (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Dessa forma, antes de tratar da coprodução em si, é necessário entender o que são políticas públicas e a partir daí analisar como esses conceitos se relacionam. Segundo Frey (2000), as políticas públicas começaram a ser estudadas nos Estados Unidos no início da década de 1950, por meio da *policy science*. Na Europa, especificamente na Alemanha, esse processo foi um pouco mais tardio, ocorrendo no início dos anos de 1970 (FREY, 2000).

No Brasil, esses estudos só começaram a ser explorados mais recentemente, ainda assim de forma esporádica (FREY, 2000). Cabe ressaltar que ao longo dos anos o entendimento do que são políticas públicas se manifestou de diversas formas, de acordo com cada autor e sua corrente defendida. No entanto, buscando linhas mais objetivas, este trabalho partirá da concepção de Secchi (2013), em que políticas públicas são as ações e omissões do Estado, quando utilizadas como diretriz. Logo, o autor indica que para uma não ação do Estado ser considerada uma política pública ela deve ser utilizada como diretriz. Do contrário, há simplesmente ausência de política pública.

As políticas públicas, em diferentes estudos, têm como etapas básicas a formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). Entretanto, ainda que haja essa característica mais congruente, deve-se considerar a abordagem teórica que as políticas públicas são estudadas, especialmente no que se refere a interferência dos seus atores. Nesse sentido, Reader (2014) destacou como principais abordagens desse campo, os modelos *top-down* e *bottom-up* (RAEDER, 2014).

De acordo com Zani e Costa (2014), grande parte dos estudos da perspectiva *top-down* enfatizam a etapa da tomada de decisão nas políticas públicas. Dessa forma, complementa o autor, a implementação seria uma fase meramente de execução daquilo que foi definido pelo poder público na formulação. Já o modelo *bottom-up*, foca nos agentes implementadores das políticas públicas. Posto isso, contrário ao modelo anterior, as variações na implementação não seriam necessariamente “desvios de rota” daquilo que foi formulado. Mas ocorreriam devido à capacidade dos agentes executores da política pública em influenciar sua implementação (ZANI; COSTA, 2014).

Pondera-se que esses dois modelos sofreram críticas ao longo do tempo. O *top-down* foi criticado por centralizar o processo da tomada de decisão ao poder público, ignorando a capacidade de influência dos agentes implementadores (ZANI; COSTA, 2014). Em contrapartida, questionaram-se do modelo *bottom-up* o seu enfoque nos atores sociais da ponta e a dificuldade de explicação dos fatores que afetam o comportamento desse grupo (ZANI; COSTA, 2014).

Dados os novos arranjos da administração pública, que no que no Brasil foi impulsionada pela Constituição Federal (CF) de 1988, as políticas públicas vêm passando por um processo de reinterpretação (PAULA, 2005). A sua formulação deixa de ser vista como uma atividade desenvolvida “de cima para baixo” e a implementação como uma etapa simplesmente entregue por funcionários, com maior ou menor influência sobre ela

(CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Segundo os autores, a elaboração seria resultado de uma negociação de diversos atores políticos e a implementação produzida por diferentes atores sociais, sejam eles do poder público ou os próprios usuários desses serviços.

Nesse sentido, a coprodução viria como uma nova perspectiva para analisar a dinâmica das políticas públicas. Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), a teoria da coprodução envolve o cidadão na produção dos serviços públicos, percebendo que esses serviços não são simplesmente entregues por profissionais e gerenciados pelo poder público. De acordo com os autores, esses serviços seriam coproduzidos por usuários e pela sociedade como um todo. Percebe-se, portanto, que a coprodução traz um enfoque mais coletivo, que vem desde a elaboração à execução da política. Vale questionar, no entanto, o porquê dessa abordagem teórica e prática ser considerada emergente, dado o novo contexto social e institucional do Estado.

Jakobsen e Andersen (2013) acreditam que a coprodução surge como uma maneira reflexiva de lidar com problemas sociais cada vez mais complexos, fugindo de soluções manuais ou óbvias. A coprodução seria mais que algo bom ou correto a se fazer, sendo também uma forma de atuação extremamente necessária à realização de diversos serviços públicos (ALFORD, 1998). Sua importância também parte do entendimento de que grande parte das políticas públicas depende do papel ativo dos seus usuários (JAKOBSEN; ANDERSEN, 2013). Desse modo, nota-se que a coprodução pode ser colocada não só como uma lente para enxergar as políticas públicas. Pois, também é tida como um processo necessário para que os serviços públicos funcionem, dadas as complexidades sociais.

De acordo com Chaebó e Medeiros (2017), identificar quem participa das políticas públicas e a sua dinâmica de participação, são elementos essenciais para estudar a coprodução dos serviços públicos. Dessa maneira, constatou-se ao longo da pesquisa a diversidade de atores nas PPAF's, que inclusive é um pré-requisito para haver coprodução dos serviços públicos. Em relação ao processo coprodutivo, ele se dá por meio do diálogo e da discussão, para a então tomada de decisão do que vai ser política pública. Por fim, também foi observado como um elemento da dinâmica da coprodução das PPAF's, a influência política para tomada de decisão. Em vista disso, serão apresentados brevemente os fundamentos teóricos que embasou cada um desses achados.

No que tange os participantes da coprodução, há diversas terminologias que os caracterizam, como profissionais do poder público, cidadãos, usuários, clientes,

consumidores, etc. (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Contudo, por buscar uma discussão mais ampla e universal acerca dos múltiplos participantes possíveis para coprodução, este trabalho utiliza o termo “atores”, que segundo Secchi (2013):

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo são aqueles que têm capacidade de influenciar direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (p. 99).

Dessarte, é considerado ator das políticas públicas, qualquer participante desse processo que influencie nos seus resultados, sejam eles governamentais ou não governamentais. Em relação à forma de participação desses atores, identificou-se uma similaridade à abordagem da gestão social. Na gestão social, a discussão e deliberação coletiva, tendo como princípios a transparência e a emancipação dos atores sociais envolvidos, são os cerne do processo de tomada de decisão das políticas públicas (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Ressalta-se que trabalhos como os de Neto, Salm e Burigo (2014) trazem modelos e modos de participação coprodutiva nos serviços públicos. Entretanto, considerou-se a gestão social como a abordagem teórica mais próxima à forma de participação identificada na pesquisa. Por fim, a influência política se coloca como parte indissociável do desenvolvimento de programas e projetos públicos (FREY, 2000). Acredita-se, portanto, que descritas suas relações no processo de coprodução estudado, o elemento “negociação política” não deve ser ignorado ou posto em segundo plano.

2.2. Conselhos de políticas públicas na coprodução nos serviços públicos

A presente pesquisa teve como *locus* o COMSEA, que durante a observação era o principal espaço de discussão das PPAF's municipais. Desse modo, deve-se analisar a influência dos conselhos de políticas públicas para a coprodução dos serviços públicos. Esta seção permeará o marco legal dos conselhos (especialmente os municipais) e os limites e possibilidades do alinhamento deles com a abordagem da coprodução. Os conselhos de políticas públicas tiveram como marco legal a CF de 1988, que trouxe dispositivos de controle e participação social (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011). Pondera-se que esses dispositivos constitucionais foram voltados apenas a algumas áreas, como à saúde, à assistência social e à educação.

O inciso XII do artigo 29 da CF (1988), traz que compete aos municípios cooperar com as associações representativas para o planejamento local. Todavia, é na Lei Orgânica de cada município que vai constar a forma de cooperação com as associações representativas, cabendo também ao governo municipal organizar suas áreas temáticas. No caso de Campos dos Goytacazes, a Lei Orgânica trata dos conselhos de políticas públicas da seguinte maneira:

Art. 97 São organismos de cooperação com o Poder Público os Conselhos Municipais e as fundações e associações privadas que realizem, sem fins lucrativos, funções de utilidade pública.

Art. 98 Os Conselhos Municipais terão por finalidade auxiliar a Administração na análise, no planejamento e na decisão de matéria de sua competência (CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ, 2014, p. 34).

Observa-se assim que os conselhos auxiliam, ao menos teoricamente, a tomada de decisão das políticas públicas municipais, circundando diferentes matérias como a agricultura familiar. Em vista disso, o COMSEA foi utilizado *locus* deste estudo, pois no período da pesquisa de observação – que ocorreu entre os dias 16/10/2018 e 04/11/2018 – esse conselho era a principal arena de discussão social das PPAF's municipais. Isso também se deve ao fato do Conselho Municipal de Política Agrária, que é previsto no Artigo 191 da Lei Orgânica do município desde de 1990 (CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ, 1990), ter sido instituído no dia 20 de junho de 2018, pela Lei nº 8843 (CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ, 2018), passando a ter um pleno funcionamento somente no ano seguinte.

Ademais, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que abarcaria as PPAF's e é exigido para recebimento dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (IPEA, 2019) até o momento não foi criado em nível municipal. Portanto, percebe-se que na prática a criação dos conselhos municipais e suas respectivas temáticas extrapolam as orientações e exigências legais.

Ao falar de conselho pela abordagem da coprodução, além da legislação e sua aplicação, surge o seguinte questionamento: será que todo conselho pode ser visto como instrumento para coprodução nos serviços públicos? Segundo Ronconi, Debetir e Mattia (2011), a existência de espaços para discussões públicas não garante a participação social na tomada de decisão de uma política pública. As autoras acreditam que o processo de interação entre Estado e sociedade civil está em andamento. Por isso, muitos desafios ainda precisam ser superados para que os conselhos tenham uma participação social representativa.

Para Crantschaninov (2011), é importante questionar o grau de legitimidade da participação social nos conselhos de políticas públicas. De acordo com a autora, esse questionamento se coloca ao analisar a real transparência das eleições, o perfil dos conselheiros (se são representativos socialmente) e como ocorrem as deliberações nos conselhos (se os votos são proporcionais de acordo com as representações), etc.

Nesse sentido, cabe discutir o que faz uma participação social ser considerada um exemplo de coprodução nos serviços públicos. Para Ribeiro, Andion e Burigo (2015), identificar a presença e o tipo coprodução depende principalmente de “quais”, “como” e “em que intensidade” os atores se mobilizam em prol das políticas públicas. Os autores também colocam que são variáveis importantes para analisar a coprodução: “a diversidade de atores; a legitimidade da ação; o engajamento cívico com os problemas públicos; e o empoderamento da sociedade civil para deliberação pública” (p. 126).

Apesar dessas variáveis, é difícil estabelecer critérios ou fronteiras que exemplifiquem tipos ou até a existência de coprodução na prática. Contudo, este trabalho resolveu partir do posicionamento de Ronconi, Debetir e Mattia (2011), considerando os conselhos como espaços de interação entre a sociedade e o Estado para produção das políticas públicas. Para as autoras, ainda que seja um desafio e processo em construção, os conselhos de políticas públicas por gerar um espaço de participação, debate e controle, são potencialmente férteis à coprodução nos serviços públicos.

2.3. Agricultura familiar brasileira e campista

O termo agricultura familiar é recente no Brasil, começando a ser discutido nos meados da década de 1980, ganhando uma maior relevância somente na década seguinte (PICOLOTTO, 2014). Muito se discute a respeito dos atores que mobilizaram a criação dessa categoria no Brasil. Segundo Assis, Priore e Franceschini (2017), a década de 1990 foi marcada por forte pressão política dos movimentos sindicais agrários/agrícolas, ajudando a categorizar a agricultura familiar. De acordo com as autoras, esses sindicatos lutavam pelo aumento dos principais produtos agrícolas exportados à época, por uma maior abertura comercial e por mais crédito financeiro ao setor.

Para Picolotto (2014), além dos movimentos sociais agrícolas, a academia e o Estado foram essenciais à atual concepção da agricultura familiar brasileira. Segundo o autor: A academia contribuiu para um amplo debate acerca da importância da agricultura familiar para os países capitalistas, ressaltando a precariedade do setor no Brasil; O

Estado foi responsável pelo desenvolvimento de diversas políticas públicas, assim como pela sua definição legal; Por último, os movimentos sindicais de pequenos trabalhadores rurais, ajudaram pensando em projetos para a categoria e os incluindo no campo político. Tal processo trouxe um olhar mais positivo à agricultura familiar, que deixou de ser vista como atividade precária, passando a ser uma prática fundamental para desenvolvimento econômico e sustentável (PICOLOTTO, 2014).

A agricultura familiar no passado era tida como uma mera atividade de subsistência. Atualmente é um setor de suma importância para economia nacional, sendo a principal fornecedora de produtos básicos para a alimentação humana (ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2015). De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2019), a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo. Já na pecuária o setor produz 60% do leite, 59% dos suínos, 50% das aves e 30% do rebanho bovino. Além da sua relevância em âmbito nacional, a agricultura familiar brasileira também se destaca a nível global. Segundo os dados do MAPA (2018), se considerasse apenas a agricultura familiar brasileira, o país teria o 8º maior faturamento com produção de alimentos do mundo.

Após falar da sua origem no Brasil e contexto atual, é necessário entender o que de fato seria agricultura familiar. Agricultura familiar é um tipo produção rural em que os trabalhadores estabelecem uma relação particular com a terra. A terra para esses produtores é mais que um simples ambiente de trabalho, sendo também local de moradia e de vínculos familiares (MAPA, 2019). Outra característica, segundo o MAPA (2019), é que a agricultura familiar utiliza mão de obra predominantemente da família, produzindo em pequenos espaços e com o cultivo diversificado de alimentos. No entanto, ainda que haja toda essa conceituação, a legislação brasileira estabelece os critérios para o produtor rural ser considerado agricultor familiar, como é visto na Lei nº 11.326 (2006):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (p. 1).

Também são beneficiários desta lei as comunidades rurais de: silvicultores; extrativistas; pescadores artesanais; aquicultores; quilombolas e indígenas. Outra observação importante, é que a própria legislação varia o tamanho do módulo fiscal de acordo com o município. Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2013), no município de Campos o módulo fiscal corresponde a 12 hectares (ha). Logo, o produtor rural do município não pode ultrapassar 48 ha para ser considerado agricultor familiar.

Mais que o tamanho do módulo fiscal, a agricultura familiar do município tem algumas singularidades. Por anos, o principal produto da agricultura familiar municipal foi a cana-de-açúcar, tendo também protagonismo, a pecuária leiteira e de corte (CARVALHO; KATO, 2009). De acordo com as autoras, grande parte das famílias de agricultores desempenhavam atividades não agrícolas para complementar a renda, servindo para suprir as perdas da produção nos períodos de instabilidades climáticas.

Outro dado relevante é que a maioria dos estabelecimentos agrícolas do município é da agricultura familiar, com 63,83% dos estabelecimentos (IBGE, 2017), como já mencionado anteriormente. A importância territorial e econômica do setor em Campos, fez com que fosse praticamente impossível pensar no desenvolvimento agropecuário municipal sem a sua inclusão (CARVALHO; KATO, 2009).

Após discorrer sobre as políticas públicas pela abordagem da coprodução e o conceito de agricultura familiar aplicado à realidade brasileira e municipal, define-se como PPAF's de Campos dos Goytacazes: As ações produzidas pelo poder público municipal, junto aos demais atores sociais, voltadas ao fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar.

3. Metodologia

3.1. Descrição da coleta dos dados

O presente trabalho realizou uma pesquisa qualitativa, que é uma abordagem metodológica que busca entender a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta, o que estão fazendo ou que está acontecendo, em linhas mais subjetivas (FLICK, 2007). A pesquisa qualitativa ocorreu por meio da estratégia de investigação “estudo de caso”. Segundo Eisenhardt e Graebner (2007), os casos podem ser colocados por razões

teóricas, como a revelação de fenômeno incomum, ou para replicação de achados de outros casos. Alinhada a essa concepção, a pesquisa teórico-empírica do caso das PPAF's de Campos contribuiu tanto para remontar a teoria da coprodução, como para trazer novos achados sobre ela.

O estudo de caso pode ser feito por várias técnicas de coleta de dados, como entrevistas, observações e dados de arquivos (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007). Dessarte, para atingir os objetivos deste trabalho, foi feita uma observação participante. Dentre os papéis do pesquisador na observação participante, indicados por Angrosino (2007), utilizou-se o “observador como participante”. Nesse, o observador é reconhecido como pesquisador e até interage com os sujeitos da pesquisa. Porém, na maior parte do tempo, ele fica em silêncio apenas anotando suas percepções (ANGROSINO, 2007).

Segundo Angrosino (2007), a observação é apropriada quando se quer analisar as relações sociais. Dessa maneira, acredita-se que a pesquisa qualitativa, a estratégia de investigação “estudo de caso” e a técnica de coleta “observação participante”, coadunam ao objetivo geral do trabalho. Essa correspondência metodológica ocorre pelo mesmo pretender analisar, em um caso de coprodução, as relações dos atores sociais por uma ótica mais subjetiva.

O *locus* deste estudo foi o COMSEA, estudando especificamente suas ações de fomento à agricultura familiar. A escolha pelo COMSEA se deu por esse conselho ser, no período da pesquisa, a principal arena de discussão das PPAF's em âmbito municipal, ainda que a agricultura familiar não seja seu único tema.

Esse *locus* tem relevância para o trabalho por ser um espaço em que a participação social se manifesta para discussão de questões referentes aos serviços públicos, associando-se à abordagem teórica da coprodução. A observação do COMSEA partiu de um protocolo pré-estabelecido. Para fins de interpretação, foram incluídos no protocolo os seguintes tópicos de observação (foco da observação) associados aos objetivos específicos, como se pode ver no Quadro 1:

Quadro 1. Objetivos e foco da observação

OBJETIVO	FOCO DA OBSERVAÇÃO
Identificar os atores sociais que participam da produção das PPAF's	<ul style="list-style-type: none"> - Observar se há documentos que especifiquem as representações e verificar quais existem; - Observar nas falas a representação do falante.
Descrever as relações políticas dos atores sociais no processo de coprodução das PPAF's	<ul style="list-style-type: none"> - Observar se o arranjo físico do espaço revela disposições hierárquicas ou de destaque. - Observar as afinidades e inimizades explícitas ou implícitas; - Observar a ênfase das falas e a quem elas são direcionadas.
Analisar o processo de coprodução das PPAF's	<ul style="list-style-type: none"> - Observar a dinâmica da participação dos atores sociais no COMSEA; - Observar a articulação do COMSEA às PPAF's.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O registro dos dados da observação ocorreu em dois momentos, nas notas de campo e nos diários de campo. As notas de campo foram utilizadas para coletar informações rápidas e centrais sobre os focos da observação e outras percepções consideradas importantes, realizadas no próprio momento da observação. Os diários de campo foram elaborados em casa após a observação, sendo um registro mais detalhado das percepções. Diferente das notas de campo, os diários foram registrados em arquivo eletrônico e passou por diversas revisões ortográficas e de conteúdo até a versão final.

A pesquisa de observação foi realizada entre os dias 16/10/2018 e 04/11/2018, com uma duração total de aproximadamente de 20 horas, no espaço físico do COMSEA. A mesma ocorreu não só durante as reuniões, mas também em momentos antecedentes e posteriores a sua realização. Considera-se que houve nesse período a saturação dos dados, dadas as pretensões do trabalho. A saturação dos dados é o momento em que a coleta dos dados pode ser interrompida, considerando que as conclusões das informações começam a se repetir, parecendo não haver novas ideias ou expectativas do objeto de estudo face aos objetivos (GIBBS, 2009).

3.2. Descrição da análise dos dados

A análise dos dados partiu de uma técnica inspirada na teoria fundamentada, indicada por Gibbs (2009), em que:

Seu foco central está em gerar de forma indutiva ideias teóricas novas ou hipóteses a partir dos dados, em vez de testar teorias especificadas de antemão. Como "surgem" a partir dos dados e são sustentadas por eles, essas novas teorias são chamadas de fundamentadas. Somente em uma etapa posterior da análise essas novas teorias serão relacionadas à teoria existente (p. 71).

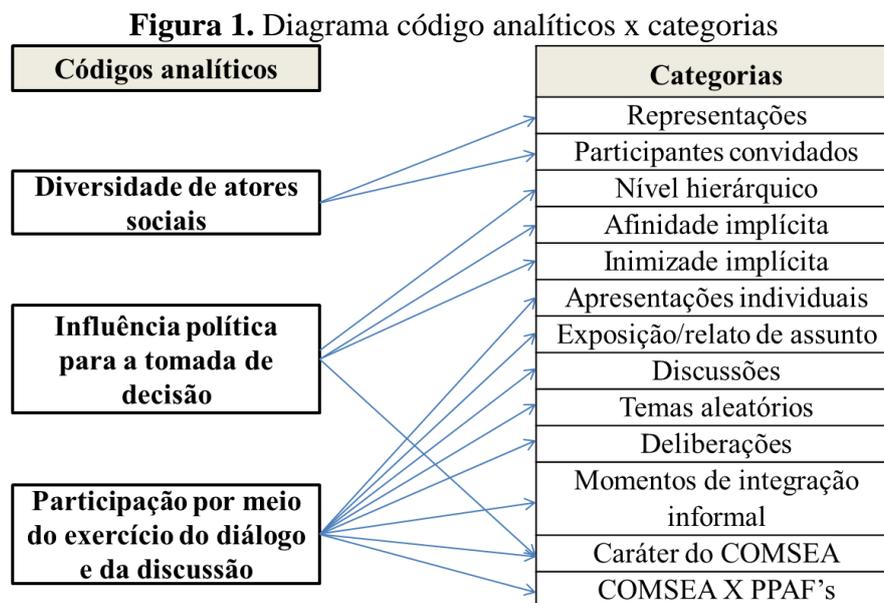
O processo de análise dos dados percorreu três etapas, a codificação descritiva, a categorização e a codificação analítica. A codificação descritiva realizou: uma leitura inicial “flutuante”, visando identificar as possíveis informações relacionadas aos objetivos específicos; e uma segunda leitura, que selecionou os trechos do diário de campo considerados relevantes.

A segunda etapa, a categorização, fez um agrupamento dos códigos descritivos os associando por meio dos seus significados comuns. Por fim, realizou-se a codificação analítica, que articulou os dados das categorias e seus respectivos códigos descritivos à abordagem teórica da coprodução. Pontua-se que a referida análise dos dados partiu de uma codificação mista, utilizando as duas formas de codificação colocadas por Gibbs (2009), a oriunda dos dados e da teoria. A codificação baseada em dados emergidos do campo ocorreu nas etapas da codificação descritiva e categorização. Já a codificação baseada na teoria utilizada, ocorreu na codificação analítica.

Trazendo linhas mais gerais, foram identificados ao longo da análise 29 códigos descritivos, em que alguns deles se repetiram em diferentes categorias. Também, obteve-se 13 categorias associadas aos 3 códigos analíticos, que serão explorados na seção seguinte.

4. Discussão e Análise dos Dados

Como mencionado na seção anterior, a análise dos dados se deu por meio de três etapas, a codificação descritiva, a categorização e a codificação analítica. Ao longo desta seção os dados serão discutidos e analisados por tópicos dos códigos analíticos, em que os mesmos são articulados à teoria. Assim, suas respectivas categorias e códigos descritivos (apresentados através dos trechos do diário de campo) serão mencionados, para uma melhor compreensão de como os dados emergiram e foram organizados. A Figura 1 abaixo apresenta a articulação dos códigos analíticos com as categorias, aprofundada mais adiante.



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.1. Diversidade de atores sociais

A diversidade de atores na formulação das políticas é um dos elementos mais importantes para haver coprodução dos serviços públicos (Ribeiro et al., 2015). Isso se deve ao fato dessa abordagem considerar que múltiplos atores influenciam a política pública, de diferentes modos e etapas. No caso das PPAF's de Campos, foi possível observar a multiplicidade deles no próprio COMSEA, inclusive com representações alinhadas à temática da agricultura familiar. Durante a observação a então secretária do Conselho apresentou um documento e relatou sua atual composição: (...) as instituições que participam do COMSEA atualmente se subdividem nas seguintes representações: Governo; Sociedade Civil; Instituições de Ensino; Instituições de Pesquisa; e Mobilização Social” (DIÁRIO DE CAMPO, 16/10/2018).

Em relação à presença de atores da agricultura familiar e sua articulação com o COMSEA, foi possível identificar no relato do representante do governo, conforme o Diário de Campo: “(...) o COMSEA conta com diversas representações da sociedade civil relacionadas à agricultura familiar, com membros da associação dos trabalhadores rurais, dos assentamentos do MST, das comunidades quilombolas e pescadores artesanais” (04/11/2018).

Observou-se também, que além dos seus próprios membros, o COMSEA recebe participantes convidados. Pondera-se que mesmo eles não tendo direito a voto podem se manifestar levantando discussões ou expondo relatos. Portanto, assim como os

conselheiros, eles são considerados atores sociais das PPAF's pela sua capacidade de influenciar as deliberações do Conselho e o processo de coprodução como um todo, conforme expõe o trecho: “Notou-se também ao longo das apresentações que a reunião recebe pessoas convidadas. Os convidados, mesmo não tendo direito ao voto, que é distribuído de acordo com as pastas e suas respectivas representações, se colocam durante a discussão” (DIÁRIO DE CAMPO, 31/10/2018).

Ao longo deste tópico foi possível perceber a pluralidade de atores em um processo de coprodução dos serviços públicos, sendo um elemento indispensável dessa abordagem. Alcançou-se assim o primeiro objetivo específico da pesquisa, de identificar os atores sociais que participam da coprodução das PPAF's.

4.2. Influência política para a tomada de decisão

A política e as relações de poder são marcas intrínsecas ao processo de formulação e implementação das políticas públicas (FREY, 2000). Nesse sentido, observou-se que os laços de afinidade e inimizades implícitas dos participantes, percebidos ao longo da investigação, se associam ao poder político dos indivíduos no processo de tomada de decisão. Isso ocorre a partir do momento que as pessoas se organizam para defender interesses em comum, o que pode ser gerado e se manter por esses mesmos laços. Independente dos motivos, essas relações se mostraram frequentes e parte do próprio espaço de discussão, serve de exemplo o trecho do Diário de Campo a seguir:

A ideia do prêmio foi colocada pelo representante da universidade (instituição de ensino) e logo foi aclamada por todos. Nesse momento, notou-se que o representante da instituição de ensino tem amplo respaldo dos conselheiros. Já o representante do governo sofreu algumas críticas, principalmente por parte de membros da sociedade civil. Tal observação ocorreu quando os membros da sociedade civil se manifestaram ironicamente, ao representante do governo falar das ações do Estado para manter uma proximidade com o Conselho (17/10/2018).

Outra categoria que se articulou à influência política, foi o nível hierárquico. Percebeu-se na análise dos dados que os atores sociais ocupantes dos cargos de presidente, vice-presidente e secretário (a) geral assumem uma posição de destaque, com maior legitimidade para propor ideias. Logo, os níveis hierárquicos e própria disputa por eles, foram considerados elementos políticos dentro do processo de coprodução das PPAF's. Segue abaixo, um exemplo da presença desses níveis hierárquicos no COMSEA: “A última pauta levada pelo presidente foi a de formar uma comissão eleitoral, composta

por três pessoas. As eleições seriam para presidente, vice-presidente e secretário geral, admitido no máximo dois mandatos” (DIÁRIO DE CAMPO, 31/10/2018).

A categoria “Caráter do COMSEA” também foi colocada como influência política para a tomada de decisão. Isso se deu pelo fato do próprio papel consultivo do COMSEA depender de que o agente político, ou o funcionalismo público como um todo, coloque na agenda de políticas públicas o que foi deliberado pelo Conselho. Desse modo, além da influência política interna, por meio das afinidades e inimizades, há a influência política externa pelo uso ou não das decisões do Conselho, conforme o diário de campo: “O gestor contou que por lei o COMSEA tem um papel consultivo e que muitas ações públicas foram realizadas pelo próprio Conselho ou partiram das suas propostas” (04/11/2018).

Ressalta-se que ainda que o COMSEA fosse deliberativo e não consultivo, suas decisões não seriam necessariamente colocadas em prática. Segundo Ronconi, Debetir e Mattia (2011), muitas das decisões dos conselhos deliberativos, quando chegam ao poder executivo, não são implementadas. Portanto, percebe-se que a política estará presente não só nas decisões tomadas coletivamente. Mas também nas concepções de quem tem um maior poder decisório (no caso os agentes políticos), impactando e sendo impactado pelas decisões coletivas.

4.3. Participação por meio do exercício do diálogo e da discussão

Dentre as diversas possibilidades de participação social na coprodução, identificou-se a participação por meio do exercício do diálogo e da discussão. Essa forma de participação social relaciona-se às premissas teóricas da gestão social. Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011), a gestão social é um conjunto de atividades que através do diálogo e da discussão direcionam esforços para o alcance dos objetivos coletivos e exercício da cidadania. Nesse sentido, observou-se que o COMSEA se estabelece por essa dinâmica coprodutiva. Os trechos a seguir do Diário de Campo, remontam como essas práticas ocorrem no Conselho.

A reunião teve como pautas: O prêmio de boas práticas; o desenvolvimento do estatuto; e a parceria entre o COMSEA e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (17/10/2018). Foi discutido e decidido consensualmente que as premiações não serão classificatórias, mas serão utilizadas apenas como forma de reconhecimento e estímulo às ações desenvolvidas no município (17/10/2018).

A primeira citação acima representa um momento da reunião, que são apresentadas as pautas a serem discutidas. A segunda é quando uma das pautas já foi

discutida e houve a deliberação sobre ela. Nesses casos, foi possível perceber que a tomada de decisão (deliberações) passa por um processo dialógico entre conselheiros, tendo eles direito a voto de acordo com sua representação. Além da participação por meio da discussão, foi possível observar os procedimentos que giram em torno da dinâmica do COMSEA.

Primeiro ocorre a apresentação dos participantes, falando os nomes e os motivos que os levaram a participar do COMSEA. Depois, ocorre a exposição de assuntos (que podem se tornar discussões ou não), as próprias discussões e eventualmente, surgem de temas aleatórios (não previstos nas pautas). Nos encaminhamentos finais, acontecem as deliberações (seguidamente cada discussão) e momentos de integração informal, que geralmente são após as reuniões em que os participantes conversavam e tomavam café.

As últimas duas categorias identificadas neste código analítico não estão diretamente relacionadas à dinâmica interna do COMSEA, mas sim em como a participação desses atores se efetiva às PPAF's. O "Caráter do COMSEA" diz respeito ao próprio papel do Conselho, em como o que foi discutido por esses atores pode ser tornar ação ou não. Desse modo, principalmente por ser consultivo, ainda vai depender de que o poder público execute as deliberações. Em muitos casos, segundo um representante da sociedade civil entrevistado, o que foi definido no COMSEA não foi levado adiante pelo governo municipal.

Contudo, em alguns momentos foi nítida uma coprodução mais direta e efetiva do COMSEA nas PPAF's. Quando isso acontece, a coprodução deixa de ser algo meramente ilustrativo e burocrático, de aprovar e legitimar as ações que o executivo já pretende fazer, passando a ter uma característica mais interventora. Um exemplo disso foi tirado da fala de um membro da sociedade civil do COMSEA, que relatou que diversos critérios de seleção dos agricultores familiares que participariam da chamada pública para fornecimento alimentos à merenda escolar municipal (firmados por um edital), foram definidos lá (DIÁRIO DE CAMPO, 17/10/2018).

Por último, observou-se a inclusão das PPAF's via COMSEA. De acordo com o representante do poder público, a agricultura familiar é um dos bojos da Segurança Alimentar e Nutricional, assim com a assistência social, saúde, educação, etc. O trecho abaixo do Diário de Campo exemplifica algumas pautas da agricultura familiar, que já foram discutidas no COMSEA e até implementadas: "Ele também lembrou que como pautas já foram discutidas, a inserção de alimentos de agricultores familiares à merenda

escolar municipal, a assistência técnica ao produtor rural, o fomento à produção de alimentos orgânicos, dentre outras” (04/11/2018).

Ressalta-se que a participação por meio do exercício do diálogo e da discussão, seja ela interna ou externa ao COMSEA, sempre está passível às influências políticas. Tal elemento na teoria da gestão social é tido como algo indissociável da participação social (NETO; SALM; BURIGO, 2014). No caso, as disputas políticas se fizeram presentes tanto nas deliberações das pautas, como na etapa posterior às reuniões do COMSEA.

5. Considerações Finais

Traçados os objetivos deste trabalho, foi possível identificar a diversidade de atores sociais no caso das PPAF's. Essa diversidade se manifestou em um conselho de caráter consultivo, em que suas deliberações não são necessariamente implementadas. Entretanto, em diversos momentos foi observado influências, diretas e indiretas, dos membros do COMSEA nas PPAF's, como: quando eles delimitaram a política de merenda escolar municipal; e pressionaram o governo a realizar assistências técnicas rurais em determinados lugares, que acabaram ocorrendo (DIÁRIO DE CAMPO, 17/10/2018).

Nesse sentido, observou-se que a tomada de decisão da política pública seria resultante de um jogo político desses atores sociais, não sendo oriunda de decisões absolutamente coletivas ou individuais. Isso ocorre no momento em que o Estado resolve ou não implementar algo que foi deliberado coletivamente. Dessa forma, o poder executivo sempre é posto na posição de arcar com as perdas e ganhos políticos das suas decisões, tomando partido de uma orientação que também passou por uma disputa política interna (no Conselho).

Por fim, analisou-se que a participação dos atores sociais na coprodução das PPAF's ocorre por meio do exercício do diálogo e da discussão. Esse achado se relaciona aos fundamentos da gestão social, que também envolve as disputas políticas no processo de discussão. Dessa forma, o presente trabalho traz como contribuição fundamental a importância de incluir as influências políticas na análise da coprodução dos serviços públicos. Tal consideração se mostra ainda mais basilar por essa abordagem indicar que a interação de diversos atores sociais emerge o resultado de uma política pública.

REFERÊNCIAS

ALFORD, John. A public management road less travelled: clients as co-producers of public services. **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 4, p. 128-137, 1998.

ANGROSINO, Michael V. **Doing Ethnographic and Observational Research**. London: SAGE Publications Ltd, 2007.

ASSIS, Silmara C. R.; PRIORE, Silvia E.; FRANCESCHINI, Sylvia D. C. C. Impacto do programa de aquisição de alimentos na segurança alimentar e nutricional dos agricultores. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 617-626, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Agro 2017. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#caracteristicas-estabelecimentos>>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/138-conselho-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel/274-conselho-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel>>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Tabela com o módulo fiscal dos municípios. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf>. Acesso em: 03/01/2022.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agricultura Familiar. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agricultura familiar do Brasil é 8ª maior produtora de alimentos do mundo. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-do-brasil-%C3%A9-8%C2%AA-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo>>. Acesso em: 02/02/2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ. Lei nº 8843, de 20 de junho de 2018. Institui o Conselho Municipal de Política Agrícola e Pecuária e dá outras providências. **Portal Eletrônico do Governo Municipal**, Campos dos Goytacazes, RJ, 2020. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2018/884/8843/lei-ordinaria-n-8843-2018-institui-o-conselho-municipal-de-politica-agricola-e-pecuaria-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03/02/2022.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ. Lei Orgânica Municipal, de 15 de julho de 2014. Dispõe sobre a revisão e consolidação da lei orgânica do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Diário Oficial do Município**, Campos dos Goytacazes, RJ, 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-campos-dos-goytacazes-rj>>. Acesso em: 03/02/2022.

CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando G.; PEREIRA, José R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE**. BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARVALHO, René. L.; KATO, Karina. **Novas perspectivas para as atividades de base agropecuária no município de campos e seu entorno**. 2009.

CEPIKU, Denita; GIORDANO, Felippo. Co-Production in Developing Countries: Insights from the community health workers experience. In: **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 317-340, 2014.

CHAEBO, Gemael; MEDEIROS, Janann J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 615-628, 2017.

CRANTSCHANINOV, Tamara I. Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em são bernardo do campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, p. 23-41, 2011.

EISENHARDT, Kathleen M.; GRAEBNER, Melissa E. Theory building from cases : opportunities and challenges. **Academy of Management Journal**. v. 50, n. 1, p. 25-32, 2007.

FLICK, Uwe. **Managing Quality in Qualitative Research**. London: SAGE Publications Ltd, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

JAKOBSEN, Morten; ANDERSEN, Simon C. Coproduction and equity in public service delivery. **Public Administration Review**, v. 73, n. 5, p. 704-713, 2013.

NETO, Luís M.; SALM, Vanessa M.; BURIGO, Victor. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, p. 164-

178, 2014.

PAULA, Ana P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p.36-49, 2005.

PICOLOTTO, Everton L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 63–84, 2014.

RAEDER, Savio. A proposta deste artigo é explorar as potencialidades de análise do ciclo de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, p. 121–146, 2014.

RIBEIRO, Alexandre C.; ANDION, Carolina; BURIGO, Fábio. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: Um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 119–140, 2015.

RONCONI, Luciana F. D.; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clenia. Conselhos gestores de políticas públicas: espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, p. 46–59, 2011.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 21-48, jan. 1986.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: **Cengage Learning**, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **AATR-BA**. p. 1–11, 2002.

VERSCHUERE, Bram; BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1083–1101, 2012.

ZANI, Felipe B.; COSTA, Frederico L. A Avaliação de Processos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 889–912, 2014.

Gestão em Saúde na Atenção Primária à Saúde no Brasil: uma Revisão Integrativa

Deyse Daniela Rosa

<https://orcid.org/0000-0001-8660-2392>

Mateus Dias Antunes

<http://lattes.cnpq.br/4926064696686266>

<https://orcid.org/0000-0002-2325-2548>

Recebido em: 30/01/2022

Aprovado em: 08/09/2022

Resumo

Compreender como os estudos publicados na literatura científica no período de 2016 a 2021 que abordam a gestão da saúde na Atenção Básica à Saúde no Brasil. Realizou-se uma revisão integrativa da literatura com busca nas bases de dados Scielo, Lilacs e Pubmed, nos idiomas português, inglês e espanhol, utilizando os descritores: administração em saúde, atenção primária à saúde, gestão em saúde e promoção da saúde. Foram percorridas as seguintes etapas: identificação do tema e questão de pesquisa, escolha dos critérios de inclusão e exclusão, busca nas bases de dados, análise dos estudos encontrados e apresentação da revisão. Inicialmente, foram selecionados 2.553 artigos. Após a análise do título e resumo, 30 artigos responderam às questões e aos critérios de inclusão. Em seguida, realizou-se uma leitura exaustiva do estudo, quatro artigos foram selecionados por atenderem a todos os critérios de inclusão. Os artigos foram resumidos e classificados quanto ao nível de evidência, e em seguida agrupados em categorias temáticas. As publicações analisadas mostraram que a gestão em saúde na Atenção Primária à saúde ainda é um desafio e enfrenta dificuldades.

Palavras-chave: Administração em Saúde, Atenção Primária à Saúde, Gestão em Saúde, Promoção da saúde.

Abstract

Objective: Understand how the studies published in the scientific literature in the last five years approach health management in Primary Health Care in Brazil. An integrative

literature review was carried out with a search in the Scielo, Lilacs and Pubmed databases, in Portuguese, English and Spanish, in the last five years using the descriptors: health administration, primary health care, health management and health promotion. The following steps were taken: identification of the theme and research question, choice of inclusion and exclusion criteria, search in databases, analysis of the studies found and presentation of the review. Initially, we selected 2,553 articles. After analyzing the title and abstract, 30 articles answered the questions and inclusion criteria. Then, there was an exhaustive reading of the study; four articles were selected for meeting all the inclusion criteria. Articles were summarized and classified according to the level of evidence, and later grouped into thematic categories. The analyzed publications showed that health management in Primary Health Care is still challenging and faces difficulties.

Keywords: Health Administration, Health Management, Primary Health Care, Health Promotion.

INTRODUÇÃO

A Atenção Primária à Saúde (APS) de acordo a Declaração de Alma Ata de 1978, é considerada como a atenção à saúde básica, fundamentada em métodos e tecnologias adequadas, certificadas e socialmente aceitáveis, cujo acesso deve ser garantido a todas as pessoas da comunidade por meio da sua participação. Assim, a APS representa o primeiro nível de contato com o Sistema Único de Saúde (SUS), levando a assistência ao mais próximo de onde residem e trabalham as pessoas (OMS, 1978).

No Brasil, a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) determina como termo semelhante a Atenção Básica (AB) e a define como um conjunto de ações de saúde individuais e coletivas, que são realizadas por meio de cuidados integrados e gestão preparada, direcionada à população (BRASIL, 2017).

A APS é a porta de entrada da população brasileira aos serviços assistenciais de saúde, e se mostra também como a melhor forma de estruturação dos serviços de saúde (MENDES, 2012). Este nível de atenção representa um desafio para a gestão uma vez que além de envolver áreas específicas da gestão em saúde: gestão de pessoas, gestão de materiais e processos e gestão financeira, encarrega-se de prover assistência universal, integral, equânime, eficiente e eficaz para atender as carências de saúde da população (BRASIL, 2012; CONASS, 2015).

A gestão em saúde pode ser descrita como o conhecimento empregado nas organizações de saúde, abrangendo a gerência de redes, esferas públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais instituições e serviços de saúde. (LORENZETTI et al., 2014). A gestão na APS é árdua devido a particularidade da saúde e da própria APS, assim como pelos atributos que partilha com vários trabalhos no setor de serviços (LORENZETTI et al., 2014).

Sendo assim, este estudo justifica-se pelo fato que a APS, enquanto porta de entrada do SUS, enfrenta uma série de problemas relacionados com a gestão, dentre eles podemos citar a falta de gestores qualificados ou inexperientes, o qual dificulta a organização do sistema deixando-o frágil. Uma gestão efetiva se torna essencial para garantir a qualidade e resolutividade da atenção à saúde. Neste contexto o objetivo deste estudo foi conhecer o que abordam os estudos publicados na literatura científica nos anos de 2016 a 2021, sobre a gestão em saúde na APS no contexto brasileiro com o propósito de promover o conhecimento sobre a gestão na APS.

Referencial teórico

A ideia de Atenção Primária à Saúde historicamente foi utilizada pela primeira vez no chamado Relatório *Dawson* em 1920, como uma maneira de organizar os sistemas de saúde. Especificando três níveis de serviços de saúde: centros de saúde primária, secundárias e hospitais escola, sendo sugerido vínculos formais entre eles e descrita a função de cada um (STARFIELD, 2002).

Os níveis de serviços de saúde mencionados permitiram a sustentação do conceito de regionalização, onde há o ordenamento dos serviços de saúde para responder as várias necessidades médicas da população. E, ainda, favoreceu a reorganização dos serviços de saúde em vários países, os quais agora possuem níveis de saúde claramente estabelecidos e funcionantes (STARFIELD, 2002; GIOVANELLA, 2018).

Em 1977, a Assembleia Mundial de Saúde estabeleceu que a meta social dos governos participantes teria que ser a obtenção de um nível de saúde no ano de 2000, o qual permitiria uma vida produtiva. No ano seguinte na cidade de Alma Ata a Organização Mundial da Saúde anunciou os princípios a respeito da APS (STARFIELD, 2002; LAVRAS, 2011). Logo, a APS é idealizada como a atenção a saúde básica, cujo acesso deve ser garantido a todas as pessoas da comunidade. Assim a

APS representa a porta de entrada do sistema de saúde, levando a assistência ao mais próximo de onde residem e trabalham as pessoas (OMS, 1978).

No Brasil as primeiras ações destinadas as mudanças na organização da atenção à saúde com destaque na APS, surgiram no momento que foram aprovados o Programa de Agente Comunitários de Saúde (PACS) em 1991, e o Programa Saúde da Família (PSF) (FAUSTO e MATTA, 2007). Esses programas nasceram com o propósito de encorajar os municípios a se organizarem na esfera local, principalmente os municípios pequenos, que não possuíam ou com uma limitada rede de serviços de saúde (FAUSTO e MATTA, 2007).

A PNAB criada em 2006, teve a finalidade de elaborar diretrizes organizacionais, e iniciou um notável debate sobre a organização institucional do sistema em redes de atenção, ao propor orientações norteadoras para os serviços de saúde (BRASIL, 2006). Ela, também declara a Atenção Básica (AB) e APS sendo termos equivalentes, e os define como o conjunto de ações individuais, que serão desenvolvidas por meio do cuidado integrado, gestão qualificada, e equipe multiprofissional, direcionada à população em território estabelecido (BRASIL, 2017).

A AB é desempenhada com o um elevado grau de descentralização e capilaridade, estando mais próximo da vida das pessoas. Ela deve ser a principal porta de entrada e comunicação com a Rede de Atenção à Saúde. Ao exercer esse papel, é essencial que ela se guie pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade, da integralidade, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social (BRASIL, 2012). A APS é um serviço complexo que abrange as relações entre os integrantes da equipe de saúde, gestores, usuários e a comunidade (CONASS, 2015).

A gestão engloba três dimensões extremamente complexas: cuidados diretos, singulares e multiprofissionais; as várias organizações de saúde; e a determinação da criação e operação de redes de serviços de saúde para a assistência das necessidades de saúde da população (LORENZETTI et al., 2014). A gestão na APS constitui uma adversidade, já que envolve dimensões próprias da saúde como gestão de pessoas, materiais, financeira e dispor de assistência capaz de assistir as necessidades de saúde da população (CONASS, 2015).

A gestão de serviços de saúde consiste em uma prática administrativa com o propósito de potencializar o funcionamento das organizações, objetivando o máximo de

eficiência e efetividade. Nesse segmento o gestor utiliza conhecimentos, técnicas e procedimentos que lhe permitem nortear o funcionamento dos serviços na direção dos objetivos que foram estabelecidos (TANAKA; TAMAKI, 2012). Ressalta-se que, a gestão em saúde ainda se encontra fundada em métodos tradicionais, vindas da teoria clássica da administração. E criar maneiras de gestão na área da saúde, baseadas na participação de trabalhadores e usuários para que atuem como sujeitos ativos, continua como um desafio (MATOS; PIRES, 2006).

MÉTODO

Trata-se de uma revisão integrativa, um método de pesquisa na literatura desde 1980, que compõe um dos métodos utilizados na prática baseada em evidências (PBE) para incorporar as evidências na prática. É um método que investiga e analisa as evidências encontradas para o melhor conhecimento do tema investigado (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

A revisão integrativa tem a capacidade de reduzir alguns impedimentos da utilização do conhecimento científico, tornando os resultados de pesquisas mais acessíveis, visto que em um único estudo o leitor tem acesso a diversas pesquisas realizadas, ou seja, o método permite agilidade na divulgação do conhecimento (WHITTEMORE e KNAFL, 2005).

O processo metodológico percorreu as seguintes etapas: identificação do tema e questão de pesquisa, estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão dos estudos, busca na literatura, categorização dos estudos, avaliação dos estudos obtidos, interpretação dos resultados, e a apresentação da revisão (MENDES, SILVEIRA; GALVÃO, 2008). A pergunta que norteou a pesquisa foi: O que a literatura científica aborda acerca da gestão em saúde na APS brasileira?

Foram selecionadas as palavras-chave que tinham relação com o tema, tendo como referência os Descritores em Ciência da Saúde (DECS) nos idiomas português e inglês. Os descritores utilizados foram: administração em saúde, atenção primária à saúde, gestão em saúde e promoção da saúde nos idiomas português, inglês e espanhol. A busca dos estudos realizou-se no mês de outubro de 2021 nas seguintes bases eletrônicas: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), e *National Library of Medicine and National Institutes of Health* (PubMed).

Os parâmetros utilizados na seleção dos artigos para a revisão integrativa foram: artigos completos que abordassem gestão em saúde na APS publicados a partir de 2016 nos idiomas inglês, português e espanhol.

Os trabalhos submetidos incluídos nesta revisão foram organizados e categorizados segundo as informações mais importantes, e classificados quanto ao nível de evidência de acordo com recomendação de Melnyk e Fineout-Overholt (2011) (Quadro 1). Para a realização da última etapa metodológica, elaboração da síntese dos estudos e dos assuntos neles encontrados, todos os estudos foram armazenados no *Software Excel* e apresentados de forma descritiva.

Quadro 1: Classificação dos níveis de evidência segundo Melnyk e Fineout-Overholt

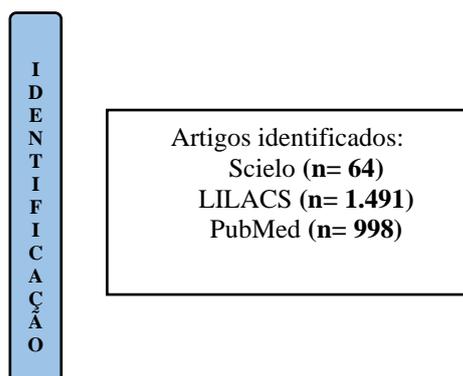
Nível de Evidência	Classificação
Nível I	Evidências de uma revisão sistemática ou meta-análise
Nível II	Evidência obtida por meio de pesquisas rigorosas bem elaboradas
Nível III	Evidências de ensaios controlados bem desenhados sem randomização
Nível IV	Evidências de estudos de caso-controle e coorte bem desenhados
Nível V	Evidências de revisões sistemáticas de estudos descritivos e qualitativos
Nível VI	Evidências de estudos descritivos ou qualitativos únicos
Nível VII	Evidências oriundas de opinião de autoridades e / ou relatórios de comitês de especialistas

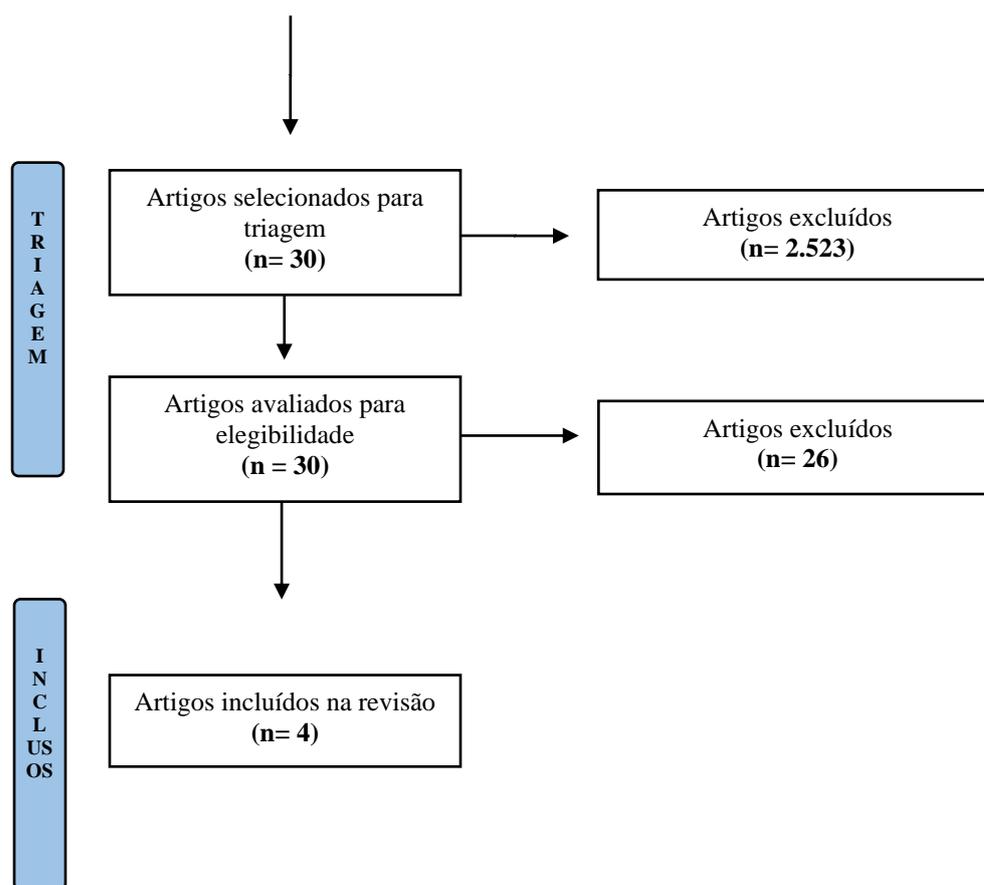
Fonte: Adaptado de MELNYK e FINEOUT-OVERHOLT, 2011.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, foram encontrados 2.553 artigos. Ao final do levantamento bibliográfico obtiveram-se 30 artigos que atendiam ao questionamento deste estudo e os critérios de inclusão, a partir da leitura do título e resumos deles. Os artigos elegidos foram acessados na íntegra e então se realizou a detalhada análise dos dados, sendo que apenas 6 artigos atenderam a questão norteadora desta revisão. O processo de busca, seleção e inclusão dos estudos está sistematizado na Figura 1.

Figura 1 – Processo metodológico do levantamento dos estudos na revisão integrativa.





Todos os estudos presentes nesta revisão foram da língua portuguesa, apresentando diferentes métodos de pesquisa como: qualitativo (n=2), exploratório (n=1) e relato de experiência (n=1). A partir dos artigos selecionados realizou-se uma síntese dos estudos e dos assuntos neles encontrados. Alguns artigos apresentaram mais de uma categoria (Quadro 2).

Após a sumarização dos artigos selecionados, realizou-se um agrupamento das categorias temáticas e assuntos neles encontrados. É importante destacar que alguns artigos apresentaram mais de uma categoria (Quadro 3).

Quadro 2 – Artigos selecionados sobre gestão em saúde na APS no Brasil.

AUTOR/ANO	TÍTULO	OBJETIVO	SÍNTESE	NÍVEL DE EVIDÊNCIA
GERLACK et al. (2017)	Gestão na assistência farmacêutica na atenção primária no Brasil	Identificar fatores condicionantes da gestão da assistência farmacêutica na atenção primária no âmbito do Sistema Único de Saúde	Fatores como a não participação dos gestores nos conselhos de saúde, falta de adoção de procedimentos operacionais para a seleção, programação, aquisição, falta de autonomia financeira foram identificadas no estudo. A gestão da assistência farmacêutica possui respaldo legal e político o qual deveria contribuir para a melhoria da assistência farmacêutica na APS, entretanto, há um descompasso entre os objetivos dessas normas com o que é visto na realidade.	VI
SILVA et al. (2021)	Desafios e possibilidades dos profissionais de saúde no cuidado ao idoso	Investigar os desafios e as possibilidades de profissionais de saúde para a gestão do cuidado de idosos dependentes na Atenção Primária à Saúde.	A gestão do cuidado assume dimensões desafiadoras para a tomada de decisões, enfrentando dificuldades estruturais e administrativas, gestão ineficiente, falta de materiais, sendo necessárias práticas que promovam mudanças em condições essenciais para gerenciar.	V
SILVA, CARVALHO e MELO (2019)	Processo circular enquanto ferramenta para gestão de conflitos em uma Unidade Básica de Saúde	Relatar a experiência dos autores na condução de um plano circular enquanto mediação para resolução de conflitos entre profissionais de saúde, vinculados a uma Unidade Básica de Saúde.	O uso do plano circular alcançou o seu propósito enquanto ferramenta para mediação de conflitos, uma vez que a questão foi problematizada pelo grupo; e novos olhares, trazidos à tona, propiciando melhoras na relação entre os profissionais da equipe de trabalho.	V
SODER et al. (2020)	Práticas de enfermeiros na gestão do cuidado na atenção básica	Descrever as práticas de gestão do cuidado de enfermeiros na atenção básica	Foram descritas as categorias planejamento, organização, gestão de pessoas e avaliação. E concluiu-se que, a detecção das fragilidades e potencialidades do serviço, preserva os planejamentos e ações ligadas a gestão do cuidado, pavimentando caminhos tortuosos da organização dos serviços, das relações da	VI

			equipe de saúde e usuários.	
--	--	--	-----------------------------	--

Quadro 3 – Assuntos abordados segundo categoria temática.

AUTOR/ANO	CATEGORIA TEMÁTICA	ASSUNTOS ABORDADOS
SILVA et al. (2021)	Políticos	Desarticulação da rede, burocracia do sistema, políticos e gestão na atenção primária
GERLACK et al. (2017) SODER et al. (2020)	Gestão de qualidade	Tecnologia de monitoramento, avaliação
GERLACK et al. (2017) SODER et al. (2020)	Gestão de planejamento	Organização, capacidade técnica-gerencial, gestão participativa
SILVA, CARVALHO e MELO (2019) SILVA et al. (2021) SODER et al. (2020)	Desafios de Gestão	Resolução de conflitos, déficit de recursos, déficit financeiro, duplicidade de atividades, déficit de área física, escassez de insumos e equipamentos, recursos humanos, qualificações, carga de trabalho

Diante da análise dos artigos selecionados foi possível observar que a categoria desafios da gestão foi a que mais se destacou (75%), mostrando que a gestão em saúde na APS configura um desafio devido à falta de recursos financeiros, duplicidade de atividades gestão-assistência, área física deficitária, e gestão de conflitos entre funcionários, recursos humanos, escassez de insumos e equipamentos (SODER et al., 2019; SILVA et al. 2021; SILVA; CARVALHO; MELO, 2019).

A gestão de planejamento elencou a organização da gestão, destacando a adequação dos recursos para operar a gestão, a capacidade técnica-gerencial, e gestão participativa (GERLACK et al., 2017).

A categoria política apresentou a burocracia do sistema como fator que prejudica ou até mesmo interrompe o andamento dos serviços de saúde. De acordo com Silva et al. (2021) a falta e escassez de insumos e equipamentos representa adversidades para orientar as ações de proteção, prevenção e promoção da saúde. Nesse sentido, no presente estudo, foi um aspecto comum abordado na categoria gestão de materiais.

Gestão de qualidade foi a categoria menos abordada, no entanto, ficou evidenciado que a avaliação da qualidade da gestão é de extrema importância, uma vez que a presença de instrumentos possibilita a avaliação da qualidade nos serviços de saúde (PIRES et al., 2019).

CONCLUSÃO

As publicações analisadas demonstram que a gestão em saúde na atenção primária à saúde ainda é um grande desafio, e enfrenta diversos problemas tais como a escassez de recursos materiais e financeiros, a falta de qualificação dos gestores ou a duplicidade de atividades de gestão e assistência, a gestão de recursos humanos, e a burocracia do sistema.

Diante da junção destes elementos, foi possível observar que o conceito de gestão em saúde na atenção primária à saúde não é muito abordado, o que torna necessário ampliar estudos e pesquisas neste campo.

Algumas limitações foram encontradas no presente estudo, como por exemplo, o número limitado de artigos sobre a temática no Brasil, bem como, intervenções para auxiliar no gerenciamento da APS no contexto brasileiro. Este estudo apresenta como implicações práticas a possibilidade de gestores de saúde conhecer o que tem sido

realizado no país e adequar em suas unidades de saúde. Sugerem novos estudos no âmbito da gestão em saúde na APS no Brasil.

Colaboração: DD Rosa trabalhou na concepção, delineamento e redação final do artigo. MD Antunes trabalhou na revisão crítica e aprovação da versão a ser publicada.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica: Ministério da Saúde, 110p. 2012. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html Acesso em: 04 nov. 2021
- BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 2.436 de 21 de setembro de 2017.** Brasília, 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html Acesso em: 04 nov. 2021
- BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica. Portaria nº 648 de 28 de março de 2006. Brasília, v. 143, n. 61, 2006. Seção 1, p.71-76 Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0648_28_03_2006_comp.html Acesso em: 04 nov. 2021
- CONASS - CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. A Atenção Primária e as Redes de Atenção à Saúde. 1 ed. Brasília, 127 p. 2015. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/A-Atencao-Primaria-e-as-Redes-de-Atencao-a-Saude.pdf> Acesso em: 04 nov. 2021
- FAUSTO, M.C.R.; MATTA, G.C. Atenção Primária à Saúde: histórico e perspectiva. **Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde**, v. 4, n. 1, p. 43-67, 2007.
- GERLACK, L.F. et al. Gestão da assistência farmacêutica na atenção primária no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, n. 2, p. 1-11, 2017. Disponível em http://www.rsp.fsp.usp.br/wp-content/uploads/articles_xml/0034-8910-rsp-S1518-51-s2-87872017051007063/0034-8910-rsp-S1518-51-s2-87872017051007063-pt.x34413.pdf Acesso em 6 nov.2021.
- GIOVANELLA, L. Atenção básica ou atenção primária à saúde? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 8, p. e00029818, 2018.
- LAVRAS, C. Atenção primária à saúde e a organização de redes regionais de atenção à saúde no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 4, p. 867-874, 2011.
- LORENZETTI, J. et al. Gestão em saúde no Brasil: diálogo com gestores públicos e privados. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 23, n. 2, p. 417-425, 2014.

- MATOS, E.; PIRES, D. Teorias Administrativas e organização do trabalho: De Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 15, n. 3, p. 508-514, 2006.
- MELNYK, B.M.; FINEOUT-OVERHOLT, E. Evidence – Based Practice in Nursing & Healthcare: a guide to best practice. 2 ed, 2011.
- MENDES, E.V. O Cuidado das Condições Crônicas na Atenção Primária à Saúde: o imperativo da consolidação da estratégia da saúde da família. 512p. 2012. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49107/9788579670787-por.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 4 nov. 2021
- MENDES, K.D.S.; SILVEIRA, R.C.C.P.; GALVÃO, C.M. Revisão Integrativa: Método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto Contexto Enferm**, v. 17, n. 4, p.758-764. 2008.
- OMS - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE/UNICEF. Cuidados primários de saúde. Relatório da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, Alma-Ata, Rússia. Brasília: Unicef, 1979/1978. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf Acesso em: 4 nov. 2021.
- PIRES, D.E.P. et al. Gestão na Atenção Primária: implicações nas cargas de trabalho de gestores. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 40, n. 1, p. 1-10, 2019,
- SILVA, G.M.; CARVALHO, D.P.F.O.; MELO, D.B. O processo circular enquanto ferramenta para a gestão de conflitos em uma unidade básica de saúde. **Saúde Debate**. V. 43, n. 6, p.129-137, 2019.
- SILVA, R.M. et al. Desafios e possibilidades dos profissionais de saúde no cuidado ao idoso dependente. **Ciências & Saúde Coletiva** v. 26, n. 1, p.89-98, 2021.
- SODER, R.M. et al. Práticas de enfermeiros na gestão ao cuidado na atenção básica. **Revista Cubana de Enfermería**, v. 36, n. 1, p. e2815, 2020.
- STARFIELD, B. Atenção Primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Unesco, Ministério da Saúde. 726p, 2002.
- TANAKA, O.Y.; TAMAKI, E.M. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 4, p. 821-828. 2012.
- WHITTEMORE, R.; KANALF, K.; The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**., v. 52, n. 5, p. 546-553. 2005.

Biopolítica em plataforma digital: Análise das *lives* do Presidente Jair Bolsonaro nos primeiros seis meses da pandemia da Covid-19

Renata de Oliveira Miranda Gomes

<http://lattes.cnpq.br/2526286754355925>

<https://orcid.org/0000-0002-2723-9391>

Johan Gabriel Capucho von Behr

<http://lattes.cnpq.br/9208040643958309>

<https://orcid.org/0000-0002-0169-7976>

Luciana de Oliveira Miranda

<http://lattes.cnpq.br/7127812465310939>

<https://orcid.org/0000-0002-0744-9770>

Recebido em: 12/11/2022

Aprovado em: 12/01/2023

Resumo

O artigo busca entender de que maneira o discurso biopolítico foi apropriado pelo Presidente Jair Bolsonaro em suas *lives* semanais nas plataformas de mídias sociais. Para tal, realiza uma análise lexical das transcrições das *lives* nos primeiros seis meses da pandemia da Covid-19 (12 de março a 17 de setembro de 2020) no Youtube, por meio do software Iramuteq, com a criação de nuvens de palavras e análises de similitude. Conclui-se que a manifestação biopolítica se dá a partir do uso de termos de cunho político com maior frequência do que termos associados à crise de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19.

Palavras-chave: Biopolítica. Jair Bolsonaro. Análise do Discurso. Covid-19.

Abstract

The article seeks to understand how President Jair Bolsonaro appropriated bio political discourse by in his weekly lives on social media platforms. To this end, it conducts a lexical analysis of the transcripts of the Lives in the first six months of the COVID-19 pandemic (March 12 to September 17, 2020) on Youtube, through Iramuteq software, with the creation of words and analysis clouds of similarity. We concluded that the bio political manifestation occurs from the use of terms of political nature more frequently than we have associated with the public health crisis caused by the COVID-19 pandemic.

Keywords: Bio Politics. Jair Bolsonaro. Discourse Analysis. Covid-19

Introdução

A doença da Covid-19 foi identificada pela primeira vez em janeiro de 2020 por autoridades chinesas. Causado pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, a doença foi caracterizada pela OMS como uma pandemia em 11 de março de 2020. No Brasil, o primeiro caso registrado com Covid-19 foi identificado em fevereiro de 2020, no Estado de São Paulo (ASCOM UNA-SUS, 2020). Em 19 de novembro de 2020, doses de imunizantes de diversos fabricantes e origens já haviam chegado ao Brasil, e em 17 de janeiro de 2021 estas foram devidamente autorizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (GOMES, 2021).

Os conceitos de biopoder e biopolítica de Michel Foucault se fazem relevantes quando se analisa a relação entre os governos e a sociedade, especialmente em um momento de crise de saúde pública. O biopoder é justamente um poder que se encarrega da vida (FOUCAULT, 2007) e prioriza a massa em detrimento dos indivíduos (FOUCAULT, 2014) para gerar uma tecnologia de poder que permite o controle desta massa (NEVES; GOMES, 2021). A ascendência de uma tecnobiopolítica também se faz relevante ao contextualizarmos a biopolítica no ambiente das revoluções tecnológicas, no qual um governo pode usar de plataformas e mídias sociais para exercer controle de corpos.

O governo de Jair Bolsonaro se provou um potencial utilizador de estratégias de biopolítica quando analisamos a emergência da Covid-19, e em relação ao seu uso de plataformas de mídias sociais. Ao deixar de apoiar a ciência e propor a rejeição de medidas de isolamento social para o combate da doença, assume um papel de grande controle da vida, instigando uma política de fazer viver, e conseqüentemente deixar morrer (FOUCAULT, 2005; BEZERRA, SILVA, 2019). Além disso, o uso de plataformas de mídias sociais por atores políticos e governamentais, com o seu alcance e visibilidade, podem ser extremamente prejudiciais. “Políticos e influenciadores digitais que compartilham e reforçam discursos contrários às recomendações médicas estão diretamente relacionados com o alcance da desinformação em rede” (OLIVEIRA; BACCARIN; GUIMARÃES, 2020).

Este artigo busca entender de que maneira o discurso biopolítico foi apropriado pelo presidente Jair Bolsonaro em suas *lives* semanais durante os seis primeiros meses da

pandemia de Covid-19. Para tal, realiza uma análise lexical das transcrições destas *lives*, por meio do *software* Iramuteq.

O presente trabalho está dividido em quatro partes. Primeiro, traça um breve panorama da bibliografia de biopoder e biopolítica segundo a teoria Foucaultiana. Em seguida, relaciona os conceitos de governo eletrônico e plataformas. Estabelece as estratégias de coleta e análise dos dados. E, por fim, realiza a análise do corpus em geral e dos resultados gerados a partir da análise e do uso do Iramuteq.

1. Biopoder e biopolítica segundo Foucault

O biopoder é entendido como “um poder que tem a tarefa de se encarregar da vida” (FOUCAULT, 2007, p. 135). Foucault entende a biopolítica como a maneira de racionalizar práticas governamentais que interferem diretamente em questões da vida de um conjunto da sociedade (FOUCAULT, 2008, p. 431) O biopoder é também estabelecido em contraposição ao poder soberano, que prioriza a massa populacional, não dispõe dos indivíduos e não está interessado no sujeito (FOUCAULT, 2014). Pode-se afirmar que

Biopoder é uma tecnologia de poder, um sistema que utiliza várias técnicas em uma única tecnologia, que permite o controle de populações inteiras [...] é utilizado com ênfase na proteção da vida, na regulação do corpo, na proteção de outras tecnologias e apresenta reflexões sobre ações disciplinares e vigilantes que interferem continuamente nas principais características da vida humana. (NEVES; GOMES, 2021, p. 54)

Silva e Silva Júnior (2019), complementam o conceito ao apontar que as biopolíticas “constituem-se estratégias racionalizadas de gestão e administração da vida e se corporificam nas mais diversas campanhas e políticas elaboradas nos dias de hoje, tanto pelo Estado como por setores da iniciativa privada e organizações não-governamentais” (p. 230). Os autores também estabelecem que a biopolítica está baseada em certa medida às políticas públicas do Estado, voltadas ao bem-estar de uma sociedade (SILVA; SILVA JÚNIOR, 2019, p. 231).

Neves e Gomes (2021) afirmam que a emergência dessa tecnologia de poder acontece a partir da *governamentalidade* - conceito derivado da teoria foucaultiana. Pode ser identificada como “o conjunto formado pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que possibilitam o exercício de sua forma assaz específica, embora complexa, de poder, que tem por alvo a população” (BURCHELL; GORDON; MILLER, 1991, p. 102-103 *apud* AMOS, 2010, p. 26). Ainda para Neves e

Gomes (2021), a governamentalidade explica um processo de geração de instituições de governo, no qual o alvo central está na população.

A biopolítica é foco de técnicas políticas específicas, e que tem como objetos as características biológicas de um grupo humano ou uma sociedade (LOPES, 2021). Lorenzini (2021), ao problematizar o conceito de Foucault para tempos de Covid-19, apresenta que a biopolítica é sempre uma política de vulnerabilidade diferencial.

Longe de ser uma política que apaga as desigualdades sociais e raciais ao nos lembrar de nosso pertencimento comum à mesma espécie biológica, é uma política que se apoia estruturalmente no estabelecimento de hierarquias no valor das vidas, produzindo e multiplicando a vulnerabilidade como meio de governar as pessoas (LORENZINI, 2021, p. S44-45, *tradução própria*).

Dias (2020), ao retomar as análises de Foucault e Nikolas Rose (1999), argumenta por sua vez que a biopolítica exerce um papel de monitoramento da população. “A biopolítica se constrói possibilitando práticas de biopoder de modo localizado. Nesse sentido, a vida não é mais vista em sua unidade (DIAS, 2020, p. 10). Desta forma, questões que outrora eram consideradas individuais, como as doenças, não são mais classificadas como tal. São de fato um problema social, a ser enfrentado pela coletividade. Logo, os fenômenos que afetam a sociedade são racionalizados a partir da biopolítica.

Silva e Silva Junior (2019) trazem a questão da biopolítica digital, mediada por algoritmos. Nesta, a conexão entre sujeito e Estado se torna uma nova maneira de se gerenciar e controlar a sociedade.

O Estado media a vida através de redes online, institucionalmente alicerçadas em práticas de saber-poder. O algoritmo biopolítico, portanto, neste modelo de conectividade/interação, promove plataformas de vigilância/controle, na qual o cidadão-sujeito é parte do processo, e, também, alvo dele, afinal o Estado ainda detém a responsabilidade de garantir à sociedade segurança cotidiana (SILVA; SILVA JÚNIOR, 2019, p. 232).

Este fato se tornou especialmente visível com a pandemia de Covid-19, mas não teve início com a mesma. Freitas, Capiberibe e Montenegro (2020), afirmam que “esse processo gradual de intensificação de controle sobre os indivíduos e, especialmente, sobre a população, produz uma narrativa que sublinha a necessidade de acesso aos dados pessoais como imprescindíveis à ordem, ao bem-estar e ao desenvolvimento humano” (p. 194). As autoras indicam que é possível uma conciliação entre biopoder e democracia em um âmbito digital quando se pensa em governança tecnopolítica, justamente a partir de uma relação entre instrumentos de ação pública e direitos humanos fundamentais. “O controle sobre a população passa pelo conhecimento de suas demandas e características essenciais, conhecimento este que, muitas vezes, pertence aos representantes da

sociedade civil, às organizações não governamentais, coletivos e não aos governos” (Idem, p. 198).

Desta forma, estratégias biopolíticas se posicionam no contexto da atual crise de saúde pública da Covid-19 como uma maneira de se exercer vigilância nos corpos dos indivíduos. As epidemias e as doenças em geral são alvos de controle das biopolíticas (FOUCAULT, 2005). Quando o Estado assume o papel foucaultiano e neoliberalista de “fazer viver e deixar morrer”, assume também o poder sobre a vida (FOUCAULT, 2005; BEZERRA, SILVA, 2019).

Parte 2. Governo Eletrônico e Plataformas

LAU *et al* (2008) estabelece governo eletrônico como uma maneira pelo qual se pode conectar cidadãos com o governo que lhes representa por meio da esfera digital. Desta forma, torna-se possível o acesso a informações e serviços oferecidos de maneira mais fácil e democrática. Balutis (2001) indica que existem quatro etapas ou fases para se adotar um governo eletrônico. Eles são: disseminar informações, interagir com a sociedade, promover transações online e promover serviços interconectados entre diversos níveis de governo. No caso analisado pela presente pesquisa, as *lives* semanais são tanto uma estratégia de disseminação de informações, quanto de interação direta com a sociedade.

No entanto, segundo a pesquisa TIC Domicílios 2021, 18,4% das residências brasileiras ainda não possuem acesso à internet (CETIC, 2022). Já a quantidade de pessoas que nunca utilizaram algum meio de entrar em contato com serviços de governo eletrônico representa 29,5% dos pesquisados. Desta forma, é necessário problematizar até que ponto o uso da internet e de plataformas democratiza o acesso a informações.

De acordo com Poell, Nieborg e Van Dijck (2020), plataformas partem de infraestruturas digitais e moldam interações entre indivíduos em espaços virtuais. Além disso, são organizados por meio de monetização de informações, coleta e circulação de dados, e processamento de algoritmos. A plataformização do mundo se estabelece então como um processo pelo qual diferentes aspectos da vida social e humana se encontram em interfaces tecnológicas.

O uso de plataformas de redes sociais especificamente pelo governo como maneira de anúncio de serviços, aproximação com a sociedade e promoção política não é novidade do governo Bolsonaro. Em 2012, o Gabinete de Segurança Institucional da

Presidência da República divulgou uma norma que estabelece as diretrizes para o uso seguro das redes sociais na Administração Federal. O documento reconhece que as mídias sociais são um fenômeno mundial e que, no Brasil, o seu uso pode ser uma ferramenta de aproximação, publicidade e eficiência (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2012). A plataforma YouTube, na presente pesquisa, é o meio pelo qual o Governo Federal, na figura do presidente Jair Bolsonaro, estabelece diálogo direto com a sociedade.

Parte 3. Estratégia metodológica

O presente artigo busca investigar de que maneira o discurso biopolítico foi apropriado pelo presidente Jair Bolsonaro em suas *lives* semanais durante os seis primeiros meses da pandemia de Covid-19. Para tal, propõe a realização de uma análise lexical a partir das transmissões ao vivo semanais do Presidente Jair Bolsonaro, as “*Lives de Quinta*”. O estudo das *lives* do Presidente vem sendo realizada por pesquisadores para entender temáticas como a comunicação pública em tempos de pandemia (RIBEIRO; MAINIEIRI, 2021), a disputa discursiva quanto ao uso da cloroquina como remédio contra a Covid-19 (MONARI; SANTOS; SACRAMENTO, 2020) e a crítica do trabalho da imprensa na cobertura da pandemia (NICOLETTI; FLORES, 2021).

Para se alcançar a análise lexical, foi fundamental partir da Análise do Discurso. A Análise de Discurso Crítica, tratada também por Estudos Críticos do Discurso por autores como van Dijk (2008), configura-se “por uma heterogeneidade de abordagens que estabelecem diferentes relações interdisciplinares com diferentes disciplinas das ciências sociais” (VIEIRA; RESENDE, 2011). Por sua relação essencial de compreensão social por meio da linguagem e de manifestações textuais e semióticas do discurso, tal conjunto metodológico é a ferramenta ideal de análise do objeto de estudo.

Reforçando tal ideia, a ADC é “uma ferramenta, mais que um fim em si mesma, para explorar o modo sistemático como os atores ou grupos sociais legitimam maneiras de ver o mundo” (QUIROZ, 2008, p. 79, *apud* VIEIRA & RESENDE, 2011). Devido à abrangência da diversidade textual existente à luz da ADC, a abordagem do analista de discurso é sempre subordinada à natureza discursiva e aos textos-objeto e sujeitos intrínsecos à análise específica. Destarte, utilizou-se análise de escolha lexical, processos mentais/sintáticos e avaliação de presunções valorativas na metodologia do presente

trabalho.

A coleta dos vídeos foi realizada no dia 29 de abril de 2022. Primeiro buscou-se os arquivos em vídeo das *lives* do presidente pela sua conta oficial no YouTube. Como nem todas as *lives* semanais estavam arquivadas na conta oficial, as transmissões nas datas que faltavam foram coletadas em outros perfis de apoiadores que realizavam a transmissão, como o canal “Pingos nos Is”. Em seguida, foram coletadas as transcrições disponíveis pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) na plataforma Pinpoint, do Google.

Foram incluídas no corpus da pesquisa apenas as *lives* cujas transcrições estavam disponíveis pela Abraji, entre o período de 19 de março e 17 de setembro de 2020 - os seis primeiros meses da pandemia da Covid-19. O dia 17 de março de 2020 foi escolhido como marco inicial pelo registro da primeira morte em decorrência do coronavírus no Brasil (G1, 2020). No total, foram 15 *lives* inclusas.

Para fazer a análise, foi usado o software gratuito *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (Iramuteq). Desenvolvido por Pierre Ratinaud, o Iramuteq permite a criação de nuvens de palavras, análises de similitude e a segmentação da base de dados por meio de subgrupos. O software já foi utilizado por outros autores para fazer diversas análises lexicais, como os discursos de posse dos Ministros das Relações Exteriores (FONSECA, 2018), as atas do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (RIBEIRO, 2017) e discursos homofóbicos no Facebook (SILVA, 2018).

Parte 4. Análise das *lives*

O corpus da pesquisa foi composto por 15 transcrições de *lives* do presidente Jair Bolsonaro. A Tabela 1 apresenta a relação da data da *live*, duração, convidados e principais temas.

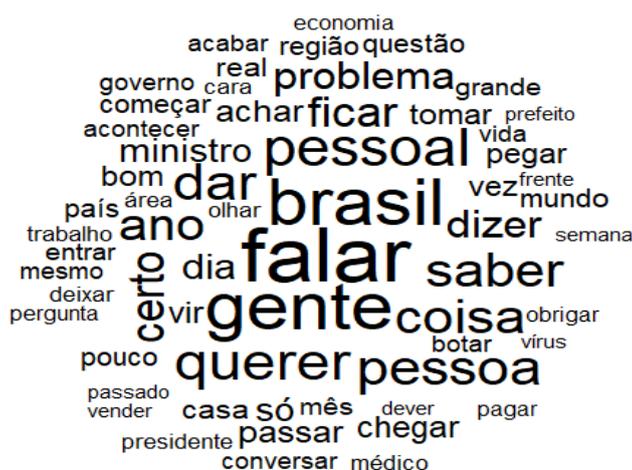
Tabela 1 - Resumo das *lives* coletadas

Data da live	Duração	Convidados	Principais temas
12/3/2020	18:20	Ex-ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta	Preço do combustível, pandemia da Covid-19
19/03/2020	13:01	Apenas Presidente Jair Bolsonaro	Pandemia da Covid-19, desemprego, taxa de juros
16/04/2020	20:57	Ex-ministro da Saúde, Nelson Teich	Pandemia da Covid-19, isolamento social,
23/04/2020	16:33	Ex-presidente da Caixa Econômica, Pedro Guimarães	Auxílio Emergencial, desemprego, pandemia da Covid-19
30/04/2020	27:00	Apenas Presidente Jair Bolsonaro	Auxílio Emergencial, isolamento social, crise da posse do Delegado Ramagem, energia elétrica
14/05/2020	32:23	Ex-presidente da Caixa Econômica, Pedro Guimarães	Isolamento social, auxílio emergencial, pandemia da Covid-19
18/06/2020	25:04	Apenas Presidente Jair Bolsonaro	Prisão de Fabrício Queiroz, interferência na Polícia Federal, auxílio emergencial, pandemia da Covid-19
25/06/2020	56:39	Ministro da Economia, Paulo Guedes	Alteração no Código de Trânsito, auxílio emergencial, pandemia da Covid-19
02/07/2020	1:00:34	Ex-presidente da Caixa Econômica, Pedro Guimarães e ex-Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho	Pesca, agronegócio, uso da hidroxiquina, auxílio emergencial, PL das Fake News, pandemia da Covid-19
16/07/2020	1:10:32	Apenas Presidente Jair Bolsonaro	Presidente com Covid-19, queimadas na Amazônia, desemprego
30/07/2020	57:11	Ex-Ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas	Corrupção, obras de infraestrutura, pandemia da Covid-19
20/08/2020	43:25	Ministro da Controladoria-Geral da União, Wagner Rosário	Pesca, corrupção, portos, queimadas na Amazônia
03/09/2020	54:55	Ex-Ministro da Advocacia-Geral da União, André Mendonça	Auxílio Emergencial, corrupção e transparência, radares de trânsito
10/09/2020	35:07	Não-políticos	Defesa dos animais, preço dos alimentos
17/09/2020	40:02	Ex-presidente da Caixa Econômica, Pedro Guimarães	Preço dos combustíveis, auxílio emergencial

Fonte: Elaborada pelos autores

A Análise de Discurso Crítica encaixa-se aqui não apenas como método, mas como ciência exploradora de discursos sociais e hegemônicos. Nesse caso, o discurso biopolítico é exercido não apenas em âmbito social, mas em institucionalidade. A partir de nuvens de palavras formuladas a partir das *lives* supracitadas, percebe-se as relações léxicas que geram e manifestam esse discurso.

Figura 1 - Nuvem lexical gerada a partir de todas as *lives*



Fonte: Elaborada pelos autores

Para efeitos de consideração, as palavras maiores aparecem com maior frequência, e termos abundantes em discurso oral, como conjunções (“e”, “mas”), preposições (“de”, “para”, “por”) e artigos (“uma”, “um”, “o”, “a”) foram desconsiderados, pois não acumulam sentido semântico relevante à análise.

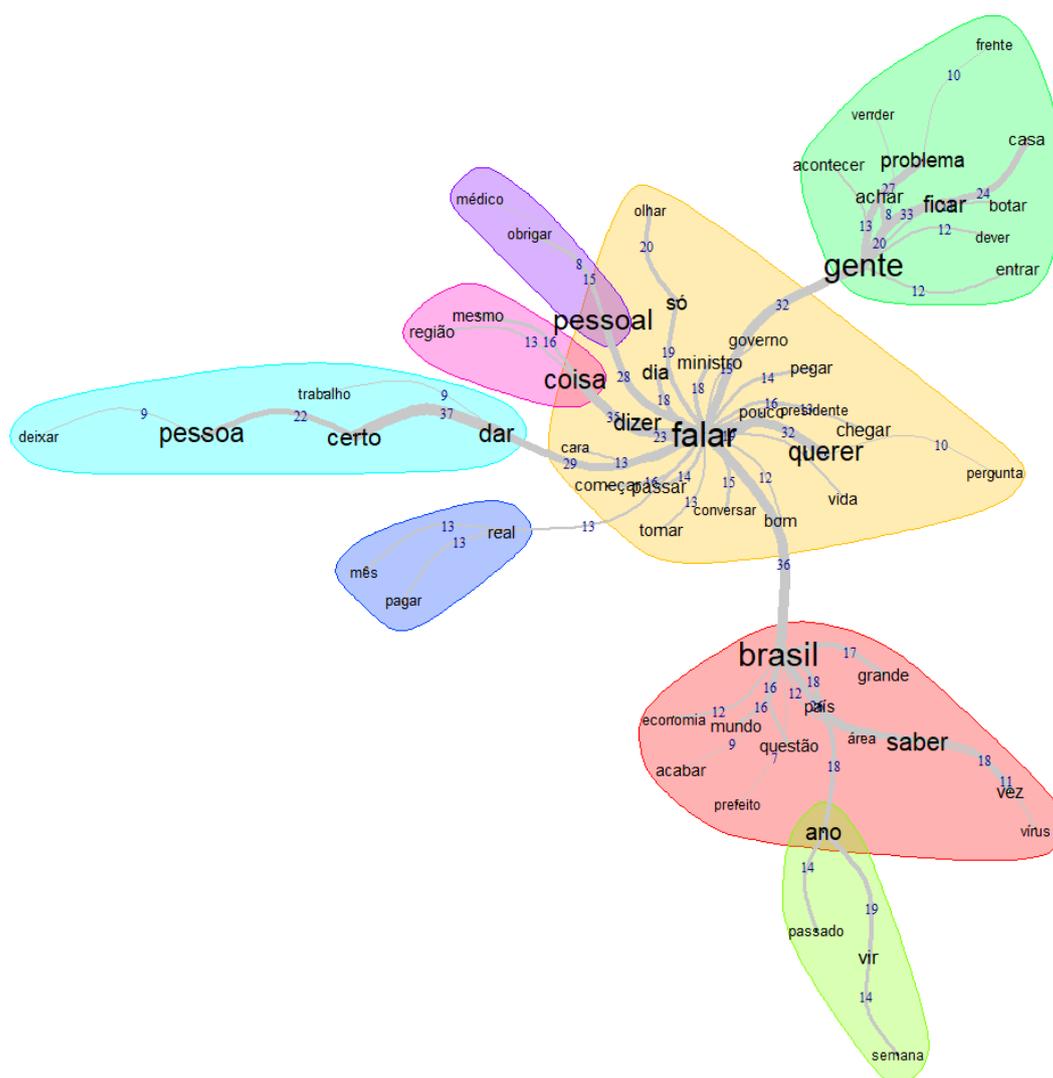
Diante disso, percebe-se que as maiores palavras que se formam são os seguintes termos: “falar”, “gente” e “Brasil”. O primeiro, verbo no infinitivo, é utilizado principalmente pelo presidente para definir o enquadre da interação midiática que se encontra (GOFFMAN, 1967). As construções mais persistentes colocam ou Bolsonaro e sua equipe como sujeitos (“agora eu vou falar” / “temos que falar” / “nós vamos falar aqui”) e, sucessivamente, terceiros (“o Supremo vai falar” / “o ministro agora vai falar” / “vão falar” / “a imprensa vai falar”). Grande parte, porém, é puramente direcionadora: define o que se fala na *live*, posicionando e reposicionando o presidente como figura central de controle interacional naquele momento. Detém constantemente o controle do enquadramento (GOFFMAN, 1967).

O segundo termo mais numeroso (“gente”) parte não de pessoas como assunto em si, mas da marca de oralidade “a gente”, configurando a intenção de primeira pessoa do

plural (“nós”). Já a terceira (“Brasil”) aparece marcando sempre o tema, sendo o primeiro termo que foge à marca de oralidade ou a direcionadores de assunto, mas que se posiciona como conteúdo-objeto em si. Estipula, portanto, o tema central das *lives* em si. Dessarte, não foge do padrão de discurso político advindo de um presidente da República.

Mais interessante à pesquisa, entretanto, não é uma análise propriamente quantitativa isolada da nuvem lexical, mas a relação semântico-pragmática entre termos. Afinal, a capilaridade de poder definida por Foucault como as relações microscópicas que, em conjunto, constroem um poder central (FOUCAULT, 1979) nos fornece a percepção de que não encontra-se um discurso necessariamente na maior incidência, mas na relação de importância que se dá ao termo ao se manifestar. Em meio à pandemia, por exemplo, observa-se uma maior incidência da palavra “ministro” ou “governo” que “vírus” e “médico”, dando um peso discursivo, principalmente, ao âmbito sobretudo político das questões, e não figurando a questão pandêmica como central.

Figura 2 - Análise de similitude gerada a partir de todas as *lives*



Fonte: Elaborada pelos autores

A Análise de Similitude permite a visualização das relações entre palavras no corpus analisado. Assim, os números que aparecem vinculando uma palavra a outra, representam a quantidade de vezes que as mesmas apareceram juntas. Por meio de uma análise interacional de tais palavras, percebemos que os desencadeamentos nos fornecem uma visão mais completa dos grupos lexicais que se formam. Notamos que o grupo central (em laranja/amarelo) abriga palavras tanto direcionadoras (“falar”, “dizer”, “conversar”) quanto de cunho político (“presidente”, “ministro”, “governo”). “Governo” e “ministro” levam a conexões diretas com “gente” como palavra central do grupo em verde, que se conecta com “problema” e o ramo “ficar-casa”. Isso é outro indicador de que o assunto de “ficar em casa” é visto aqui, em tais análises, como diretamente político.

No grupo central, então, encontram-se todos os termos político-institucionais registrados nas nuvens, e só aos grupos periféricos da Figura 2 são registrados os demais. São termos essencialmente políticos que precedem a ideia de “ficar ou não em casa”, e como isso é visto como um problema ou não. É justamente essa institucionalização do discurso que nos leva a registrá-lo como biopolítico: é o governo, de forma consciente e insistente, transformando o ato de ficar em casa ou tratá-lo como problema em um discurso institucional e não acadêmico-científico propriamente dito.

A Figura 3 foi criada a partir das *lives* nas quais o presidente apresentou um discurso favorável ao uso das medicações cloroquina e hidroxicloroquina. Estas representaram 53% (N=8) do total analisado.

Figura 3 - Nuvem de palavras de *lives* em que o presidente defende o uso da cloroquina



Fonte: Elaborada pelos autores

Na Figura 3, consegue-se ver que, mesmo com a manutenção dos termos principais em maior evidência, aumentou-se o tamanho de “médico” (tornando-o um assunto mais abordado), mas que permanece menor quando em comparação com “ministro”, indicando mais uma vez a politização das questões. A politização de qualquer temática, portanto, é evidenciada e apoiada por meio do discurso institucional.

Por último, cabe mencionar que termos esperados de aparecer com maior frequência, tanto nas nuvens de palavras quanto nas análises de similitude, faltam. A palavra “Covid”, por exemplo, aparece apenas 8 vezes nas *lives* analisadas, e a palavra “pandemia”, 14 vezes. “Vacina” é recorrente em 19 ocasiões, enquanto “cloroquina” e “hidroxicloroquina” aparecem 14 e 19 vezes, respectivamente. Diante do universo de

termos constantes na análise, essas frequências se tornam insignificantes, logo não aparecem nas imagens.

Conclusões

O presente trabalho teve como objetivo compreender de que forma o discurso biopolítico é apropriado pelo presidente Jair Bolsonaro em suas *lives* semanais nas mídias sociais. Pode-se compreender então que tal manifestação discursiva se dá por meio da centralização de certos temas e isolamentos de outros. Analisando as Figuras 1 e 3, percebe-se que palavras que abordam saúde e vida estão sempre em menor frequência que outros termos que tem cunho político mais evidente. Um dos exemplos mais claros se dá na dicotomia entre palavras caracterizadas como elusivas à saúde pública, como “saúde”, “médico” e “vírus”, e palavras entendidas como relacionadas ao aspecto político, como “ministro” e “estado”. Outro exemplo se estabelece na Figura 3, na qual as *lives* onde o presidente explicitamente defende o uso da cloroquina, são também os momentos em que palavras como “vírus” não aparecem.

Em um momento de crise de saúde pública como a pandemia da Covid-19, espera-se que o governo queira priorizar uma agenda pautada no debate sobre a causa do problema e possíveis soluções. O que esta pesquisa aponta é o contrário. As manifestações de Jair Bolsonaro que foram avaliadas neste artigo demonstram a estratégia discursiva de se alterar a agenda do debate por meio de um foco em outros temas. A biopolítica se manifesta então justamente na ausência de relações léxicas fortes e centrais acerca da temática de pandemia ou saúde em si.

A utilização da análise lexical, com apoio na Análise do Discurso, e dos instrumentos Nuvem de Palavras e Análise de Similitude são contribuições a serem consideradas para a pesquisa qualitativa em administração pública e governança. Especificamente, estes procedimentos elucidam o emprego de estratégias de disseminação de informações em plataformas digitais utilizadas por governantes, com o objetivo, ao menos oficial, de aprimorar a interação direta com a sociedade.

Agradecimentos

Não se aplica.

Referências

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 023-038, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/tH6GmSLkMdnvDtWV6VDYdTm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2022.

ASCOM UNA-SUS. **Coronavírus**: Brasil confirma primeiro caso da doença. 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BALUTIS, Alan P. E-Government 2001, Part I: Understanding the Challenge and Evolving Strategies. **The Public Manager**, [s. l.], v. 30, ed. 1, Spring 2001. Disponível em: <https://www.questia.com/read/1G1-75916273/e-government-2001-part-i-understanding-the-challenge>. Acesso em: 26 abr. 2022.

BEZERRA, Jaqueline Jesus; SILVA, Francisco Vieira de. As cores da vida: estratégias biopolíticas nas campanhas Setembro Amarelo, Outubro Rosa e Novembro Azul. **Miguilim**, v. 8, n. 2, p. 728-741, maio-agosto, 2019. Disponível em: <http://periodicos.urca.br/ojs/index.php/MigREN/article/view/1902/1489>. Acesso em: 8 abr. 2022.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2021**. São Paulo, 21 de junho de 2022. Disponível em: https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2021_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

DIAS, Renato Duro. Governamentalidade, biopolítica e vida precária: A pandemia de Covid-19 no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 2, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/43634/pdf>. Acesso em: 01 abr. 2022.

FONSECA, Pedro. Poder e Discurso: uma análise de conteúdo do discurso de posse dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil (2003-2016). **Revista Portuguesa de Ciência Política**, n. 18, p. 89-110, p. 2018. Disponível em: <https://rpcp.pt/index.php/rpcp/article/view/19/13>. Acesso em: 4 mai. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. 13. ed. Trad. Maria Thereza Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. São Paulo: Graal Edições, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 1979. ed. 8. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra Editora. 2014.

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)**. 1ª ed. Trad. Eduardo Brandão, Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: o nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalhe. 42ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FREITAS, Christiana Soares de; CAPIBERIBE, Camélia Luciana Góes; MONTENEGRO, Luísa Martins Barroso. Governança Tecnopolítica: Biopoder e Democracia em Tempos de Pandemia. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 191-201, mai/out 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36637/21028>. Acesso em: 04 abr. 2022.

G1. SP registra a primeira morte pelo novo coronavírus no Brasil. **G1**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/17/estado-de-sp-tem-o-primeiro-caso-de-morte-provocada-pelo-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 5 set. 2021.

GOFFMAN, Erving. **Ritual de interação: ensaios sobre o comportamento face a face**. 1967. Petrópolis: Vozes, 2011.

GOMES, Renata de Oliveira Miranda. **Comunicação da Ciência em Tempos de Pandemia**: estudo de caso sobre a comunicação da vacina nos governos do Distrito Federal e de São Paulo. Orientador: Prof^a Dr^a Marisa von Bülow. 2021. 77 f. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

LAU, Tuenyu *et al.* Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brazil and Mexico. **Telecommunications Policy**, [s. l.], n. 32, p. 88-100, 2008. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1016/j.telpol.2007.07.007>. Acesso em 26 abr. 2022

LORENZINI, Daniele. Biopolitics in the time of coronavirus. **Critical inquiry**, v. 47, n. S2, p. S40-S45, 2021. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/711432>. Acesso em: 01 abr. 2022.

MONARI, Ana Carolina Pontalti; SANTOS, Allan; SACRAMENTO, Igor. COVID-19 and (hydroxy)chloroquine: a dispute over scientific truth during Bolsonaro's weekly Facebook live streams. **Journal of Science Communication**, v. 19, n.7, p. 1-17, 2020. Disponível em: https://jcom.sissa.it/sites/default/files/documents/JCOM_1907_2020_A03.pdf. Acesso em: 4 mai. 2022.

NEVES, Dario de Oliveira; GOMES, Suely Henrique de Aquino. Governamentalidade, biopolítica e necropolítica: A pandemia de Covid-19 no Brasil. **Panorama**, v. 11, n.1, p. 53-58, jan/jun, 2021. Disponível em: <http://revistas.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/9046/5247>. Acesso em: 01 abr. 2022.

NICOLETTI, Janara; FLORES, Ana Marta M. Violência contra jornalistas no canal de Jair Bolsonaro no Youtube: análise dos 100 primeiros dias de pandemia de Covid-19 no Brasil. **Brazilian Journalism Research**, v. 18, n. 1, p. 4-35, 2022. Disponível em: <https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/view/1438>. Acesso em: 4 mai. 2022.

OLIVEIRA, Maria Carolina Lopes de; BACCARIN, Matheus; GUIMARÃES, Larissa Souza. Três meses, três ministros: o conteúdo do Instagram do Ministério da Saúde na pandemia da Covid-19. In: 44º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2020, Online. **Anais do 44º Encontro Anual da ANPOCS** [...]. [S. l.: s. n.], 2020.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. **Fronteiras**, [s. l.], v. 22, ed. 1, p. 2-10, Jan/Abril 2020. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/fem.2020.221.01>. Acesso em: 6 abr. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL (Brasil). Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. Diretrizes para o uso seguro das redes sociais na Administração Pública Federal. **Norma Complementar, 15/IN01/DSIC/GSIPR, 11/06/2012**. [S. l.], 12 jun. 2012. Disponível em:

<https://datasus.saude.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Norma-Complementar-n%C2%BA-15IN01DSICGSIPR.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2021.

RIBEIRO, Andrea. Práticas de política econômica: um teste das atas do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (2003-2014). **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 99-120, 2017. Disponível em: scielo.br/j/rsocp/a/KL4NLbbr5BnGfFDWjBFg6Fv. Acesso em: 4 mai. 2022.

RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky; MAINIERI, Tiago. Comunicação Pública em tempos de Pandemia: um olhar a partir da *live* do presidente Jair Bolsonaro. **Anais do XV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas**, 2021. Disponível em: <http://portal.abrapcorp2.org.br/wp-content/uploads/2021/07/sff-47.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2022.

SILVA, Francisco Vieira da; SILVA JÚNIOR, Joseeldo da. Mentiras sinceras (não) me interessam: Estratégias biopolíticas do Ministério da Saúde no combate às *Fake News*. **Intersecções**, ed. 27, ano 12, n.1, p. 226-246, maio/2019. Disponível em: <https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaInterseccoes/article/view/1395/1277>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SILVA, Lawerton Braga da. **Redes de ódio**: um estudo sobre homofobia no Facebook. Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Renata Lira dos Santos Aléssio. 2018. 120 f. Dissertação (Mestre em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/30336/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Lawerton%20Braga%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 4 maio 2022.

VIEIRA, Viviane; RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de Discurso (para a) Crítica: O texto como Material de Pesquisa**. ed. 2. São Paulo: Pontes Editora. 2011.