

A Rede de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais: um Estudo Exploratório sobre sua Capacidade de Resposta

Eduarda Lorena de Almeida

<http://lattes.cnpq.br/3899402177314183>

<https://orcid.org/0000-0001-9638-9919>

Bárbara Amelize Costa

<http://lattes.cnpq.br/1778547146282590>

<https://orcid.org/0000-0003-4583-7544>

Recebido em: 09 de novembro de 2021

Aprovado em: 05 de fevereiro de 2023

RESUMO

Há no Estado de Minas Gerais um cenário de baixa capacidade de resposta da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos. Essa é a conclusão que se chega ao se analisar quantitativamente o retorno da rede de proteção e defesa dos direitos humanos frente às denúncias encaminhadas pelo serviço Disque 100 ao estado. Entre os anos de 2016 e 2019, o serviço do Disque 100 registrou cerca de 110.000 denúncias no estado, sendo que dessas apenas 17,2% obtiveram alguma resposta. Destarte, o presente trabalho se propõe a compreender a atuação dessa rede. Para tanto, foram analisados 3042 denúncias e 7.094 encaminhamentos realizados pelo Disque 100 ao estado de Minas Gerais referentes ao exercício de 2016. Essas denúncias foram direcionadas aos grupos temáticos criança e adolescente, étnico-racial, pessoa idosa, pessoa com deficiência, LGBTI, pessoa em restrição de liberdade e população em situação de rua. De maneira geral, observou-se um crescimento da não responsividade dos órgãos governamentais com relação à tratativa dos casos de violação de direitos humanos no decorrer dos anos, ao passo que os acionamentos realizados foram centrados na rede de proteção. Sobre os grupos temáticos, verificou-se que o pior percentual de retorno da rede foi com relação ao público LGBTI e a maior taxa de registro de casos e de respostas foi da rede de crianças e adolescentes.

PALAVRAS-CHAVE: redes de políticas públicas, direitos humanos, violações de direitos humanos.

ABSTRACT

There is a low response capacity scenario of network that combat human rights violations in Minas Gerais State. This is the conclusion reached by quantitative which analyzes the return of the human rights protection and defense network against the complaints sent by Disque 100 to the state. Between 2016 and 2019, the Disque 100 service registered around 110,000 complaints in the state, of which only 17.2% had any response. Thus, this work aims to understand the performance of this network. For this purpose, 3042 complaints and 7,094 referrals made by Disque 100 to the State were analyzed in 2016. These complaints were directed to thematic groups: children and adolescents, racial ethnicity, elderly, people with disabilities, LGBTI, prisoners and homeless population. In general, there was an increase in the non-responsiveness of government agencies regarding the handling of cases of human rights violations over the years, while the actions were centered on the protection network. Regarding the thematic groups, it was found that the worst percentage of the network's return was inside the LGBTI public, and the highest rate of case registration and responses was from the network of children and adolescents.

KEYWORDS: public policy networks, human rights, human rights violation.

1. Introdução

O Disque Direitos Humanos (Disque 100) trata-se de um serviço de recebimento, encaminhamento e monitoramento de denúncias de violação dos direitos humanos no Brasil e atualmente é executado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania¹. Fundado em 1997, o Disque 100 é nacionalmente reconhecido como um canal que se soma às ações de enfrentamento às violações de direitos humanos e representa um serviço que se enquadra enquanto ação governamental e programática que objetiva operacionalizar as diretrizes do PNDH-3². Sobretudo, as diretrizes de “Garantia dos direitos humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena e da segurança pública, acesso à justiça e combate à violência” (Brasil, 2019, p. 53).

Entre 2016 e 2019, o Disque 100 registrou cerca de 110.000 encaminhamentos de casos de violação de direitos aos equipamentos, órgãos e serviços de Minas Gerais. Desses, apenas 17,2% obtiveram algum retorno da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos, sinalizando, portanto, a existência de um cenário de baixa capacidade de resposta das redes. Por outro lado, o Disque 100 tem seu mérito dada a resolutividade de parte de casos e o que isso representa para o cidadão ou sua família que experienciou o fenômeno da violência e violação de direitos.

Além da sua função de proteger o cidadão em risco, o serviço é o único meio de coleta de dados e informações sobre violações de direitos humanos a nível nacional. Ofertando aos gestores públicos e membros da sociedade civil dados capilarizados das violações de direitos humanos que inclui informações específicas da agressão registrada como o local de ocorrência do crime, o suposto agente violador, o tipo penal da ação e grupo temático atingido.

No âmbito estatal, dados do Balanço Geral de 2019³ do Disque 100 colocam o Estado de Minas Gerais em 2º lugar em registros de violações contra crianças e adolescentes; 3º nas violações contra a população em situação de rua, principalmente na tipologia violência institucional; em 2º lugar contra a pessoa idosa, sobretudo no quesito violência intrafamiliar; em 2º contra pessoas com deficiência, com destaque para a categoria negligência; também em

¹ Decreto nº 11.341, de 01 de janeiro de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11341.htm. Visto em 07 de janeiro de 2023.

² Programa Nacional de Direitos Humanos-3. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Visto em 05 de julho de 2020.

³ Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/balanco-disque-100>

2º lugar nas violências contra à população em restrição e privação de liberdade e no 4º no que tange às violações que atingem o público LGBT⁴.

Dado o negativo destaque do Estado de Minas Gerais frente ao registro de violações de direitos humanos e diante da baixa capacidade de resposta da rede de proteção e defesa dos direitos humanos a nível nacional (apenas 17,2% de taxa de retorno), o presente artigo objetiva explorar melhor esses dados, a fim de compreender de forma mais detida quais seriam as lacunas na atuação dessa rede. Além disso, espera-se levantar pistas sobre quais são os elementos que contribuem para a atuação fragmentada, setorializada e dispersa da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos no estado e, finalmente, aprimorar o presente método de análise para aplicá-lo em futuras investigações.

Esta investigação focará sua análise nos grupos historicamente vulnerabilizados que mais recepcionaram denúncias no Disque 100. Esses grupos temáticos foram: criança e adolescente, étnico racial, pessoa idosa, pessoa com deficiência, grupo LGBTI, pessoa em restrição de liberdade e população em situação de rua. Foram estudadas 3042 denúncias e 7094 encaminhamentos/acionamentos da rede.

O trabalho foi dividido nos seguintes tópicos: os passos da pesquisa, o debate teórico sobre as medidas de enfrentamento às violações de direitos humanos a nível nacional, a apresentação dos resultados por meio da visão geral dos dados e, em seguida, da visão setorial da rede e por grupo temáticos e, finalmente, apresentamos as considerações finais.

2. Os Passos da Pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida por meio de análise quantitativa de dados secundários do serviço “Disque 100”. Para viabilizar a exploração das 3042 denúncias e dos 7094 encaminhamentos direcionamentos à rede de proteção e defesa dos direitos humanos do estado de Minas Gerais e compreender qual foi o comportamento e capacidade de resposta das redes setoriais (subsistema de políticas públicas⁵), foi necessário estabelecer uma categorização da rede por escopo de atuação e pela tipologia do serviço. Destaca-se que esses encaminhamentos e acionamentos referem-se ao período de janeiro a abril de 2016. Apesar do curto espaço de tempo da análise, considera-se que a exploração detida de 7094 encaminhamentos representa

4 Além disso, é importante mencionar que há poucos institutos de pesquisas e observatórios, tanto do poder público quanto da sociedade civil, que realizam pesquisas sistêmicas em relação a violências e violações de direitos humanos. Ou seja, reconhece-se aqui que há também um grave problema de subnotificação, registro sistêmico e consolidação de dados que impede à rede e a sociedade de conhecer a real situação de violações de direitos humanos que acomete os cidadãos e cidadãs mineiras e da RMBH. Dados disponíveis em https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/Relatorio_Disque_100_2019_.pdf

⁵ Para melhor compreensão do conceito de subsistemas de políticas públicas ver Capella e Brasil (2014).

um universo interessante de apreciação que logrou oferecer sinais sobre o comportamento da rede de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos do Estado de Minas Gerais.

O escopo de atuação foi aqui compreendido como a competência precípua da rede, ou seja, se o serviço analisado tem uma atuação de destaque como um órgão de proteção, promoção ou reparação de direitos⁶. Por sua vez, a tipologia do serviço refere-se a sua atuação setorial. Desse modo, os serviços da rede foram alocados setorialmente como pertencentes aos seguintes subsistemas de políticas públicas: Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema de Segurança Pública (SP), Sistema de Justiça (JUS), Sistema de Educação (EDUC) ou Sistema Sociedade Civil ou Sistema de unidades gestoriais de governo⁷ (UGG). A tabela 1 resume o modelo adotado.

Tabela 1: Categorização das redes de reparação, proteção e promoção dos direitos humanos e dos subsistemas de políticas públicas.

Rede Setorial	Principais Equipamentos da Rede	Atuação Precípua da Rede	Competência/atribuição dos serviços
Sistema Único de Saúde (SUS)	Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais (públicas e privados) e unidades parceiras, ouvidorias e corregedorias da saúde	Reparação	Obrigação de restaurar a condição pré dano até onde seja possível e de reabilitar por meio de outorga de atendimento
Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), regionais da assistência social (CREAS-Regional), Centro de Convivência, Centros PopRua e unidades de acolhimento, ouvidorias e corregedorias	Reparação	
Sistema de Segurança Pública (SP)	Delegacias, Polícia Militar comuns e especializadas, ouvidorias e corregedorias da polícia	Proteção	Obrigação de apurar, investigar, julgar e sancionar e compensar pelos danos sofridos
Sistema de Justiça (JUS)	Promotorias, Defensorias Públicas, Tribunais e Varas, ouvidorias e corregedorias do Sistema de Justiça	Proteção	
Sistema de Educação (EDUC)	Creches, escolas municipais, estaduais e federais, universidades públicas e privadas, ouvidorias e corregedorias da educação	Promoção	Obrigação de induzir processos comunicacionais capazes de deslocar determinados saberes sociais para outras dimensões conscienciosas, a

6 Atuação precípua da rede trata-se de determinar a principal função do equipamento na tratativa dos casos de violência. Ou seja, entende-se que qualquer serviço pode ter concomitantemente ações de promoção, proteção e/ou reparação de direitos humanos. Entretanto, adotar-se-á aqui o reconhecimento de que os serviços detêm uma atuação mais destacada e, portanto, precípua, que os caracterizarão como serviço de promoção, ou proteção ou reparação de direitos humanos.

7 Método apresentado na dissertação intitulada: “A política pública de Direitos Humanos fundamentada na luta por reconhecimento⁷”, de autoria de Bárbara Amelize Costa (2020).

Sistema da Sociedade Civil (SOC)	Sociedade civil organizada, conselhos municipais, estaduais e federais, conselhos tutelares e ONGs.	Promoção	partir de releituras de posicionamentos morais
Sistema de Unidades Gestoriais de Governo (UGG)	Secretarias, diretorias, departamentos da administração pública municipal, estadual e federal	Promoção	

Fonte: Elaboração da categorização proposta por Costa (2020)

A partir da categorização modelada na tabela 1, os dados foram tabulados e produzimos sociogramas por grupo temático (criança e adolescente, étnico racial, pessoa idosa, pessoa com deficiência, grupo LGBTI, pessoa em restrição de liberdade e população em situação de rua), que representam os encaminhamentos dados pelo Governo Federal para os casos/denúncias direcionados ao Estado de Minas Gerais. Outro ponto importante é que a resposta da rede foi categorizada entre denúncias “respondidos” e denúncias “não respondidos”. O que se pretende aqui, em resumo, é entender o comportamento e a capacidade de resposta da rede separando os casos por grupo temático e por capacidade de resposta (se respondido ou não respondido).

A partir desse esboço ilustrativo (sociogramas), apresentar-se-á nos próximos tópicos a fotografia da responsividade do Estado de Minas Gerais frente às violações de direitos humanos. Antes disso, apresentaremos o serviço Disque 100 e as principais ações a nível nacional de enfrentamento às violações de direitos humanos.

3. As Ações de Enfrentamento às Violações de Direitos Humanos e o DISQUE 100

O rompimento com o ciclo de violências e de violações de direitos humanos trata-se de um problema público complexo (Brugé, Canal e Paya, 2015) que demanda uma atuação federativa coordenada, intersetorial e em rede (Bronzo, 2010). Essa atuação, via de regra, perpassa pela proposição de uma modelagem de ações públicas que visem enfrentar problemas históricos e estruturais da sociedade brasileira como a desigualdade social, discriminação, revitimização e a violência.

Nesta linha, são diversas as ações públicas apresentadas pela Política Nacional de Direitos Humanos direcionadas ao enfrentamento às violações de direitos humanos. Dentre elas estão os programas de proteção às pessoas ameaçadas de morte⁸, o Disque 180, o Disque 100,

⁸ Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), o Programa de Proteção à Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) e o Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

o aplicativo Proteja Brasil, e os Centros de Referência de Atendimento⁹. Esta pesquisa focou sua análise no Disque 100, enquanto ferramenta de interrupção do ciclo de violência.

O Disque Direitos Humanos completou 25 anos de história e foi proposto a partir da concepção e expectativa de que o primeiro passo para romper o ciclo de violência necessariamente passaria pela oferta à população de um canal qualificado, oficial e anônimo de denúncias, sem o qual, toda e qualquer violência se manteria oculta, silenciada e tolerada (DDH, 2020).

Analisando sua perspectiva histórica, resgata-se que em 1997, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o serviço de denúncia denominado Disque Denúncia Nacional contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Esse serviço à época funcionava sob a coordenação da Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente e, conforme previsto, focou sua atuação no público das crianças e dos adolescentes.

Em 2003, já na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o serviço passou a ser conhecido como Disque Denúncia Nacional vinculado, à época, à coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Seu escopo de atuação foi estendido já que passou a atender denúncias de outros públicos historicamente vulnerabilizados e não apenas denúncias vinculadas às crianças e aos adolescentes. Em 2006, ainda na gestão de Lula, o serviço recebeu a concessão da Anatel do número 100, enquanto serviço de utilidade pública de emergência para operação em todo o território nacional. Finalmente, em 2009, já na gestão da ex-presidente Dilma Rousseff, foi criada a Coordenação Geral do Disque Direitos Humanos - ligada à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos¹⁰ -, que passou a gerir o serviço (DDH, 2020).

O Disque 100 é atualmente vinculado à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos¹¹ e funciona 24 horas por dia, incluindo feriados e finais de semana. As ligações podem ser feitas por qualquer cidadão, por meio de discagem gratuita, através do número 100. Segundo a plataforma do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania¹², o “serviço pode ser considerado como o pronto socorro dos direitos humanos, pois atende também graves situações de violações que acabaram de ocorrer ou que ainda estão em curso, acionando os órgãos competentes, possibilitando o flagrante”.

9 São exemplos de Centros de Referência a Casa da Mulher Brasileira e o Centro de Referência de Direitos Humanos (CRDH).

10 Decreto nº 6.980, de 13 de outubro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6980.htm. Visto em 15 de janeiro de 2023.

11 A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos é vinculada atualmente ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

12 <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/disque-100-1>. Visto em 21 de junho de 2020.

De forma geral, o serviço recebe e analisa as denúncias e as encaminha para a rede de proteção de todo o território nacional, respeitando a competência de cada órgão. Por sua vez, o cidadão recebe um número de protocolo para acompanhar o desfecho da apuração do caso. Atualmente, o serviço recebe denúncias relacionadas as seguintes grupos e/ou temas: crianças e adolescentes; pessoas idosas; pessoas com deficiência; pessoas em restrição de liberdade; população LGBTI; população em situação de rua; discriminação étnica ou racial; tráfico de pessoas; trabalho escravo; terra e conflitos agrários; moradia e conflitos urbanos; violência contra ciganos, quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais; violência policial; violência contra comunicadores e jornalistas; violência contra migrantes e refugiados; e pessoas com doenças raras.

Atualmente, o serviço foi apresentado pelo Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental¹³, do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva, como exemplo de desmonte da gestão Bolsonaro. O relatório trouxe na íntegra que “o Disque 100 foi aparelhado para assediar educadores e os estabelecimentos comerciais que exigiam certificado vacinal contra COVID-19, atendendo denúncias de sujeitos identificados com a chamada ‘escola sem partido’ e com o negacionismo da crise sanitária recente”.

O Disque Direitos Humanos visa, portanto, promover a capacidade de interlocução e de atuação integrada e coordenada de ações de enfrentamento às violações de direitos humanos. Deste modo, o canal de denúncias é um mecanismo e mais um instrumento que visa somar esforços na construção democrática e no fortalecimento da política de direitos humanos no país. Além disso, outro destaque do serviço é sua capilaridade e geração de dados de violações em todo território, permitindo aos poderes públicos dos diversos níveis federativos terem ao menos uma fonte de informação sobre as violações de direitos humanos em seu município, de forma a facilitar a formulação e implementação de políticas públicas informadas em evidências.

Segundo o relatório do Disque Direitos Humanos de 2020, houve 159.063 denúncias registradas no ano de 2019, representando um aumento de 15%, em relação ao exercício anterior. Em termos absolutos, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná registraram os maiores números absolutos de violações, enquanto Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia apresentaram os menores números (DDH, 2020)¹⁴.

¹³ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/retrato-do-desmonte-veja-a-integra-do-relatorio-da-transicao/>. Visto em 08 de janeiro de 2023.

¹⁴ Como esses dados são em termos absoluto, o tamanho da população desses estados certamente teria influenciado proporcionalmente no total das denúncias.

Em relação aos grupos e aos tipos de violações, o grupo criança e adolescente representou aproximadamente 55% do total das denúncias, enquanto os grupos pessoa idosa e pessoa com deficiência se destacaram com aproximadamente 30% e 8% das denúncias, nesta ordem. Cinco grupos vulneráveis apresentaram aumento no número de denúncias registradas no serviço, sendo estes crianças e adolescentes, pessoa idosa, pessoa com deficiência, pessoa em restrição de liberdade e população em situação de rua. Destaca-se ainda que 97% das violações registradas foram do tipo negligência e violência psicológica, física, patrimonial, sexual e institucional (DDH, 2020).

Feita a apresentação sobre o serviço, passaremos à análise do comportamento da rede de proteção, defesa e reparação dos direitos do Estado de Minas Gerais, a partir dos dados do Disque 100.

3. E o que os Dados Mostram?

No intuito de melhor organizar a apresentação dos dados, a análise da capacidade de resposta da rede será apresentada a partir dos seguintes tópicos: i) visão geral; ii) análise por rede setorial e atuação precípua da rede e; iii) análise por grupos temáticos.

3.1. Uma Visão Geral dos Dados

A tabela 2 traz um panorama geral da capacidade de resposta da rede de direitos humanos frente às denúncias de violações encaminhadas pelo serviço “Disque 100” aos municípios mineiros. Os dados referem-se ao período de 2016 a junho de 2019.

Tabela 2: Panorama geral das denúncias de violações de direitos humanos encaminhados ao Estado de Minas Gerais pelo Disque 100 e sua taxa de retorno.

Denúncias de violações de direitos humanos registradas pelo Disque 100 por ano e número absoluto				
Ano	Número de Denúncias	Número de Casos Respondidos	Número de Casos Não Respondidos	Percentual de Respostas
2016	29.283	6.652	22.631	23%
2017	29.330	5.556	23.774	19%
2018	32.973	4.899	28.074	15%
2019 (até junho)	18.994	2.276	16.718	12%
Total	110.580	19.383	91.197	17%

Fonte: Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do Disque Direitos Humanos (2019).

O primeiro ponto a se observar é que o quantitativo de denúncias encaminhadas ao Estado de Minas Gerais aumentou com o passar do anos (cerca de 13% de 2016 a 2018), enquanto a

capacidade de resposta da rede protetiva, que já era baixa em 2016 (23%), foi diminuindo no período analisado. Destaca-se que do total de 110.580 denúncias recebidas nesses quase quatro anos de funcionamento, somente 19.383 obtiveram algum retorno.

Ou seja, isso significa que 83% dos cidadãos que ligaram para o Disque 100 nos anos analisados, não receberam qualquer retorno do serviço. O que certamente traz riscos para a vida e garantia da dignidade humana dos cidadãos que, ao se sentirem ameaçados, não receberam uma resposta protetiva por parte do poder público. Ao mesmo tempo, dito efeito pode ocasionar uma descrença do cidadão mineiro frente à capacidade estatal de atuar no enfrentamento às violações de direitos humanos. Violações essas que podem se dar por diversos meios, como negligência, violência psicológica, violência física, violência patrimonial, violência sexual e institucional.

Acredita-se que a baixa capacidade de resposta da rede de direitos humanos (média de 17% nos quase quatro anos) vem se dando por duas principais razões. A primeira seria em decorrência das falhas e fragilidades operacionais do serviço Disque 100 que não conseguiria realizar um monitoramento concreto dos casos encaminhados aos estados. A segunda motivação, talvez a mais relevante, seria a atuação descoordenada, dispersa e fragmentada da rede setorial de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos no território que, de maneira geral, tem poucas ferramentas e capacidade estatal para apurar as denúncias recebidas e, quando necessário, reparar os direitos violados.

Isto é, a primeira razão concentrar-se-ia na limitação legal do Disque 100 em cobrar retorno dos estados diante das denúncias encaminhadas (baixo monitoramento dos casos). E a segunda, representaria a fragilidade da atuação intersetorial e em rede dos órgãos e serviços municipais e estaduais responsáveis pela defesa dos direitos humanos, tais como as Delegacias de Polícia, serviços da Assistência Social, Unidades Básica de Saúde, órgãos do Sistema de Justiça, serviços educacionais etc.

Sobre as limitações do Disque Direitos Humanos, Medeiros (2014) apresenta que o serviço é dividido em três frentes de atuação: i) atendimento, ii) monitoramento e iii) encaminhamento da denúncia. No atendimento (i), o tele-atendente ouve o usuário e procura obter o máximo de informações da denúncia de forma humanizada¹⁵. As denúncias padrão são encaminhadas para a etapa de monitoramento e as mais graves, como a ligação de agressores ou de adolescentes suicidas, são encaminhadas para um atendimento especializado.

¹⁵ Desde 2006, o denunciante recebe um protocolo referente à sua denúncia para que possa acompanhá-la por meio de ligações posteriores ao serviço (SOUZA e MOREIRA, 2013).

A próxima etapa, trata-se do monitoramento (ii). Nesta fase as denúncias são recebidas e passam por uma revisão e filtro da equipe de monitoramento. Essa equipe separa as denúncias em diversas categorias, sendo que as mais graves são registradas e catalogadas como de alta prioridade. Em seguida, a equipe de monitoramento envia as demais denúncias para a equipe de encaminhamento.

Nesta última fase, a equipe de encaminhamento das denúncias (iii) as direcionam para as redes setoriais dos municípios que, por sua vez, são responsáveis por fazer sua apuração. Para além do direcionamento, a equipe de encaminhamento também realiza uma busca ativa para obter mais informações sobre as tratativas e desfechos dados aos casos mais gravosos (Medeiros, 2014).

Sobre o fluxo de funcionamento do Disque 100, o autor aponta em seu relatório alguns problemas concretos do serviço. O primeiro diz respeito ao tempo de espera médio do usuário para ser atendido que, à época (2014), era de aproximadamente 40 minutos¹⁶. Outro ponto se refere ao cansaço dos atendentes que ficam muito tempo escutando relatos duros e desgastantes e, por conseguinte, muitas vezes trabalham desmotivados por se sentirem impotentes diante da gravidade das denúncias e de sua capacidade de atuação/retorno dos órgãos. Por fim, o autor destaca a dificuldade do Disque 100 de trabalhar em rede e fomentar e coordenar a capacidade de retorno dos órgãos setoriais diante das denúncias recebidas.

Sobre este ponto, Medeiros (2014) cita em seu relatório que, em 2013, apenas 14% das denúncias encaminhadas aos órgãos municipais e estaduais receberam algum retorno que pudesse ser direcionado ao denunciante. Segundo o autor, esse baixo percentual de retorno ocorre por motivos como as limitações tecnológicas do serviço, pela dificuldade dos técnicos de contataram os atores locais e, por fim, pela negligência dos órgãos/rede setorial que não trata e nem responde grande parte das denúncias direcionadas pelo Disque 100.

Esse cenário de baixa capacidade de resposta da rede de direitos humanos no âmbito nacional (médio de 14%), também é verificado em Minas Gerais. Já que, conforme apontado na tabela 2, a média de retorno dos casos entre 2016 a 2019 foi de apenas 17%. Logo, é possível inferir que há um problema crônico de capacidade de resposta, articulação e coordenação da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos¹⁷.

¹⁶ Segundo o relatório do Disque 100, referente ao exercício de 2019, esse tempo médio de espera caiu para 6 segundos (DDH, 2020).

¹⁷ Destaca-se que este trabalho analisa a capacidade de resposta da rede somente em termos quantitativos. Sem problematizar, portanto, a qualidade e eficiência dos 17% das denúncias que de fato receberam algum retorno da rede.

Dito isso, passa-se para análise mais detalhada sobre quem são os atores/redes setoriais que recebem as denúncias, como eles se comportam e quais são as fortalezas e fragilidades dos subsistemas de políticas públicas ao recepcionarem na ponta as denúncias de violências e violações de direitos humanos.

3.2 A visão da rede setorial

Os encaminhamentos para a rede de proteção, promoção e reparação dos direitos humanos contêm informações como o serviço e o município para o qual a denúncia foi encaminhada; o grupo temático no qual a violação se enquadra; o protocolo da denúncia, mês e ano correspondente; a categorização do encaminhamento como “respondido” ou “não respondido” e, finalmente, o *status* da resposta (monitoramento). A partir da análise dessas informações, apresentar-se-á neste tópico o comportamento dos subsistemas de políticas públicas frente às denúncias encaminhadas pelo serviço Disque 100.

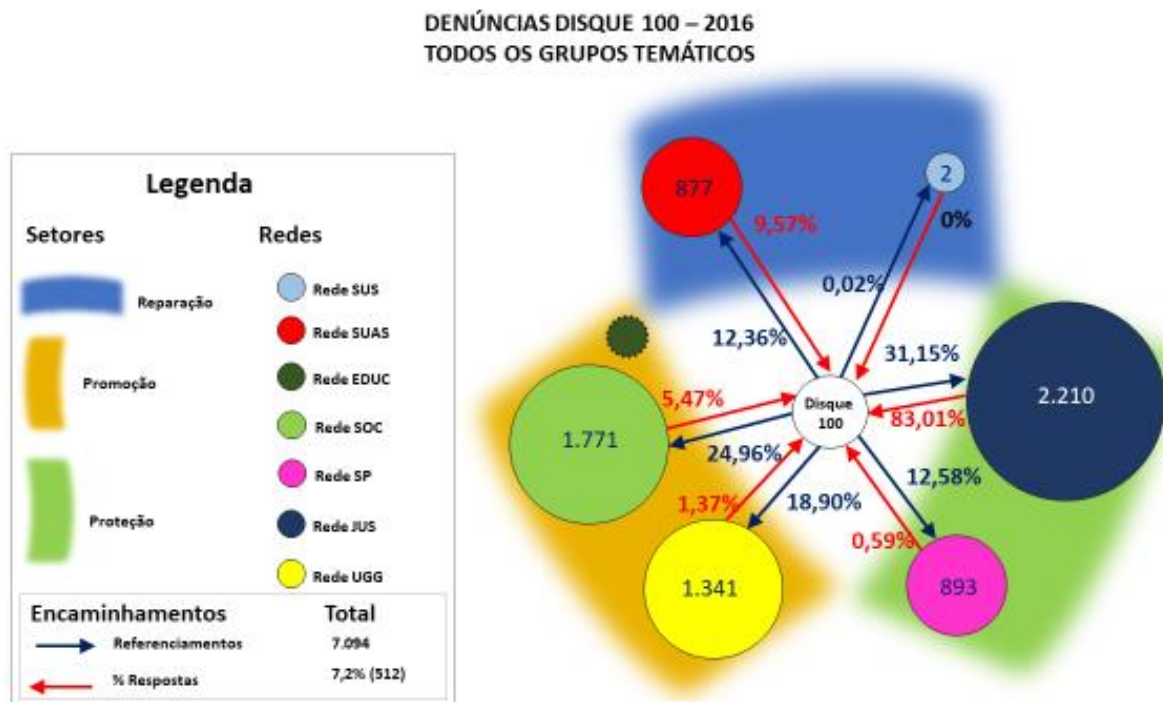
A figura 1, apresenta o sociograma da análise do retorno das denúncias por rede setorial e a atuação precípua da rede das denúncias encaminhadas pelo Disque 100 aos municípios do Estado de Minas Gerais no período analisado.

De maneira geral, é possível visualizar que as redes setoriais mais acionadas, considerando todos os grupos temáticos analisados¹⁸, foram a rede do Sistema de Justiça (Rede JUS), a rede da sociedade civil (Red SOC) e, por fim as redes governamentais (Rede UGG). Os percentuais foram, respectivamente, de 31,15%, 24,96% e 18,9% de acionamento.

É necessário estabelecer, de pronto, que é esperado que o principal acionamento da rede seja voltado ao Sistema de Justiça (Rede JUS). Frente às violações de direitos humanos são as redes protetivas as inicialmente acionadas. Ou seja, no intuito de apurar e romper de imediato com a violação apresentada, cabe aos órgãos, em geral, acionar serviços investigativos e sancionatórios.

¹⁸ Criança e Adolescente, grupo Étnico-racial, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, LGBTI, Pessoa em restrição de liberdade e População em situação de rua.

Figura 1: Análise do Retorno das Denúncias por Rede Setorial e Atuação Precípua da Rede



Fonte: Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do Disque Direitos Humanos (2019).

Entretanto, a retirada de um sujeito do ciclo de violência exige ações para além da atuação protetiva. Atuações voltadas para a reparação (reestabelecimento da condição pré-dano) e promoção de direitos (indução de culturalidade social para que a violência não volte a acontecer ou, pelo menos, seja bastante mitigada) também são complementares ao processo.

Retornando aos dados, observa-se que a ampla maioria dos encaminhamentos analisados está centrado em órgãos, serviços e equipamentos de proteção. Isso demonstra que frente aos casos de violência, as redes majoritariamente acionadas são as que atuam de forma reativa e protetiva. Essa tendência foi observada pela alta concentração de casos encaminhados ao Sistema de Justiça, enquanto a rede Educação (EDUC), por exemplo, não foi demandada uma única vez.

Conforme verificado na tabela 1, a rede JUS é composta por atores como Promotorias, Defensorias, Tribunais e Juízos, Ouvidorias e Corregedorias do Sistema de Justiça; a Red SOC é composta por Conselhos Municipais, Estaduais, Federais, Conselhos Tutelares; Institutos e Organizações Não Governamentais (ONGs); e, por fim, a Rede UGG é constituída por órgãos como Secretarias e departamentos da administração pública direta. Em termos de capacidade, destaca-se que no período analisado houve um percentual de retorno das denúncias encaminhadas de apenas 7,2%. Já que houve resposta de apenas 512 acionamentos dos 7094

realizados (valor ainda mais baixo do que a tendência apresentada na tabela 1 – nível nacional).

No tocante à análise setorial, observa-se que as redes que obtiveram o maior potencial de resposta dentro do total de retorno recebido (7,2% e 512 respostas) foram, em sequência, Rede JUS, Rede SUAS e Rede SOC com, respectivamente, 83,01%, 9,57% e 5,47%. Por outro lado, observa-se que a Rede EDUC não foi acionada por nenhum grupo temático e a Rede SUS teve um acionamento mínimo (somente 2 casos).

Outro ponto interessante diz respeito à análise do comportamento da rede SP, composta por Delegacias Cíveis e Polícias Militares, Ouvidorias e Corregedorias da Polícia. Essa rede recebeu um quantitativo importante de acionamentos (12,58%), por outro lado, respondeu a apenas 0,59% do total recebido. Ou seja, dos 894 encaminhamentos de violações de direitos humanos enviados pelo Disque 100 para os órgãos de Segurança Pública no estado, somente 3 obtiveram algum tipo de resposta.

Ao analisar a taxa de elucidação de homicídios, o Atlas da Violência de 2019 aponta que a média de elucidação nos estados foi entre 10% e 20%. Na mesma linha, o Instituto Sou da Paz¹⁹, em 2017, evidenciou que este valor ficava em torno de 30%. Portanto, o retorno das denúncias direcionadas pelo Disque 100 aos órgãos que compõem a Segurança Pública, assim como verificado com a taxa de elucidação de homicídios, apresenta um panorama negativo e insuficiente de desfechos encaminhados aos cidadãos sobre as supostas violações de direitos humanos por eles sofridas.

O próximo ponto de análise é sobre a Rede JUS. Dos 2210 encaminhamentos direcionados à rede do Sistema de Justiça, 83,01% foram respondidos (um total de 425). Desse total, observa-se que a maioria dos retornos foram do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação – CAOPIJ e, portanto, advindas de setores do Ministério Público responsável pela apuração de denúncias direcionadas às crianças e adolescentes. Acredita-se que este resultado advém da maior estruturação formal e material da política da infância e juventude no país (em comparação com os demais grupos historicamente vulnerabilizados), no tocante a apuração de violências e violações de direitos humanos e reparação de direitos. Esse resultado, é fruto da operacionalização das disposições do art. 227 da CF/88, do art. 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei 13.432, de 11 de abril de 2017, que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência.

¹⁹ A pesquisa envolveu 11 estados e está disponível no canal: <http://soudapaz.org/noticias/nexo-qual-a-taxa-de-esclarecimento-de-assassinatos-no-brasil/#:~:text=O%20baixo%20esclarecimento&text=Dos%20crimes%20cometidos%20em%202017,Civil%20do%20governo%20Jair%20Bolsonaro>). Visto em 21 de junho de 2020.

De maneira geral, a Figura 1 deixa evidente no período analisado a baixa capacidade de resposta da rede mineira de enfrentamento às violações de direitos humanos. Dito isso, é importante chamar a atenção para a atuação da rede do Sistema de Justiça (83,1%) dado seu positivo destaque, sobretudo na área da infância e adolescência. Na outra ponta, é possível afirmar que a rede de Segurança Pública (0,59%) praticamente não se ateve a apurar e dar resposta às denúncias encaminhadas pelo Disque 100. Portanto, as denúncias de violação de direitos humanos recebidas por esses órgãos são, no mínimo, negligenciadas pelos atores que compõem a política de Segurança Pública do estado de Minas Gerais. É o que se observa no período analisado.

Ao se ater ao aspecto da atuação precípua da rede, é possível afirmar que houve um direcionamento similar de encaminhamento das denúncias para os órgãos de promoção e defesa dos direitos humanos, em detrimento dos órgãos que visam precipuamente uma atuação de reparação de direitos (12,34%). E isso não é uma novidade. Apesar do posicionamento das Nações Unidas (ONU, 2012) sobre a importância de se implementar ações de reparação de direitos, o Brasil ainda não tem uma forte tradição na utilização deste recurso²⁰ (exemplo disso é a fragilidade das ações de direito à memória e verdade e de justiça de transição no país).

Finalmente, destaca-se que a partir dos dados do Disque 100 não é possível verificar o nível de integração da rede de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos no estado de Minas Gerais, já que o serviço não monitora o referenciamento e contra referenciamento da rede entre seus atores. Ou seja, o serviço faz apenas um monitoramento bilateral dos seus acionamentos (encaminhamentos enviados x encaminhamentos respondidos) e, portanto, não consegue depreender quais são os fluxos e os níveis de integração da rede entre os serviços no território. O que seria importante para entender como esses atores dialogam e interagem na ponta a fim de elucidar e apurar as denúncias recebidas. Em seguida, passaremos à análise da rede a partir do viés “grupo temático”.

3.3 A análise por grupo temático

Neste tópico, abordamos a análise do comportamento da rede de enfrentamento as violações de direitos humanos em Minas Gerais a partir do recorte grupos temáticos. Conforme apresentado na metodologia, a investigação centrou sua análise nos grupos temáticos: criança

²⁰ Os Comentários Gerais do Comitê da Convenção contra a Tortura trazem cinco medidas de reparação de direitos que são: “Reparação adequada, eficaz e imediata, sob a forma de restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição, conforme o caso” (ONU, 2012).

e adolescente, étnico-racial, pessoa idosa, pessoa com deficiência, LGBT, pessoa em restrição de liberdade e população em situação de rua.

Tabela 3: Denúncias de violações de direitos humanos encaminhados pelo Disque 100 ao Estado de Minas Gerais tabuladas por grupo temático.

Grupo Temático	Total de Denúncias registradas no Disque 100 por GT	Total de encaminhamentos realizados pelo Disque 100 por GT	% de encaminhamentos realizados pelo Disque 100 por GT	Total de respostas por Grupo Temático	% de repostas da rede por Grupo Temático
Criança e Adolescente	1819	3.974	56,02%	448	11,30%
Igualdade Racial	13	22	0,31%	0	0,00%
LGBT	26	53	0,75%	0	0,00%
Pessoa Idosa	829	2.193	30,91%	47	2,10%
Pessoa Com Deficiência	257	647	9,12%	12	1,90%
Pessoa em Restrição de Liberdade	84	189	2,66%	4	2,10%
População em Situação de Rua	14	16	0,23%	1	6,30%
Total	3042	7.094	100%	512	7,20%

Fonte: Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do Disque Direitos Humanos.

A tabela 3 apresenta os dados de denúncias de violações de direitos humanos encaminhados ao Estado de Minas Gerais, pelo Disque 100, separadas por grupo temático. Inicialmente, verifica-se que há uma considerável discrepância no recebimento de denúncias entre os diferentes grupos temáticos no período analisado. A maioria das denúncias advém do público crianças e adolescentes, com 56,02%; em seguida, destacam-se os grupos pessoa idosa com 30,91% e pessoa com deficiência com 9,12% (essa tendência também se verificada no Balanço Geral, 2020).

Na outra ponta, estão os grupos população em situação de rua, igualdade racial e público LGBTI; todas com menos de 1% das denúncias recebidas no período. Esse baixo percentual não necessariamente evidencia que há um número tão inexpressivo de violações de direitos cometidas contra esse público, podendo, na verdade, traduzir-se em um cenário de subnotificação e descrença desses cidadãos nas instituições estatais, enquanto agentes que solucionarão seus conflitos e queixas individuais e coletivas. Outras motivações desse baixo

percentual poderiam ser: dificuldade para acessar os canais de denúncias; falta de empatia da população em relação às violências sofridas pela população em situação de rua, negros/as e LGBTI que, por consequência, não atuariam de forma proativa para denunciar e buscar seus direitos; fragilidade na regulamentação de direitos desses grupos; e limitações da integração da rede de proteção desses grupos temáticos historicamente vulnerabilizados.

Outro ponto relevante é o destaque negativo da capacidade de resposta dos órgãos de proteção e defesa dos direitos humanos em Minas Gerais das denúncias afetas aos grupos étnico-raciais e população LGBTI. Conforme verificado na tabela 3, esses grupos tiveram retorno nulo da rede. Ou seja, das já poucas denúncias encaminhadas, nenhuma foi tratada. Portanto, o cidadão denunciante que teve seu direito supostamente violado, ficou sem resposta protetiva e reparadora por parte do estado. Isso evidencia um cenário de frágil tratamento das violações de direitos humanos cometidas contra esse público, o que é reiteradamente alarmado por instituições como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Brasil, 2020), a ONG *Transgender Europe* (TGEu) e a Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (Gisi *et al*, 2020).

Lado outro, destaca-se a situação da população em situação de rua, que ficou em 2º lugar no nível de capacidade de resposta da rede. O grupo criança e adolescente, conforme esperado, encontra-se em 1º lugar com 11,3% de respostas dadas. Finalmente, no intuito de explorar um pouco mais sobre a assertiva de que há subnotificação das denúncias de violações de direitos humanos direcionadas ao Disque 100, sobretudo com relação aos grupos temáticos LGBTI, étnico-racial e população em situação de rua, apresenta-se os dados da tabela 4.

Tabela 4: Totalidade de municípios mineiros, por grupo temático, que receberam pelo menos 1 (uma) denúncia de violações de direitos humanos encaminhadas pelo Disque 100 (janeiro a abril de 2016).

Grupo Temático (GT)	Total de Municípios com Denúncia por GT	Percentual de abrangência Municipal por GT
Criança e Adolescente	346	40,60%
Igualdade Racial	12	1,40%
LGBT	17	2,00%
Pessoa Idosa	226	26,50%
Pessoa Com Deficiência	128	15,00%
Pessoa em Restrição de Liberdade	43	5,00%
População em Situação de Rua	9	1,10%
Total de municípios exclusivos		433
Percentual em relação à totalidade de municípios mineiros		50,60%

Fonte: Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do Disque Direitos Humanos.

A tabela 4 apresenta a totalidade de municípios mineiros, por grupo temático, que recebeu pelo menos 1 (uma) denúncia de violações de direitos humanos encaminhadas pelo Disque 100, a partir da análise dos 7094 encaminhamentos explorados na pesquisa. De maneira geral, verifica-se que 433 municípios, ou seja, 50,6% do total de municípios mineiros apresentou pelo menos alguma denúncia de violações de direitos. Lado outro, destaca-se que praticamente a metade dos municípios do estado não apresentaram, sequer, uma única denúncia encaminhada ao Disque DDH no período analisado.

Apesar do curto período de análise, tal assertiva corrobora com o indicativo de que há uma considerável subnotificação por parte da população frente às denúncias ocorridas nos territórios. Este ponto de análise poderia ser mais bem explorado em futuras investigações. Outro ponto interessante, seria que pesquisas futuras ampliem a análise do número de denúncias e encaminhamentos para compreender se os resultados aqui encontrados se manteriam numa série de dados mais ampliada.

4. Comentários Finais

Até o momento a pesquisa realizou um apanhado geral dos dados agrupados do Disque 100 no período de 2016 a 2019 (julho) e, de maneira detalhada, mais de 7000 encaminhamentos referentes ao exercício de 2016. No Estado de Minas Gerais, observou-se que neste período foram encaminhadas pelo Disque 100 mais de 110.000 denúncias, sendo que houve um percentual médio de resposta da rede de apenas 17,2%. Isso significa que 82,8% dos cidadãos que ligaram para o Disque 100 para denunciar possíveis violações de direitos não receberam qualquer retorno do serviço acerca da tratativa de seus casos. Ademais, identificamos ainda um crescimento da não responsividade dos órgãos com relação à tratativa dos casos de violação no decorrer dos anos.

Evidentemente, a falta de respostas da rede representa, na práxis social, uma descrença da população nos órgãos e instituições (principalmente estatais) e um aumento da subnotificação. Se não há, pois, garantia de tratativa de um caso, as pessoas tendem a parar de registrar as violências que efetivamente sofrem e ficam à mercê de outras redes de apoio não estatais.

Com o acesso detalhado disponibilizado pelo Disque 100, analisamos, sequencialmente, um grupo de 3042 denúncias e seus respectivos encaminhamentos para a rede (7094 acionamentos). O cenário apresentado demonstrou-se também preocupante. De maneira geral, identificamos acionamentos centrados na rede de proteção (o que significa uma atuação mais reativa do que proativa frente aos casos de violências), ausência de acionamentos aos equipamentos que

compõem a rede de educação (que representa que não há uma atuação voltada à prevenção e mitigação das violências), parques acionamentos da rede de reparação (o que sinaliza que o sujeito não é retirado do ciclo da violência ao se restaurar sua condição pré-dano), negligência dos órgãos da Segurança Pública para oferta de respostas, e, finalmente, uma taxa de responsividade aos casos que foi de apenas 7,2% (percentual ainda menor de responsividade que a média nacional).

Ao focar a análise dos grupos temáticos elegidos para pesquisa verificamos que, no período de janeiro a abril de 2016, o pior percentual de retorno da rede foi do público LGBTI e que o grupo com maiores taxas de registro de casos e de respostas foi da rede das crianças e dos adolescentes.

Para esse resultado aventou-se a hipótese da maior estruturação formal e material da política da infância e juventude para a apuração de violências e violações de direitos humanos e reparação de direitos desse público, advinda, principalmente, da consolidação do Sistema de Garantia de Direitos disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente e da implementação dos mecanismos impostos na Lei 13.432/2017 (sistema de proteção da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência).

Os dados analisados permitiram identificar, até o momento, uma fragmentação, desintegração e fragilidade da rede de políticas públicas para tratar os casos de violência dos grupos analisados. Assim sendo, é possível afirmar que o cidadão mineiro que sofreu alguma violação/violência contra sua dignidade e seus direitos humanos, praticamente ficou vulnerável e dependente de outros mecanismos de solução de conflitos e reparação de direitos que não os estatais.

Dita fragilidade, conforme já dito, contribui para a falta de credibilidade nos serviços, colocam o cidadão em risco e, por fim, reforçam a cultura de impunidade no país diante das violências perpetradas. O cidadão, quando experencia uma situação de violência minimamente espera uma resposta estatal e em rede que seja unificada (e, portanto, não fragmentada), integrada (e, portanto, não setorializada), concentrada (e, portanto, não dispersa), coordenada e tempestiva. Entretanto como se sabe e, conforme verificado, não é o que vem ocorrendo.

Finalmente, é importante dizer que para os próximos passos, a pesquisa focará seu trabalho num período mais ampliado de análise. Para tanto, já foi solicitado ao Governo Federal os dados completos, por grupo temático e rede, do período de 2016 a 2019. Sendo possível, espera-se em um próximo esforço de investigação estender a análise territorialmente, detendo-se ao caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Balanco Anual Disque Direitos Humanos (Disque 100)**. Ministério da Mulher, dos Direitos Humanos e da Família. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100>>. Acesso em 20 de abril de 2020.
- BRASIL. **Balanco Anual Disque Direitos Humanos (Disque 100)**. Ministério da Mulher, dos Direitos Humanos e da Família. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100>>. Acesso em 20 de abril de 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de março de 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9603.htm>. Acesso em 15 de março de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.431 de 04 de abril de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm>. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da União, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.
- BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 35, 2010, Jul/dez, p. 120-159.
- BRUGÉ, Quim; CANAL, Ramon; PAYA, Palmira. Inteligência administrativa para abordar problemas malditos. **Revista Gestión y Políticas Públicas**. Volumen XXIV, Nº 1, 2015, p. 85-130.
- CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt e BRASIL, Felipe Gonçalves. **Subsistemas, comunidades e redes da participação no processo de políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.4, nº2, 2014, p. 64 a81.
- COSTA, Bárbara Amelize. **A política pública de Direitos Humanos fundamentada na luta por reconhecimento**. Belo Horizonte. Editora Dialética, 2021, p. 01-246.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Brasil, 2020, p. 01-332. Disponível em: < <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.
- GISI, Bruna; BENEVIDES, Sayonara; NAIDER, Bonfim Nogueira. **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019**. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020, p. 01-60.

GRUPO GAY DA BAHIA. **Assassinato de Homossexuais (LGBT) do Brasil: Relatório 2013/2014**. Disponível em: <<https://homofobiamata.files.wordpress.com/2014/03/relatc3b3rio-homicidios-2013.pdf>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios**. São Paulo. 2017. Disponível em: <http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index_isdp_web.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2020.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo**. 2016. Disponível em: <https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/o_processamento_de_homicidios_no_brasil.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2020**. Brasília, 2020, p. 01-96. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

LA GATA, Carla; BALZER, Carsten; BERREDO, Lukas. **Informe anual del TMM 2016: 2.190 asesinatos son sólo lapunta del iceberg**. Una introducción al proyecto Observatorio de Personas Trans Asesinadas, TGEU, 2016. Disponível em: <<https://transrespect.org/wp-content/uploads/2016/11/TvT-PS-Vol15-2016.pdf>>. Acesso em 01 de novembro de 2020.

MORAES, Ademário. **Investigação criminal de homicídios**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Brasília. 2014, pp. 01-124.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Rights Indicators: a guide to measurement and implementation**. HR/PUB/12/5. United Nations: ONU, 2012. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf> Acesso em: 27 mar. 2020.

SOUSA, Sônia Gomes; MOREIRA, Maria Costa Ignez. **Quebrando o silêncio: Disque 100 – Estudo sobre a denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil**. organizado por Sônia M. Gomes Sousa, Maria Ignez Costa Moreira: Secretaria de Direitos Humanos – SDH/PR; Goiânia: Cãnone Editorial, 2013.

Governo Local, Gestão de Crise e Respostas Multidimensionais: uma Análise do Caso de Belo Horizonte no Contexto da Pandemia de COVID- 19

Laura Bastos Pimenta Neves

<http://lattes.cnpq.br/5222134537451914>

<https://orcid.org/0000-0002-6050-7407>

Bruno Dias Magalhães

<http://lattes.cnpq.br/2424518337395565>

<https://orcid.org/0000-0001-6759-6249>

Isabella Santos

<https://orcid.org/0009-0004-4511-9715>

<http://lattes.cnpq.br/9006757844281504>

Flavia de Paula Duque Brasil

<http://lattes.cnpq.br/4666930977365902>

<https://orcid.org/0000-0003-3070-7050>

Ricardo Carneiro

<http://lattes.cnpq.br/6739881018308220>

<https://orcid.org/0000-0003-4674-7639>

Recebido em: 13 de novembro de 2021

Aprovado em: 27 de julho de 2023

RESUMO

O artigo tem por objetivo compreender os principais aspectos da resposta da Prefeitura de Belo Horizonte nos estágios iniciais da pandemia de Covid-19, notadamente no período entre março e setembro de 2020, à luz de aportes da literatura de gestão estratégica de crises e de contribuições na linha de integração de políticas públicas. A partir desse quadro de referências, constrói-se um modelo analítico aplicado ao estudo de caso de Belo Horizonte, que se mostra relevante na medida de seu relativo sucesso no enfrentamento à pandemia, em comparação às demais capitais brasileiras. Metodologicamente, a pesquisa foi conduzida a partir de revisão bibliográfica; de levantamentos documentais no site da PBH; e de entrevistas realizadas com integrantes dos principais órgãos que compõem a administração direta mobilizada para o enfrentamento da pandemia. Dentre outros pontos, destacam-se a celeridade, a multidimensionalidade e a integração no escopo das ações governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Crise; Políticas Públicas; Pandemia de Covid-19; Governo Local; Belo Horizonte

ABSTRACT:

The article aims to understand the main aspects of the response of the Municipality of Belo Horizonte in the early stages of the Covid-19 pandemic, notably in the period between

March and September 2020, in light of contributions from the literature on strategic crisis management and contributions in the line of integration of public policies. From this frame of reference, the authors built an analytical model, and applied it to the case study of Belo Horizonte, which proves to be relevant in terms of its relative success in fighting the pandemic, in comparison with other Brazilian capitals. Methodologically, the research was conducted based on a literature review; documentary surveys on the PBH website; and interviews carried out with members of the main bodies that make up the direct administration mobilized to fight the pandemic. Among other points, the speed, multidimensionality and integration in the scope of government actions stand out.

KEYWORDS: Crisis Management; Public policy; Covid-19 pandemic; Local Government; Belo Horizonte

1. Introdução

A pandemia de Covid-19 alcançou o Brasil em março de 2020, trazendo consigo incertezas e desafios relacionados à gestão de crises para o país. Desde então, pesquisas realizadas mostram quão complexos são seus impactos para os governos ao redor do mundo, sinalizando a necessidade de mobilizar e implementar ações imediatas, de curto e médio prazos, em todas as áreas de políticas públicas.

A *performance* brasileira na esfera federal frente à Covid-19 pautou-se pelas medidas de menor rigidez em comparação com outras nações (KOGA et al, 2020). Esse quadro é contrabalanceado por algumas iniciativas do âmbito subnacional, colocando em relevo o papel dos municípios no enfrentamento da crise sanitária por meio de políticas locais, com destaque para a definição das medidas de distanciamento social (ANDRADE *et al.*, 2020; MORAES, 2020).

Nesse contexto, o município de Belo Horizonte encontra-se entre as capitais com registro de menor número de casos e óbitos por cem mil habitantes. Até março de 2021, o número de casos da doença no município representava apenas 0,5% do total nacional, enquanto nas capitais de São Paulo e Rio de Janeiro essa porcentagem era de 15,7% e 5,6% respectivamente (ANDRADE *et al.*, 2020):

Antecipando-se às decisões tanto no âmbito federal quanto estadual, o governo de Belo Horizonte não se esquivou de decisões críticas. Decretou estado de emergência em saúde pública, em 17 de março de 2020, instituiu o Comitê de Enfrentamento à Pandemia, que monitora a transmissibilidade do vírus, o aumento de infecções e ocupações de leitos na rede de saúde do município, e decretou o primeiro fechamento da cidade, em 20 de março de 2020, para citar alguns exemplos. De março de 2020 até outubro de 2021 foram emitidos 33 decretos referentes ao fechamento ou reabertura de atividades (BELO

HORIZONTE, 2020a). Destaca-se que nesse período foram 16 flexibilizações e seis fechamentos na capital, reflexo das decisões tomadas pelo Comitê de Enfrentamento, na contramão da tendência estadual e nacional de afrouxamento das medidas.¹

Mais do que medidas de isolamento social, a atual crise exige dos governos ações aum só tempo técnicas e políticas. Segundo Schmidt *et al.* (2020), a efetividade das ações governamentais não seria por si só suficiente para o enfrentamento à pandemia, uma vez que esta pressupõe também a percepção dos atores direta e indiretamente envolvidos. O enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos que vão além das repercussões na saúde pública, ademais, parecem exigir efetiva capacidade de coordenação e integração de diversas frentes de atuação.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo identificar as principais dimensões da resposta da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) nos estágios iniciais da pandemia, no período em março e setembro de 2021, à luz dos elementos destacados como relevantes pela literatura de gestão estratégica de crises (ANSELL; BOIN, 2019), de um lado, e de integração de políticas públicas (CANDEL; BIESBROEK, 2016), de outro.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso único, selecionado pelo fenômeno que se busca compreender: o desempenho de Belo Horizonte na gestão da crise oriunda da pandemia de Covid-19. A pesquisa foi conduzida a partir de revisão bibliográfica, de levantamentos documentais no *site* da PBH, de levantamentos na mídia local, e de entrevistas com os titulares das principais pastas que compõem a administração direta mobilizada para o enfrentamento da pandemia.² Foram entrevistadas a Secretária Municipal de Saúde (Entrevista 1), Secretária Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Entrevista 2), Secretária Municipal de Política Urbana (Entrevista 3), Secretário Municipal de Segurança e Prevenção (Entrevista 4), Secretária Municipal de Educação (Entrevista 5) e Secretária Municipal de Cultura (Entrevista 6) e, adicionalmente, um gestor da Secretaria Municipal de Saúde (Entrevista 7) e um da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Entrevista 8). O período de realização das entrevistas foi de 28 de abril a 17 de setembro de 2020, de modo que o estudo se restringe à resposta inicial da prefeitura, fundamental para estruturação das iniciativas posteriores de gestão da crise.

¹ Ver a linha do tempo dos fechamentos em Mendonça et al. (2021)

² Em virtude da pandemia as entrevistas não foram realizadas de forma presencial. Mediante acordos com os entrevistados para definição do meio para realização das entrevistas, as entrevistas 5 e 7 foram realizadas pelos autores por meio da plataforma *googlemeet* e gravadas, e as demais entrevistas foram realizadas por

intermédio de e-mail a partir de roteiro enviado pelos pesquisadores.

O artigo estrutura-se em três seções além desta introdução. A seção seguinte apresenta breves considerações teóricas sobre gestão de crises e integração de políticas públicas, seguida de uma seção que apresenta e analisa a resposta de Belo Horizonte à luz do marco estabelecido e, finalmente, de um balanço crítico das ações adotadas nas considerações finais.

2. Gestão estratégica de crises e integração de políticas públicas

Diversos são os estudos que apontam aspectos relevantes à gestão de crises (CAPANO et al, 2020; CHRISTENSEN et al, 2016; WEIBLE et al, 2020). Três deles interessam em especial à análise realizada no presente artigo, pois parecem constituir desafios particularmente complexos, uma vez que requerem a modificação de elementos estruturais para a gestão pública brasileira, mais especificamente: (i) a necessidade de ação urgente; (ii) o cenário de tomada de decisão composto por elevados níveis de incerteza; e (iii) a característica complexa e multidimensional do problema enfrentado.

Em relação ao primeiro item, a urgência da ação origina-se do fato de que o problema enfrentado não somente evolui rápida e perceptivelmente, mas que esta evolução tem o potencial de alterar o próprio tipo de problema com o qual se está a lidar. Um aspecto relacionado à Covid-19 é a existência de fases em relação à disseminação da doença, primeiramente definida como surto local, em seguida como epidemia e, finalmente, como pandemia. Outro aspecto semelhante ocorreu já em estágio pandêmico, no interior de cada novo país infectado. A chegada do novo vírus deu-se inicialmente a partir de uma transmissão rastreável, isto é, ligada à procedência de viajantes, vindos de países onde havia a infecção. Dias depois a transmissão tornou-se comunitária, ou seja, sem uma fonte facilmente rastreável de difusão.

O segundo item, por sua vez, refere-se à incerteza. Em seu trabalho sobre gestão estratégica de crises, Ansell e Boin (2019) fazem menção à distinção entre esta e a gestão de emergências mais rotineiras. Os autores atribuem a situação de emergências que se repetem frequentemente, como o surto de dengue ou enchentes decorrentes das chuvas, a condição de “conhecidos desconhecidos”, enquanto as crises como a da Covid-19 são situadas na categoria “desconhecidos desconhecidos”. A diferença aqui é justamente a ausência de qualquer parâmetro relevante não só para elaborar respostas ao problema, mas

para estabelecer e compreender o significado de *feedbacks* que possam indicar que se caminha, ou não, na direção de uma solução adequada.

O terceiro item, finalmente, refere-se à complexidade. Os problemas de complexidade organizada referem-se a situações em que múltiplos fatores causais interagem entre si, revelando sua interdependência. Tal interação, ademais, não é conhecida, isto é, não segue qualquer ordem antecipável (DRYZEK, 1983).

Eis, portanto, o pior dos cenários: aquele em que não se pode deixar de agir, sob pena de assistir passivamente o agravamento irreversível da situação, mas que, por outro lado, não se sabe ao certo como se deve agir, nem quais são as possíveis consequências de determinadas ações. Levando isto em conta, Ansell e Boin (2019, p. 1082) definem a gestão estratégica de crises como sendo as atividades envolvidas na “orquestração e facilitação de uma resposta conjunta a uma ameaça urgente”. Para que esta resposta seja articulada, os autores identificam quatro tarefas:

1. compreensão conjunta do problema e suas consequências (*sense-making*);
2. tomada de decisões estratégicas que se mostram efetivas e legitimadoras no longo prazo;
3. coordenação de diferentes atores para que atuem conjuntamente na realização de tarefas;
4. construção de sentido compartilhado sobre as ações tomadas para remediar a situação e os limites das suas consequências (*meaning-making*).

É importante compreender, no entanto, que crises são por definição fenômenos que atravessam fronteiras comumente estabelecidas entre os distintos setores de políticas públicas. O caso da pandemia de Covid-19 é exemplar. Com fortes impactos na política de saúde pública - preventiva, profilática e de emergência - os efeitos da pandemia se multiplicam em outros campos, como a assistência social, segurança alimentar, educação, emprego e renda, cultura, regulação urbana, e segurança pública.

A literatura nacional e internacional sobre a intersectorialidade e integração de políticas públicas é bastante extensa e promover uma revisão sistemática foge ao escopo do presente artigo. Para o objetivo pretendido, adota-se o marco analítico proposto por Candel e Biesbroek (2016), que apresentam quatro principais dimensões na integração de políticas: (i) enquadramento, compreendido como a forma em que o problema a ser enfrentado é interpretado e construído do ponto de vista de seus aspectos cognitivos; (ii) envolvimento dos diversos subsistemas de políticas públicas, entendido não só enquanto a atuação de distintos atores na solução de um mesmo problema, mas também na densidade de

relação entre eles; (iii) objetivos estabelecidos, sobretudo no que diz respeito à abrangência formal destes em relação aos múltiplos setores de política pública abarcados, ao lado da coerência entre os objetivos desenvolvidos; e, finalmente, (iv) os instrumentos de política pública utilizados, analisados do ponto de vista dos instrumentos substantivos - de desenvolvimento ou ação finalística - e os instrumentos procedimentais, bem como da coerência entre eles.

O marco analítico revisado oferece uma visão das múltiplas dimensões necessárias à gestão estratégica de crises, seja do ponto de vista das tarefas críticas a serem desempenhadas (ANSELL; BOIN, 2019), seja do ponto de vista da integração entre as políticas mobilizadas (CANDEL; BIESBROEK, 2016). A seção seguinte debruça-se na resposta da PBH à pandemia de Covid-19, de modo a identificar elementos nas dimensões elencadas.

3. Ações municipais para o enfrentamento da pandemia de Covid-19

O Decreto municipal nº 17.298, de 20 de março de 2020, instituiu o já mencionado Comitê de Enfrentamento à Epidemia (posteriormente pandemia) de Covid-19, além de interromper as atividades consideradas não essenciais do executivo municipal. O Comitê foi constituído sob a coordenação do Secretário Municipal de Saúde e contou com três membros convidados, médicos de renomada atuação na comunidade prática e científica de infectologia do estado de Minas Gerais. Ao Comitê, em seu art. 1º, foi atribuída a competência de “acompanhar a evolução do quadro epidemiológico do novo Coronavírus, além de adotar e fixar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e o controle do contágio e o tratamento das pessoas afetadas” (BELO HORIZONTE, 2020c).³

Estabelecida uma visão única do problema, coube ao Comitê e à SMSA coordenarem medidas coerentes e integradas para seu enfrentamento. Neste ponto, a complexidade da atuação mostrou-se mais elevada, pois o enfrentamento da Covid-19 não só envolvia uma ação transversal e integrada entre distintos órgãos da PBH, como também a indução de comportamento da população. Para isso, foi fundamental a construção junto à população de uma compreensão comum sobre os comportamentos necessários para a superação da pandemia.

³ Composição do Comitê de Enfrentamento à Pandemia: Dr. Jackson Machado Pinto - Secretário Municipal de Saúde, Dr. Estevão Urbano Silva - Presidente da Sociedade Mineira de Infectologia, Dr. Carlos Starling - Infectologista membro da Sociedade Mineira e Brasileira de Infectologia, Prof. Unai Tupinambás - Professor da UFMG e Doutor em doenças infecciosas e parasitárias. (BELO HORIZONTE, 2020a)

⁴ O indicador de leitos foi incluído a partir de 16/06/2020 e o indicador de transmissão foi incluído a partir do dia 05/08/2020. O Boletim passou a incluir número de novos casos, de recuperados e óbitos, além de dados

sobre vacinação. Até outubro de 2021 foram editados 387 boletins, com periodicidade diária ou de dois em dois dias. (BELO HORIZONTE, 2020a).

A tarefa de construção de sentido compartilhado, que Ansell e Boin (2019) denominam *meaning-making*, evidentemente não competiu somente à PBH, sendo amplamente realizada pela mídia, além de comunidades epistêmicas e outros órgãos públicos competentes, nas esferas estadual, federal e internacional. Importa destacar também que essa arena ampliada foi tomada pela disputa de narrativas oficiais. Algumas narrativas estiveram em linha com a necessidade de adoção de medidas mais restritas de isolamento social, uso cotidiano de máscaras e vacinação tempestiva da população. Outras, no entanto, rechaçaram veementemente tais medidas, optando por minimizar retoricamente o impacto da pandemia, inclusive a partir da manipulação dos indicadores oficiais.

Passando ao largo de uma análise mais detida dessa disputa de narrativas, importa abordar, no presente trabalho, as principais estratégias ativadas pela PBH para construir a compreensão de que era preciso agir de acordo com as recomendações da comunidade científica, destacando-se três linhas de atuação. A primeira diz respeito à normatização de medidas. Com efeito, ao lado de diversas resoluções e portarias, a Prefeitura editou 59 decretos até outubro de 2021, dentre os quais 25 no período em foco, referentes aos fechamentos e reaberturas de atividades, além de fiscalização, medidas preventivas, medidas administrativas, e auxílios à população vulnerável (BELO HORIZONTE, 2020a). Além das normativas do Executivo, a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) instituiu a Lei n ° 11.224, de 13 de julho de 2020, que dispõe sobre o uso obrigatório de máscara nos espaços públicos, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços.

Outro ponto relevante foi a ampla publicização de dados e pesquisas sobre a Covid-19, exemplificada nos boletins epidemiológicos e assistenciais já mencionados. Além destes boletins diários, a SMSA editou oito notas informativas e 42 notas técnicas. A Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), por sua vez, emitiu 13 informativos e 13 orientações técnicas. O próprio Comitê, finalmente, publicou duas notas técnicas, sobre a taxa de incidência como indicador de monitoramento epidemiológico da Covid-19 e o plano de retorno e eventual suspensão das aulas presenciais.

A PBH contou ainda com a estratégia de realização periódica de coletivas do prefeito à imprensa, transmitidas ao vivo e reverberadas pelos canais de comunicação, tornando-se um importante instrumento de comunicação à população.

Para dar ênfase ao cumprimento das medidas de isolamento social, a PBH atuou de forma coerente a partir da aplicação dos instrumentos legais por meio da Subsecretaria de Fiscalização (SEFIS) da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), realizando entre 19 de março e 9 de dezembro de 2020 cerca de 71 mil vistorias em estabelecimentos comerciais e festas públicas, que resultaram em 188 interdições e 23 multas por descumprimento aos decretos que tratam da Covid-19. Mais de 600 agentes públicos foram envolvidos no cumprimento dos objetivos estabelecidos, em revezamento no plantão do Centro Integrado de Operações da PBH (COP-BH). A falta de uso de máscara nos espaços públicos foi registrada por meio da aplicação de multa a 179 pessoas (entre julho de 2020 e março de 2021) com conduta recalcitrante à sua utilização. A infração foi registrada somente após orientação de coloca-la ou de ajustá-la corretamente ou mesmo após recusa em usar máscara fornecida gratuitamente pelo agente público. Além da fiscalização presencial, foi disponibilizado o instrumento do Disque Denúncia 156, acessível anonimamente por telefone ou por meio de aplicativo da PBH. A fiscalização recebeu reforço de 1,6 mil policiais da Polícia Militar que trabalharam de forma integrada à Guarda Municipal, subordinada à Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção (SMSP).

Seguindo as demais Secretarias, a compreensão do problema pela SMSP alinhou-se ao entendimento da alta administração do governo municipal, no sentido de reconhecer a gravidade da doença e a necessidade de garantir o cumprimento do isolamento social enquanto medida de contenção do vírus. Sendo assim, direcionou parte de seus esforços para garantir o cumprimento do isolamento social com o monitoramento e controle dos espaços públicos pelas câmeras do COP-BH, dados de aplicativos, patrulha das ruas e do comércio feita pela Guarda Civil Municipal, além de ações de orientação da comunidade quanto aos cuidados necessários para evitar a contaminação.

A estratégia de atuação SMSP pautou-se pela adaptação dos instrumentos existentes a novos usos e finalidades. Como ilustração, pode ser citado o redirecionamento do COP-BH, onde tradicionalmente os agentes de segurança municipais monitoram situações de conflito em locais públicos, para o cumprimento do isolamento social pelas lojas e cidadãos, auxiliando no planejamento e execução de ações integradas para o controle de aglomerações nos espaços públicos.

A (SMSP) demonstrou reconhecer que a pandemia afetou os grupos vulneráveis de maneira diferente do restante da população. A atuação voltada para as áreas que concentram maior vulnerabilidade social foi intensificada com ações direcionadas à

juventude na vila-favela Alto Vera Cruz e ao Centro Integrado de Atendimento à Mulher, com foco nas mulheres dependentes químicas da vila-favela Pedreira Prado Lopes.

Adicionalmente, foram realizados estudos com base em dados geográficos visando ao cumprimento do objetivo de isolamento social e foram previstas possíveis demandas relacionadas à população mais vulnerável no que tange aos serviços de apoio à saúde em um raio de um quilômetro de todas as vilas, favelas e ocupações urbanas. O instrumento projetou para a PBH tanto uma possível demanda por acolhimento quanto por isolamento, incluindo o mapeamento da rede hoteleira da cidade. A Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) realizou o levantamento e análise de dados referentes à Covid-19 para projeção de eventuais novos desafios impostos pela pandemia.

Como instrumento complementar, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) consolidou um canal de diálogo direto com lideranças de assentamentos informais para escuta sobre as políticas públicas relacionadas à Covid-19 e a identificação de potenciais ações da sociedade civil passíveis de incremento por parte do governo municipal, no contexto da pandemia e no cenário pós-pandemia.

No tocante à infraestrutura de atendimento à saúde em Belo Horizonte, sua expansão foi planejada e seguiu as orientações científicas disponíveis no momento de deflagração da crise. O Secretário de Saúde e o integrante da equipe entrevistados confirmaram que além do Comitê, outros agrupamentos e profissionais da administração pública e de fora dela colaboraram na definição das estratégias de ampliação da infraestrutura da saúde. De acordo com o integrante da equipe da SMSA entrevistado:

“Tínhamos basicamente duas grandes fontes de inteligência na Secretaria: uma é a epidemiologia, que trabalha basicamente com os dados de casos, de casos de testagem, os óbitos, a investigação, o fechamento (a confirmação ou não confirmação dos dados) e, montamos uma espécie de estrutura, na verdade a estrutura já existia, adaptamos para essa finalidade [de enfrentamento da pandemia] que é o Grupo de Inovação e Saúde. Nessa estrutura, trabalhamos não só o planejamento de abertura da estrutura de leitos mas, também, a montagem da estratégia de atendimento *online*.” (Entrevista 7)

O aumento da capacidade de atendimento da rede hospitalar existente na cidade demandou articulações entre diversos setores e níveis de governo, conforme relato do integrante da equipe da SMSA entrevistado:

“Belo Horizonte fez [...] a opção de não abrir um hospital de campanha. Porque [...] é uma estrutura provisória e demanda um investimento muito elevado e porque Belo Horizonte já possui um histórico e uma rede de atenção à saúde, de hospital muito estruturada, muito consolidada. Então, a Prefeitura preferiu estabelecer uma parceria com os próprios hospitais da rede, no sentido de ampliar sua capacidade de resposta,

executando investimentos dentro das próprias estruturas ao invés de fazer uma estrutura paralela que não deixaria um legado [...] para o município. [...] Com isso, ganhamos celeridade porque conseguimos várias frentes simultâneas de abertura de leitos, cada hospital passou as suas capacidades de abertura, principalmente os hospitais públicos, notadamente a Fhemig, com [...] editais para contratação de profissionais. Conseguimos prover, conforme um planejamento que a gente firmou junto com as instituições, uma oferta de leitos proporcional ao tamanho da pandemia que acometia a cidade.” (Entrevista 7)

O enquadramento proposto e o envolvimento dos diversos subsistemas proporcionaram uma percepção coletiva do problema. As tomadas de decisão, a atuação conjunta e coordenada que Ansell e Boin (2019) ressaltam, resultaram em uma série de ações de ampliação da infraestrutura de atendimento à saúde. Segundo o Secretário de Saúde, em entrevista,¹⁰ as expansões iniciais consistiram em: i) abertura de dois Centros Especializados em Covid 19 com capacidade de atendimento para mais de 3 mil pessoas/mês. ii) criação de um serviço exclusivo de atendimento aos profissionais da saúde de BH com suspeita de Covid-19; iii) parceria com a rede privada de saúde para consultas online realizadas por especialistas do Sistema Único de Saúde (SUS); iv) apoio de acadêmicos da área da saúde no Disque 156, que ofereceu informação ao cidadão na epidemiologia; v) 855 novos profissionais contratados pela SMSA para reforçar a rede SUS-BH; vi) ampliação da frota de ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e transporte em saúde, somando um total de 17 ambulâncias destinadas aos atendimentos de Covid-19; e vii) ampliação da infraestrutura das UPAS com tendas e *containers* para triagem prévia dos pacientes.

A atuação conjunta na realização de tarefas, que transparece em todas as entrevistas realizadas na pesquisa, pode ser identificada também na definição, por parte da SMSA, de pontos considerados estratégicos na prevenção da proliferação da Covid-19, como o entorno de hospitais, unidades de pronto atendimento, centros de saúde, rodoviária e outros locais de grande acesso de caminhões-pipas. Para a higienização desses espaços, os garis da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU/SMPU) utilizavam, além da lavagem com água desinfetantes, cloro e sabão em pó. Nesse sentido de alinhamento e coordenação, o integrante da equipe da SMSA entrevistado conclui:

“Outro caráter que vale destacar é esse multidisciplinar, interinstitucional da composição do Comitê. Porque você envolve não apenas a saúde que, claro, é o fio condutor de toda discussão, você envolve outras secretarias, instituições que têm relevância nesse debate e que, também, necessitam de decisões no âmbito da sua atuação. A discussão não se exaure só no âmbito sanitário, a gente tem a discussão econômica, a [...] atuação da guarda municipal que também foi muito importante, [...] questões orçamentárias, de arrecadação do próprio município, das finanças públicas. Enfim, tem uma série de outras frentes que merecem atenção como pontos de relevância para se pensar uma estratégia de

enfrentamento.”(Entrevista 7)

No caso da Secretaria Municipal de Educação (SMED), as decisões tomadas também foram realizadas em consonância com a concepção que reforçava a necessidade de prevenção da COVID-19. A SMED balizou suas ações e políticas na busca pela garantia do isolamento social, seguindo as recomendações feitas pela comunidade científica e pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Nesse sentido, todas as atividades de ensino presenciais forma suspensas no dia 18 de março de 2020.

No contexto das medidas de isolamento social, a SMED buscou fortalecer o vínculo aluno-escola e utilizou ferramentas do cotidiano das famílias, como redes de contato por aplicativos. Essa forma de contato, somada a iniciativas como a entrega regular de cestas de alimentos e materiais escolares, permitiu uma comunicação com as famílias, explicitando o sentido das ações em relação à educação e aos laços educacionais, mesmo com as escolas fechadas. Houve também uma parceria com a Faculdade de Educação (FaE-UFMG) para elaboração da Matriz de Objetos de Conhecimentos Essenciais para estruturação do ensino remoto, parcialmente implementado até o momento, conforme relato da Secretária Municipal de Educação:

“Estamos reinventando a escola durante a pandemia. Nenhuma criança, adolescente ou professor pode deixar de ser atendido. Nossa primeira preocupação foi com a alimentação das crianças, então fizemos a cesta básica para estudante. Existiu muita dificuldade de acesso aos endereços, foi mesmo uma operação de guerra. Depois fizemos cestas pedagógicas com materiais de escola. Nas primeiras ações de vínculo (escolar), fizemos os primeiros contatos pelo *WhatsApp*, redes sociais e bilhetes, porque o aluno estuda num raio de até dois quilômetros de casa, então é fácil a família ir até o portão da escola. Estávamos na esperança do retorno, mas aí chegamos em junho sem possibilidade. Começamos ação mais sistematizada para construção de nova proposta curricular, então veio o mapa socioeducacional. Isso está nos direcionando até hoje.” (ALVES et al, 2021)

O mapa socioeducacional buscou observar as fragilidades sobre as condições de cada aluno e cada professor em relação ao acesso à dispositivos, à internet e, ainda, no caso dos estudantes, se havia algum adulto disponível em casa capaz de mediar as atividades. O mapa permitiu um consolidado sobre a vida do estudante para o direcionamento da proposta de ensino. Concluiu-se que o roteiro de atividades era a proposta mais adequada a ser aplicada, no entanto, era preciso trabalhar com diferentes metodologias (digitais e analógicas, empapel) para interagir e dialogar com os alunos a fim de aplicar uma proposta curricular que atendesse a todos.

A alteração dos instrumentos existentes a novas finalidades também se verifica na área da cultura. É o que ocorre com o uso do principal financiamento cultural para

performances online, conforme relato da Secretária Municipal de Cultura entrevistada:

“Outra iniciativa foi de autorizar pedidos de readequação de projetos aprovados e com execução em andamento na Lei Municipal de Incentivo à Cultura. Esses pedidos de readequação estavam suspensos em razão da publicação da Portaria Conjunta SMC/FMC nº003/2020 [...]. Com a alteração na Portaria, publicada no Diário Oficial do Município, os empreendedores culturais têm a possibilidade, [...] de solicitarem a modificação no formato de execução dos seus projetos, de modo que possam ser realizados respeitando-se as recomendações da Secretaria Municipal de Saúde.[...] Além destas, muitas outras [iniciativas] estão em análise de viabilidade neste momento, como a possibilidade de realização de parte das atividades que estavam programadas em outros formatos. Ressaltamos, no entanto, que muitas dessas avaliações ocorrem em conjunto com outros níveis do poder público.”(Entrevista 6)

O “Círculo em Casa”, ação especial do Circuito Municipal de Cultura, lançado em 03 de junho de 2020, foi a primeira ação da Prefeitura com o objetivo de fomento à produção cultural no contexto da pandemia. A iniciativa ofereceu ao público acesso *online* a filmes, peças de teatro, contações de histórias e música, entre outras linguagens. A partir da adoção da medida, as ações do Circuito Municipal, que ocorriam de forma presencial e haviam sido suspensas em razão da pandemia, foram adaptadas aos protocolos de saúde com o objetivo de dar continuidade ao trabalho de artistas e produtores a partir de suas casas.

Como sinaliza a proposição do Circuito em Casa, as ações da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) mostraram-se coerentes com os objetivos de isolamento social recomendados pela SMSA. No entanto, a SMC enfrentou o dilema de apoiar o isolamento social ao mesmo tempo em que buscava viabilizar a não-paralisação de recursos e projetos. Ainda conforme entrevista com a Secretaria Municipal de Cultura:

“Nesse sentido, estamos mantendo diálogo permanente com o setor cultural, ouvindo manifestações de segmentos diversos da área, sempre reforçando o compromisso com a produção artística e cultural da cidade e com as políticas públicas municipais voltadas para a cultura. [...] Temos como premissa a compreensão da cultura como uma política social e como um direito. Assim, mesmo diante de um cenário ainda incerto, todas as nossas ações e políticas públicas estão sendo repensadas e reestruturadas, tendo em vista também a nova realidade que está sendo colocada para a produção artística e cultural da cidade.”(Entrevista 6)

A revisão de instrumentos procedimentais ou adaptações de conteúdos para o ambiente virtual, no entanto, revela-se resposta limitada frente à complexidade do desafio imposto pela pandemia aos setores da educação e cultura. Em audiência pública na CMBH, realizada em 27 de agosto de 2020 (BELO HORIZONTE, 2020d), os participantes - legisladores, representantes da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel), professores da rede pública municipal, produtores culturais,

lideranças comunitárias e entidades da sociedade civil - debateram sobre o aprofundamento das desigualdades sociais em meio à pandemia, a partir da exclusão digital. No evento, a Prodabel foi cobrada a ampliar a rede de internet gratuita, especialmente em vilas, favelas e ocupações. Tal demanda foi endossada por trabalhadores de diversos setores que alegaram a impossibilidade de acessar internet de qualidade para gravação de *lives* e fruição da programação cultural, acesso ao ensino remoto, acesso aos aplicativos de auxílio emergencial e da PBH, entre outros. Nessa linha, colocam-se também as demandas da área da educação, com mais de 160 mil estudantes que tiveram todas as atividades de ensino presencial suspensas.

Um último grupo de medidas adotadas pela PBH diz respeito à provisão de cuidados socioassistenciais aos públicos vulneráveis atendidos pelo governo municipal, que se viram afetados social e economicamente no contexto de isolamento social. Essas medidas atestam a abrangência e multidimensionalidade da resposta do município à pandemia, além de promover mais uma evidência de seu agir integrado.

A partir da entrevista com a Secretária Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania entrevistada,¹⁴ destaca-se que para além da manutenção dos serviços já estabelecidos na modalidade semipresencial - tópico já abordado ao relacionar as medidas de isolamento -, três novos serviços foram criados tendo em vista o enfrentamento da pandemia de Covid-9. Em primeiro lugar, estabeleceu-se uma parceria com o Serviço Social do Comércio para o acolhimento provisório da população em situação de rua com suspeita ou confirmação de contaminação, mas cujos sintomas não indicavam internação, com a disponibilização de 300 vagas. Ademais, instituíram-se novas unidades de acolhimento, que proveem alimentação, enxoval, itens de higiene e cuidados pessoais, além do serviço social prestado pelos profissionais da Prefeitura, a mulheres, com 50 vagas, e a idosos, com 100 vagas.

A atuação mais abrangente da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), no entanto, focou na provisão dos chamados bens de consumo de primeira necessidade a uma ampla gama de públicos vulneráveis atendidos por diversas políticas municipais. A iniciativa contou com a contratação da rede de supermercados, por meio da qual foram distribuídas gratuitamente cestas básicas e kits de higiene pessoal para um público de 380 mil famílias residentes na capital. Para além da inovação do instrumento utilizado, que lançou mão da estrutura privada estabelecida no município e do estabelecimento de um *voucher* para garantir a focalização do público,

chama a atenção a capacidade de integração e articulação entre os diversos órgãos para a identificação da população atendida. Nas palavras da Secretária da SMASAC em entrevista:

“Para a definição dos beneficiários dessa ampliação de distribuição de cestas básicas, lançamos mão do cadastro único dos programas sociais e incluímos todas as famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo. Para dar mais cobertura a essa iniciativa, incluímos famílias que já utilizavam serviços públicos municipais ou que estavam em cadastros oficiais do município. Foram incluídas pessoas de vilas, favelas e ocupações urbanas atendidas por centros de saúde (cadastrados SUS) e também pela política de habitação, pela política de cidadania, trabalhadores informais e ambulantes licenciados pela política urbana, catadores de materiais recicláveis, carroceiros, dentre outros públicos.”(Entrevista 2)

A integração adquirida foi ainda fundamental para a operacionalização da iniciativa, sobretudo na superação de três desafios logísticos, a saber: (i) a compatibilização das múltiplas bases de dados setoriais, de maneira a que pudessem conversar entre si a partir de indexadores comuns, evitando a duplicidade de atendimentos; (ii) o planejamento logístico da tarefa massiva de distribuição das cestas e kits à família, de modo a evitar aglomerações; e (iii) a comunicação às famílias sobre o direito ou não ao benefício, bem como as formas de prestação do serviço.

Para superar os desafios, a Prodabel, juntamente com uma equipe de georreferenciamento da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU), criou um sistema de consulta *online* operado com uma base de dados única, construída pela junção e compatibilização das bases de dados fornecidas pelas secretarias setoriais, indexadas pelo CPF do usuário. O sistema operava de tal modo que era capaz de buscar o CPF, indicar o dia, horário e a loja do supermercado em que o usuário deveria retirar o kit a que tinha direito, bem como de emitir um *voucher* para apresentação. A definição logística foi realizada a partir de referenciamento dos domicílios dos usuários. Reportando novamente às palavras da Secretária da SMASAC entrevistada:

“As famílias foram distribuídas nessas lojas conforme a capacidade de atendimento de cada unidade e a proximidade de endereço, sendo que 59% ficaram referenciadas a menos de 1km de distância do seu endereço de cadastro e 80% a menos de 2 km de distância. Para retirar os produtos era necessário apresentar um documento oficial com foto em qualquer caixa dos supermercados, evitando aglomerações, filas, demora no atendimento ou qualquer atendimento vexatório ao público.”(Entrevista 2)

Analisada frente ao marco de integração de políticas públicas oferecido por Candel e Biesbroek (2016), pode-se argumentar que a atuação de fornecimento de kits de primeira necessidade como principal medida de cuidado socioassistencial realizada pela PBH apresenta sinais de integração em todas as dimensões propostas. Do ponto de vista do

enquadramento, como já abordado, o Comitê de Enfrentamento à Pandemia logrou criar uma unidade de compreensão em relação ao problema a ser enfrentado. Essa noção comum serviu de suporte para a construção do consenso interno à PBH de que as ações de saúde precisavam de complementação no âmbito socioassistencial. Dessa forma, todas as secretarias setoriais convergiram para a necessidade de distribuição de alimentos e kits de higiene para seu público mais vulnerável.

Essa compreensão transparece com nitidez no posicionamento da Secretária Municipal de Cultura, que destaca em sua entrevista medidas emergenciais conjuntas com a SMASAC, tais como “a viabilização da distribuição semanal de alimentos [...] para os fotógrafos lambe-lambe que atuam no Parque Municipal, os artistas de circo que estão na cidade, as quatro comunidades quilombolas de Belo Horizonte e os artesãos indígenas”(Entrevista 6). No mesmo sentido, em entrevista, a Secretária Municipal de Políticas Urbanas reporta a atuação conjunta com a SMASAC e a Prodabel para a distribuição de cestas básicas e kits de higiene nos territórios vulneráveis, destacando que já estavam cadastradas mais de 400 mil famílias e que 600 mil cestas tinham sido distribuídas do início da pandemia até abril de 2020 (Entrevista 3).

Ressalta-se, assim, o envolvimento dos diversos subsistemas de políticas, bem como o estabelecimento de objetivos comuns. No entanto, o aspecto que aparece com mais destaque nas entrevistas realizadas com gestores da PBH é a integração na adaptação, construção e utilização dos instrumentos de políticas públicas e na implementação do serviço proposto.

Considerações finais

O artigo buscou abordar as respostas iniciais do governo do município de Belo Horizonte à pandemia de Covid-19 à luz da literatura de gestão de crises e de integração de políticas públicas. De maneira geral, foram identificadas as seguintes atuações críticas: (i) estabelecimento de um centro de coordenação, o Comitê de Enfrentamento à Pandemia, focado nas questões epidemiológicas e assistenciais de saúde; (ii) adoção de medidas de isolamento social; (iii) expansão da infraestrutura de atendimento na saúde; e (iv) provisão de cuidados socioassistenciais a públicos afetados.

A criação de uma instância central de coordenação das ações, materializada no Comitê de Enfrentamento à Pandemia, parece ser um dos pontos de destaque, em consonância com as recomendações da literatura revisada. Contando com a coordenação da SMSA e subordinado diretamente ao prefeito, o Comitê foi capaz de estabelecer uma

compreensão comum do problema a ser enfrentado, imprimindo em todas as ações do poder público local o foco primário na prevenção e na diminuição do número de infectados. O êxito na execução de tal tarefa, que responde pelo que Ansell e Boin (2019) denominam de *sensemaking*, é evidenciado tanto pelo enquadramento, quanto pelos objetivos assumidos por cada política setorial, como depreende-se das entrevistas realizadas com os gestores municipais.

Esse Comitê foi responsável, ademais, pela articulação de ações de criação de sentido, buscando reforçar junto à população local a necessidade de precaução e isolamento social frente à pandemia. Para além das ações comunicacionais assumidas diretamente pelo prefeito, os indicadores de monitoramento podem ser entendidos como balizas objetivas para o dimensionamento comum do problema, pautando efetivamente as ações setoriais mobilizadas para seu enfrentamento.

No que diz respeito ao isolamento social, percebe-se pelas entrevistas que este foi um objetivo inquestionável de cada uma das políticas abordadas, mesmo que isso tenha significado o enfrentamento de desafios que punham em risco o desempenho destas próprias políticas, como foram os casos das áreas de educação e cultura. A postura do governo local de fiscalização frente ao isolamento deu-se de forma complementar e articulada aos aspectos comunicacionais de criação de sentido já mencionados e pautou-se pela adaptação dos instrumentos existentes, como as câmeras “olho vivo” do COP. Nesse âmbito, a resposta municipal foi inequivocamente coesa e unificada.

A coordenação também se expressa de forma coerente nas decisões de ampliação da infraestrutura da saúde pública, que rejeitou a criação de estruturas *ad hoc* como os hospitais de campanha, preferindo a estratégia de adaptação dos hospitais da rede pública e de realização de consultas *online*. Essa decisão, no entanto, só se tornou possível a partir da estratégia global de prevenção e de isolamento social, que diminuiu o número de infectados e, por conseguinte, a demanda por leitos hospitalares.

Finalmente, a provisão de cuidados socioassistenciais a públicos vulneráveis atuou como uma espécie de contramedida local para amenização dos efeitos sociais decorrentes da paralisação temporária das atividades econômicas do município. Nesse ponto, para além da rápida criação de novos instrumentos de políticas públicas, como o *voucher* e o sistema de distribuição dos beneficiários por ponto de coleta das cestas básicas e kits de higiene e limpeza, destaca-se a integração local no atendimento aos públicos das diversas políticas setoriais. Isto é, mesmo sendo uma atuação conduzida pela assistência social, foram

atendidas famílias com filhos matriculados na rede pública de educação municipal, em ações de cultura popular, feirantes e comerciantes de mercados impedidos de funcionar, residentes de vilas e favelas e outros.

Em síntese conclusiva, a resposta inicial da PBH à pandemia por Covid-19 parece adequar-se aos elementos definidos como cruciais para a gestão estratégica de crises desta natureza. No entanto, ainda que essa resposta tenha perpassado transversalmente por todos os subsistemas setoriais, percebe-se que alguns apresentaram maior capacidade de adaptação do que outros. Ademais, as respostas articuladas não anteciparam o acesso desigual da população à internet, desdobrando-se em outros problemas que ainda não haviam sido adequadamente solucionados no período estudado.

REFERÊNCIAS

ALVES, I. et al. O Abismo da Educação: Entrevista Ângela Dalben. *Jornal O Tempo*. Belo Horizonte, abril de 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/hotsites/o-abismo-da-educacao/entrevista-angela-dalben#menu>. Acesso em: 11 nov. 2021.

ANDRADE, M. V. et al. Os primeiros 80 dias da pandemia da COVID-19 em Belo Horizonte: da contenção à flexibilização. *Nova Economia*, v.30 n.2, p. 701-737, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/neco/a/S6R4js4ZwV7mNhFJ33GY85j/?lang=pt>. Acesso em: 10 Fev. 2023.

ANSELL, C.; BOIN, A. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, v. 51, n. 7, p. 1079–1112, 2019.

BELO HORIZONTE. *Coronavirus*. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 03 fev, 2020a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/coronavirus>. Acesso: em 24 out 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.297, de 17 de março de 2020. Declara situação anormal, caracterizada como Situação de Emergência em Saúde Pública. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 2020b. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/2714>. Acesso em: 22 out. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 2020c. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/2714>. Acesso em: 22 out.2021.

BELO HORIZONTE. Setor cultural apresenta demandas para amenizar impactos da pandemia. Belo Horizonte, Câmara Municipal de Belo Horizonte, 30 mai 2020. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica/C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2020/05/setor-cultural-apresenta-demandas-para-amenizar-impactos-da-pandemia>. Acesso em: 11 Jul. 2021.

CANDEL, J. J. L.; BIESBROEK, R. Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, v. 49, n. 3, p. 211-231, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-016-9248-y>. Acesso em: 03 Fev. 2023.

CAPANO, G *et al.* Mobilizing Policy (In) Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 285-308, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1787628>. Acesso em: 03Fev. 2023.

CHRISTENSEN; T., LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, p. 887-897, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12558>. Acesso em: 3 fev. 2023.

DRYZEK, J. Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 4, p. 345-367, 1983. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/3998421>. Acesso em: 3 fev. 2023.

KOGA, N. M. *et al.* Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. *Nota técnica n. 31*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838> Acesso em: 30 mai. 2020.

LIMA, D.; MARQUES, J.V.; DIAS, R. Kalil sobre furoes do isolamento: nunca vi fazer churrasco em guerra. *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 26 jun. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/26/interna_gerais,1160267/kalil-sobre-furoes-do-isolamento-nunca-vi-fazer-churrasco-em-guerra.shtml. Acesso: em 05 nov. 2021

MENDONÇA, A. *et al.*. Linha do tempo: confira quantas vezes Kalil fechou BH durante a pandemia. *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 19 abril 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/04/19/interna_gerais,1258602/linha-do-tempo-confira-quantas-vezes-kalil-fechou-bh-durante-a-pandemia.shtml Acesso em: 30 mai. 2020.

MORAES, R. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social: comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. 2020. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838> Acesso em: 30 mai. 2020.

MURATORI, Matheus. Kalil critica manifestações contra isolamento *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 30 mar 2021 Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/03/30/interna_gerais,1133829/kalil-critica-manifestacoes-contr-isolamento-esses-que-botam-camisi.shtml Acesso em: 21 jun. 2021.

QUINTELA, Felipe. BH e Minas Gerais têm situação mais controlada que o resto do país

em casos e mortes por milhões . *Estado de Minas* , 05 jun 2020. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/05/interna_gerais.1154199/bh-minas-situacao-mais-controlada-que-resto-do-pais-casos-e-mortes.shtml Acesso em: 01 jul. 2021.

SCHMIDT, F; MELLO, J; CAVALCANTE, P. Apresentação à Edição Temática Bapi Covid-19. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838> Acesso em: 30 mai. 2020.

WEIBLE, C. M.*et al.* COVID-19 and the policy sciences: Initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, n. 50, p. 1–17, 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32313308/>. Acesso em: 3 fev.2023.

A Formação da Agenda da Política Pública de Defesa Civil no Estado de Santa Catarina

Marcella Vogelsanger Morteau

<http://lattes.cnpq.br/8211272700536015>

<https://orcid.org/0000-0002-4675-2211>

Pompilio Locks Filho

<http://lattes.cnpq.br/1498012826313330>

<https://orcid.org/0000-0002-0987-0454>

Luiz Ricardo de Souza

<http://lattes.cnpq.br/5461752826751148>

<https://orcid.org/0000-0001-5309-4125>

Recebido em: 24 de março de 2023

Aprovado em: 29 de agosto de 2023

RESUMO

O objetivo desse artigo é analisar o processo de formação da agenda governamental para a criação da política de Defesa Civil em Santa Catarina. Para tanto, utilizou-se de metodologia qualitativa, mais especificamente de análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chave. Inicialmente, descreveu-se o contexto e a trajetória que culminou com a criação da Secretaria Estadual de Defesa Civil para, após, analisar esse processo a partir da teoria dos fluxos múltiplos de John Kingdon. Conclui-se que, a partir do desastre de 2008, ocorre a convergência do fluxo de problemas, de soluções e do fluxo político, com a mobilização de comunidades de políticas que possibilitaram a abertura de uma janela de oportunidade, culminando na criação da Secretaria de Estado de Defesa Civil, no ano de 2011.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Civil. Formação de agenda. Múltiplos Fluxos.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the process of agenda setting for the creation of the Civil Defense policy in Santa Catarina. Qualitative methodology was used, more specifically document analysis and semi-structured interviews with key actors. Initially, we describe the context and the trajectory that culminated in the creation of the State Department of Civil Defense and, after this, analyze this process based on John Kingdon's theory of multiple streams. It then concludes that, from the 2008 disaster, occurs the convergence of the problems, solutions, and the political stream, with the mobilization of policy communities that made it possible to open a window of opportunity, culminating in the creation of the Secretary of State of Civil Defense in 2011.

KEYWORDS: Civil Defense. Agenda setting. Multiple Streams.

1. Introdução

Desastres naturais são fenômenos de grande impacto e, devido a sua extensão territorial, no Brasil ocorrem diferentes tipos de eventos, como estiagens, secas, enxurradas, inundações e vendavais (CNN, 2023), sem contar os desastres causados por negligência industrial, como os recentes rompimentos de barragens em Mariana e Brumadinho. De maneira geral, os desastres estão associados a prejuízos econômicos e a altos índices de mortalidade (ONU, 2021).

Uma vez que “a finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público” (SECCHI, 2016, p. 5), uma das formas de enfrentar o problema de desastres naturais se dá pela criação de políticas públicas relacionadas à defesa civil, materializadas por meio dos programas, projetos, leis e ações. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é analisar o processo de formação da agenda governamental para a criação da política de Defesa Civil em Santa Catarina.

Segundo Capella (2020), os estudos sobre formação de agenda têm se proliferado no Brasil, especialmente aqueles embasados no modelo de fluxos múltiplos de John Kingdon (2014). Análises sobre o SUS e a área de saúde (TEIXERA; ORNELAS, 2018), previdência social (OLIVEIRA, 2021), controle de armas (SANJURJO, 2021) e o bolsa família (CARMO; RESENDE, 2022) corroboram a validade dos fluxos múltiplos para explicar a entrada de temas na agenda governamental, a importância dos empreendedores políticos dentro e fora do governo e a centralidade do fluxo político.

Entende-se nesse trabalho que essa abordagem é útil, portanto, para compreender as consequências para as políticas públicas do maior desastre natural de Santa Catarina (SIEBERT, 2017), que ocorreu em 2008 devido ao acúmulo de chuvas no estado. Mesmo que anteriormente já existissem ações que tratassem dos desastres, foi somente em 2011, com a criação da Secretaria de Estado da Defesa Civil, que houve um incremento no tratamento do tema por parte do poder público¹.

Cabe destacar que Santa Catarina é o terceiro estado do país com maiores impactos por desastres, danos materiais e prejuízos financeiros entre 1995 e 2014 (CEPED, 2016). Apesar disso, a bibliografia existente é escassa e somente nos últimos dois anos a literatura tem se debruçado o caso (SANTOS; ROCHA, 2021; JONER;

¹ De acordo com pesquisa realizada, entre os estados brasileiros, somente Piauí, Santa Catarina e Rio de Janeiro apresentam uma Secretaria Estadual de Defesa Civil.

AVILA; MATTEDI, 2021). Apesar desses estudos trazerem a centralidade da defesa civil nas ações de desastres, eles não se detêm no processo de criação da defesa civil a partir das teorias de políticas públicas.

Assim sendo, nesse trabalho descreve-se o processo gradual em que os desastres naturais no estado de Santa Catarina se tornam um problema público a ser enfrentado. Para tanto, foi adotada uma metodologia descritiva, com base em entrevistas e análise documental, que, primeiramente, descreve a trajetória da Política de Defesa Civil em Santa Catarina para, em seguida, analisar a formação da agenda a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (2014). Busca-se contribuir para a literatura acadêmica ao relacionar as teorias de formação de agenda com o tema da defesa civil, explorando as particularidades do caso de Santa Catarina, cuja importância poderá ser vista ao longo das próximas páginas.

2. Políticas Públicas e Formação de Agenda

Entende-se por política pública uma diretriz que busca enfrentar um problema público que, por sua vez, trata-se de uma construção intersubjetiva por parte dos atores envolvidos em determinados temas (SECCHI, 2016). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a forma mais conhecida de visualizar os processos e fases pelas quais passa uma política pública é através do modelo cíclico. Conforme destaca Frey (2009, p. 226), “as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. [...]”. Entretanto, faz-se mister compreender que as etapas do ciclo não podem ser entendidas de forma linear, uma vez que as etapas muitas vezes se sobrepõem e ocorrem de forma simultânea.

Assim sendo, uma das principais etapas do ciclo de políticas públicas é a formação da agenda, pois trata dos processos que levam os problemas públicos a entrar (ou não) na agenda governamental. Birkland (2007) define agenda como uma coleção de problemas, interpretações de causas, símbolos, soluções, que pedem atenção da população e de gestores públicos. Trata-se, portanto, de uma lista de prioridades limitadas que são estabelecidas pelos atores governamentais em um determinado contexto e período que podem, porventura, se tornar políticas públicas (BIRKLAND, 2007).

De acordo com Capella (2020), embora os estudos sobre agenda sejam recentes em nosso país, apresentam vertiginoso crescimento e bastante diversidade temática. Em sua pesquisa, a autora indica que a abordagem dos fluxos múltiplos é mais utilizada no

Brasil, por conta da ênfase em estudos de caso e de seus procedimentos metodológicos exploratórios e qualitativos. Ao mesmo tempo, as áreas de saúde, educação e desenvolvimento urbano são as principais em termos de políticas analisadas (CAPELLA, 2020).

Nesse sentido, esse trabalho procura relacionar as teorias de formação de agenda e o contexto da Defesa Civil de Santa Catarina, com centralidade na teoria de fluxos múltiplos. Utiliza-se o modelo de John Kingdon (1984), concebido no livro *“Agendas, Alternatives and Politic Policies”*, especialmente por se tratar de um estudo de caso qualitativo, amparado em análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Segundo Capella (2007) o modelo de Kingdon foca no processo de estabelecimento de uma agenda (*agenda-setting*) e na formulação de alternativas para as políticas públicas (*policy formulation*). De forma geral, Kingdon (2014) busca entender o porquê de alguns problemas receberem mais atenção que outros, e consequentemente, são examinados e inseridos na agenda governamental. Para tanto, o autor identifica três fluxos nos processos de formação de agenda, divididos em *“problems”*, *“policies”* e *“politics”*.

O primeiro fluxo abordado por Kingdon (2014) é o de problemas, que se trata das inúmeras questões e temas percebidos socialmente, mas que não necessariamente encontram contrapartidas para a sua solução. Assim sendo, problemas podem ser levantados pelos atores e podem surgir em uma agenda, mas também podem desaparecer, pois são os atores e as suas configurações que definem quais os problemas que merecem alguma atenção. Kingdon (2014) destaca três mecanismos básicos que despertam a necessidade de ação governamental: indicadores; eventos, crises e símbolos; *feedback* das ações governamentais. Especialmente importante para este trabalho e para o tema da defesa civil é o mecanismo de crises e eventos focais, que, embora por si só não seja capaz de levar um assunto à agenda, normalmente funciona para ampliar uma percepção já existente sobre um problema. Ou seja, reforçam percepções e, quando combinados com outros fluxos, podem impulsionar a ação governamental (CAPELLA, 2007).

Em paralelo, o segundo fluxo apresentado por Kingdon (2014) é o fluxo das soluções, normalmente gerado nas comunidades políticas (*policy communities*) que “produzem uma lista curta de ideias” onde “consensos se propagam” (KINGDON, 2014, p. 139). Basicamente, as soluções são geradas por conjuntos de especialistas que se ocupam de uma determinada área, algumas áreas mais fragmentadas e outras mais coesas. Estes especialistas estão tanto dentro quanto fora do governo, como é o caso de

pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, analistas vinculados a organismos internacionais, ONGs, grupos de interesse, entre outros.

Por meio da atuação destes grupos as políticas públicas podem surgir, ser abandonadas ou combinadas entre si, ou podem permanecer intactas e sobreviver. Dentro disso, Kingdon (2014) destaca a existência de empreendedores de políticas, que são pessoas dispostas a investir seu recurso (como tempo, energia, reputação e até dinheiro), na esperança de um retorno futuro a partir da implementação da política. Ainda, esses empreendedores podem estar tanto dentro quanto fora do governo e, muitas vezes, são responsáveis por conectar os três fluxos.

Para Kingdon (2014) também é importante levar em conta os diferentes graus de exposição pública, dividindo os atores em visíveis (recebem significativa atenção da imprensa e do público como o Presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública) e invisíveis (apresentam mais influência na especificação das alternativas para solução dos problemas do que na inclusão/exclusão de questões na agenda governamental, como servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores). Esses atores, então, interagem em um processo constante de construção e interpretação de problemas públicos, no sentido de influenciar a agenda governamental.

Capella (2007) destaca que essa teoria se associa com o processo biológico de seleção natural, que elege as alternativas e soluções a partir de uma diversidade de possibilidades até chegar em um pequeno conjunto de propostas e alternativas, que são suavizadas publicamente - “*softening up*” -, permanecendo apenas aquelas mais viáveis do ponto de vista técnico e financeiro. No entanto, longe de ser uma abordagem mecanicista, o modelo dos fluxos múltiplos pode ser entendido dentro das abordagens “garbage can” ou lata de lixo (SOUZA, 2006), uma vez que as soluções encontram problemas em um contexto decisional onde os atores têm informação limitada e não necessariamente seguem uma cadeia racional/lógica.

O terceiro fluxo, e mais importante para a efetivação de uma política, segundo Kingdon (2014), é denominado de “*politics*”, também chamado de fluxo político, o qual está intimamente relacionado com o governo e os atores políticos. Esse fluxo apresenta a sua própria dinâmica e suas próprias regras, tratando das relações políticas, como as negociações feitas entre os atores, ou seja, das coalizões, barganhas e negociações. Três

elementos centrais desse fluxo influenciam a agenda governamental. O primeiro é o “clima” ou “humor” nacional, caracterizado como um conceito amplo, mas que:

common to all of these labels is the notion that a rather large number of people out in the country are thinking along certain common lines, that this national mood changes from one time to another in discernible ways, and that these changes in mood or climate have important impacts on policy agendas and policy outcomes. (KINGDON, 2014, p. 146).

O segundo elemento é a força política dos grupos de pressão e como essas forças moldam o contexto. E por fim, o terceiro elemento trata das mudanças governamentais normalmente relacionadas a estruturas internas que podem exercer influência sobre a introdução de itens na agenda ou não (KINGDON, 2014).

Por fim, Kingdon (2014) apresenta uma abordagem relacionada a convergência dos três fluxos ou junção dos fluxos, denominada de *coupling*, que ocorre em momentos que há a abertura das chamadas janelas de oportunidades (*policy windows*). O autor defende que essas janelas de oportunidades “ficam abertas somente por períodos curtos. Se os participantes não conseguem ou não aproveitam as vantagens dessas oportunidades, eles devem esperar até a próxima oportunidade chegar” (KINGDON, 2014, p.166, tradução nossa).

Apesar da teoria dos fluxos múltiplos ser uma das principais formas de analisar a formação de agenda, é importante ressaltar que Metten *et al.* (2015) indicam que a abordagem sequencial por fluxos apresenta algumas críticas em relação à impossibilidade de retratar e analisar as situações que refletem simultaneamente duas ou mais fases do ciclo. As fases de uma política pública não ocorrem separadamente e independentemente, como exemplifica o autor, uma vez que a influência do processo de implementação anterior também pode afetar a formação da agenda.

3. Metodologia

Desenvolveu-se nesse trabalho um estudo de caso qualitativo, visando principalmente o conhecimento detalhado do objeto (GIL, 2007), que consiste na Defesa Civil do Estado de Santa Catarina e o critério de delimitação se dá, principalmente, pelo destaque de ocorrências de desastres naturais na região, com relevância ao desastre que ocorreu em 2008. Ainda, a escolha da Defesa Civil se deu pela sua organização e pela

atuação da política pública no estado, sendo uma das três únicas no país que se estrutura enquanto secretaria estadual, se tornando referência nacional e até internacional².

Para a execução dos objetivos da pesquisa foram realizados dois procedimentos: a análise e descrição de documentos oficiais e a realização de entrevistas. A pesquisa dos documentos oficiais que compuseram o corpus de dados se desenvolveu principalmente de relatórios, estudos técnicos, instruções normativas, leis estaduais, mídia e/ou material publicitário elaborados no período³. Os principais documentos analisados foram:

- Relatórios e estudos técnicos produzidos pelas organizações, principalmente pela CEPED, Banco Mundial e SEDEC, envolvidas na temática, no período de 2008 a 2018;
- Material publicitário da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina relacionados à implementação da política pública, no período de 2008 a 2011;
- Mídia escrita por meio do levantamento de reportagens e registros dos fatos na época, nos principais periódicos do Estado no período de 2008 a 2011;
- Relatórios produzidos pela comissão de proteção civil e segurança pública da Assembleia Legislativa do Estado (ALESC) relativos a Defesa Civil, no período de 2008 a 2011;
- Plano integrado de prevenção e mitigação de riscos de desastres naturais na bacia hidrográfica do rio Itajaí (PPRD-Itajaí), de 2009;
- Lei Estadual nº 15.953, de 07 de janeiro de 2013, de Santa Catarina (dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil - SIEPDEC);
- Lei Estadual nº 16.418, de 24 de junho de 2014, de Santa Catarina (dispõe sobre o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil - FUNPDEC);

A análise desses dados secundários se deu, sobretudo, para “ordenar e sumariar as informações contidas nas fontes, de forma que estas possibilitem a obtenção de respostas ao problema da pesquisa” (GIL, 2007, p. 78).

Além disso, foram conduzidas três entrevistas semiestruturadas amparadas na técnica Bola de Neve (*snowball*) (VINUTO, 2016). Os nomes iniciais dos primeiros entrevistados foram baseados na análise documental e todos são servidores públicos do estado de Santa Catarina que atuaram na Defesa Civil e estiveram envolvidos ao longo

² Junto com a Secretaria de Defesa Civil do Rio de Janeiro, Santa Catarina obteve em 2017 o principal prêmio de redução de risco de desastres da Organização das Nações Unidas (ONU), o Sasakawa Award.

³ Aqueles documentos que foram abordados nesse trabalho estão descritos nas referências bibliográficas. No entanto, outros documentos relativos ao caso da Defesa Civil de Santa Catarina também podem ser consultados em Morteau (2018).

dos processos aqui narrados, sendo um Secretário Adjunto, uma Gerente de Capacitação e um Assessor Técnico da organização. As entrevistas foram realizadas no ano de 2018 e as questões foram baseadas no modelo dos múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2014). Ao todo, foram gravadas aproximadamente 4 horas de entrevistas que resultaram em 45 páginas transcritas.

A análise ocorreu por meio da triangulação de dados que foram cotejados com o problema de pesquisa e a teoria. A triangulação se justifica por ser uma técnica de investigação bastante usada em estudos de caso, na qual o pesquisador coteja várias fontes de evidência.

4. Breve Panorama sobre a Trajetória da Defesa Civil de Santa Catarina

Em contexto mundial, as primeiras ações voltadas à proteção e segurança à população ocorreram em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Em contexto nacional, o Estado da Guanabara, atualmente localizado no município do Rio de Janeiro, tornou-se em 1966 o primeiro no Brasil a organizar uma Defesa Civil Estadual devido a ocorrência de uma enchente na região (SANTOS; ROCHA, 2018). Um ano depois, em 1967, o Governo brasileiro vinculou a assistência às populações atingidas por calamidade pública à criação do Ministério do Interior (SANTOS; ROCHA, 2018).

Nesse contexto, Santa Catarina, em 1973, iniciou a organização da sua Defesa Civil (art. 32 da Lei nº 4.547/1970). Em um primeiro momento a Defesa Civil se apresentou de maneira bem simples, como uma Coordenadoria Estadual vinculada ao Gabinete do Governador do Estado. A estrutura da organização se manteve dessa forma até 1998, quando foi revogada pela Lei nº 10.925, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil (SIEDC) e sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil (FUNDEC).

A criação do SIEDC ampliou a atuação da Defesa Civil e apresentou como objetivos o planejamento e a promoção da defesa permanente contra desastres, a prevenção ou minimização de danos, bem como socorrer e assistir populações atingidas por desastres e recuperar áreas por eles deterioradas. A estrutura organizacional desenvolvida nessa nova Lei apresentou como órgão central a Diretoria Estadual de Defesa Civil (DEDC). Ou seja, mudou-se de uma coordenadoria para uma diretoria, que passou a ser entendida como um departamento próprio que regulava as atividades inerentes à defesa civil.

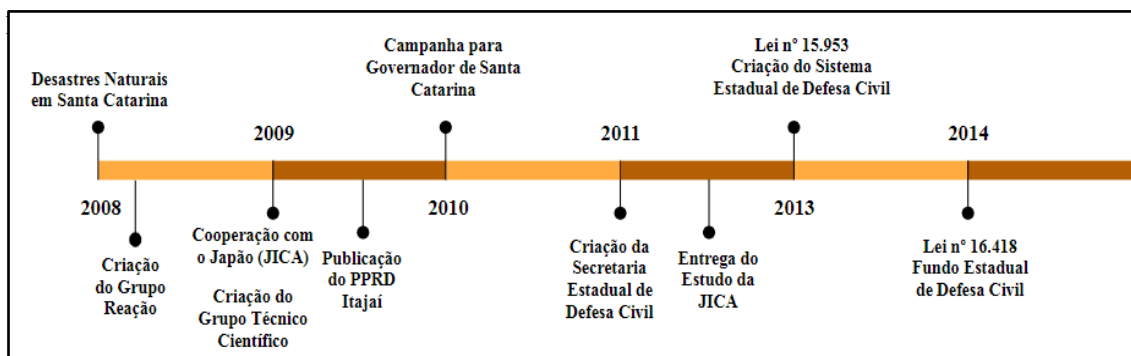
Observa-se que, além das alterações administrativas, a Lei nº 10.925/1998 vinculou à Defesa Civil Estadual o desenvolvimento de ações de prevenção, elaboração

de planos, programas e projetos. A reconstituição histórica desse processo, as alterações administrativas e estruturais estão estreitamente relacionadas com a atuação da Comissão da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). A JICA é uma instituição do Governo japonês que presta apoio a países em desenvolvimento principalmente em relação à cooperação técnica e financeira. Segundo Santos e Rocha (2021, p. 990),

Projeto JICA que tem relevância nacional por ser referência na produção dos sistemas de defesa civil em produção no país. O Projeto JICA é o nome como ficou conhecido o relatório *The Itajaí River Basin Flood Control Project*, apresentado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) à Santa Catarina em 1986.

Após as enchentes de 1983 e 1984 ocorridas no estado de Santa Catarina, a organização realizou dois estudos de cooperação técnica com o Governo da República Federativa do Brasil, em específico para o estado de Santa Catarina, sendo eles: “Estudo do Plano de Controle de Enchentes na Bacia do Rio Itajaí (1986-1988)” e “Estudo do Plano de Controle de Enchentes na Bacia Inferior do Rio Itajaí (1988-1990)”. Segundo os documentos consultados, em 1996 a JICA tentou realizar um empréstimo do Governo do Japão para o governo do estado de Santa Catarina com o intuito de realizar a implementação do Projeto de Controle de Enchentes do Rio Itajaí (JICA, 2011). Entretanto, este empréstimo não foi concluído por falta de garantia por parte da União (JICA, 2011). Embora não seja o foco do trabalho aqui desenvolvido, é importante salientar que Santos e Rocha (2021, p. 997) apresentam uma visão bastante crítica da cooperação internacional por meio do projeto JICA ao longo dos anos de sua negociação com o estado de Santa Catarina, posto que “O que se opera com a agência é a expansão do mercado japonês, oportunizando acesso privilegiado das suas empresas à economia de outros países (Chiarelli, 2009).”.

Tendo esse breve histórico como pano de fundo, foi em 2008 que o contexto de desastres naturais no estado de Santa Catarina esteve novamente em destaque. Após alguns meses chuvosos, em novembro, com base no material de imprensa coletado, o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) registrou a maior quantidade de chuvas no estado de Santa Catarina desde 1961, primeiro ano de medições (UOL, 2008). Neste sentido, é a partir desse evento focal de 2008 que o tema retorna à agenda, como se pode ver na Figura 02:



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

No dia 22 de novembro de 2008 o governador do estado decretou situação emergencial, devido aos estragos ocorridos na faixa leste catarinense e, no dia 24 de novembro levantamento realizado pela Defesa Civil informou que aproximadamente 42 mil pessoas tiveram que deixar suas residências, destes, 14,4 mil desabrigados e 27,6 mil desalojados (DIÁRIO GAÚCHO, 2008). Ainda, neste levantamento foi destacado que eram sete o número de municípios isolados, sem previsão para a recuperação das vias que levavam até eles (DIÁRIO GAÚCHO, 2008). Oito dias após, em 30 de novembro, a Defesa Civil do estado divulgou que a tragédia deixou 27.410 pessoas desabrigadas e 51.297 desalojadas, além de 19 pessoas desaparecidas e 114 mortas devido a alagamentos e deslizamentos de terra. No final de dezembro, a Defesa Civil divulgou os números atualizados da tragédia, com 135 mortos e 32.853 pessoas que continuavam fora de suas casas (NSC TOTAL, 2008).

Como primeiras ações em resposta aos desastres, no dia 3 de dezembro de 2008, por meio do decreto nº 1.940, o governo do estado criou o Grupo Reação, com o objetivo de elaborar um plano de reação ao desastre, com função imediata de executar ações em resposta ao estado de calamidade pública que abateu os municípios catarinenses. O grupo era dirigido pelo governador e pelo vice-governador, e contava com a presença de representantes de 11 secretarias estaduais, dos Secretários Executivos de Articulação Nacional e da Justiça e Cidadania, entre outros.

Já em 2009, por meio do Decreto nº 2.445, foi instituído formalmente o Grupo Técnico Científico (GTC) para a avaliação e identificação das causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina. O GTC é vinculado ao Grupo Reação, e à Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica de Santa Catarina (FAPESC), e contava com o apoio estratégico da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Previsto legalmente, o grupo compreendia representantes de diversos setores do governo do estado e da

sociedade, sinalizando a mobilização para a solução do tema, ou seja, a construção de comunicadas políticas.

Entre as competências do GTC estava principalmente o assessoramento e o apoio científico à temática, buscando desenvolver estudos e projetos. Em setembro de 2009 foi publicado o Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí (PPRD Itajaí). Este documento é resultado da articulação de diferentes grupos técnico-científicos, como agentes econômicos e sociais, o comitê da bacia e o Grupo Técnico Científico (GTC). A discussão sobre a temática surgiu de uma Oficina de Trabalho, realizada em junho de 2009, em Florianópolis, pelo Grupo Técnico Científico (GTC) e o Grupo Reação. A missão prevista no próprio PPRD Itajaí é reunir organizações públicas e privadas em torno da redução de risco de desastres naturais na bacia hidrográfica do rio Itajaí, visando promover uma base para definição e implementação de uma política pública a partir dos princípios da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), elaborada em 2007.

Para tanto, o PPRD Itajaí focou em quatro aspectos da PNDC: de prevenção de desastres, de preparação para emergências e desastres, de respostas aos desastres e de reconstrução. Esses aspectos são desenvolvidos por seis programas, especificados em linhas de ação a serem implementadas por meio de projetos. As linhas de ação previstas na PPRD-Itajaí são diversas e envolvem desde o conteúdo técnico-científico e tecnológico até a participação social. Além disso, aspectos de estrutura institucional se destacam entre as ações, inclusive sendo avaliados com primeira prioridade, prevendo principalmente a reestruturação e/ou implementação dos órgãos de defesa civil, órgãos relacionados, bem como uma implementação de um arranjo interinstitucional para atividades de monitoramento, alerta e alarme.

Concomitantemente, o governo do estado de Santa Catarina demonstrou o interesse em implementar o Plano Integrado de Defesa com assistência técnico-financeira do governo japonês, a partir dos contatos históricos com a JICA (JICA, 2011). Dessa forma, em novembro de 2009 ocorreu o contrato entre as partes e, em 2010, o contrato com o Japão foi potencializado com o Decreto nº 3.093, que indicou à comissão do JICA a formulação do plano de mitigação de desastres na Bacia do Rio Itajaí em conformidade com o plano integrado. Além da estrutura da comissão, o decreto também indicou a realização de consultas públicas, por meio do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, para apresentação do plano de pesquisa e das proposições de solução aos problemas estudados. O estudo realizado pela JICA teve início em março de 2010 e foi publicado

em setembro de 2011. O conteúdo do relatório indicou uma seleção de propostas na área, principalmente em relação a obras e instalações estruturais de controle das enchentes, de mitigação dos desastres de escorregamentos e produção de sedimentos. Ainda, destacou-se no estudo que a estrutura existente para o sistema de alertas para enchentes de Santa Catarina não era integrada, uma vez que as ações eram exercidas por organizações diferentes, independentes e sem cooperação entre si.

Também cabe destacar que, nas eleições para governador de 2010, a pauta sobre desastres naturais e também sobre a Defesa Civil estava presente na proposta de governo de alguns candidatos. Especificamente o plano de governo do candidato eleito, Raimundo Colombo, indicava que o repasse dos recursos federais para ações emergenciais no Brasil em 2008 foi de apenas 0,4% para Santa Catarina e, como solução, indicava a criação de uma estrutura estadual, como uma Secretaria de Estado de Emergência, para proporcionar mais agilidade e capacidade de intervenção prévia aos desastres (COLOMBO, 2010)⁴.

Nesse mesmo sentido, em 22 de março de 2011, ocorreu uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) sobre a alteração do modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública estadual e, na ata, foi apresentado pelo Secretário de Estado da Fazenda um projeto com a mudança da Defesa Civil de departamento para uma Secretaria de Estado (ALESC, 2011). Segundo a ata transcrita na audiência, a maior parte dos deputados estaduais presentes se mostrou favorável às mudanças, de modo que, logo após a audiência, se deu a criação da Secretaria Estadual de Defesa Civil, por meio da Lei Complementar nº 534 de abril de 2011.

Fruto desse pioneirismo na discussão sobre o tema, ainda em 2011, logo após a criação da Secretaria, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) sediou a audiência pública da discussão do Plano de Defesa Civil Nacional. É interessante ressaltar que esta reunião foi antes da homologação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, prevista pela Lei nº 12.608/2012, e que apresentou o registro de presença de várias autoridades Federais e da Secretaria Estadual de Defesa Civil de Santa Catarina. A pauta presente nesta sessão legislativa apresentava como objetivo a reunião de ideias para realizar a mudança da legislação vigente que tratava sobre a Defesa Civil no país. Segundo a ata da sessão, justificou-se a escolha por Santa Catarina em função de ser o estado mais castigado nos últimos anos por desastres naturais. Dessa forma, percebe-se que o desastre de 2008 mobilizou diferentes atores e possibilitou um gradual

⁴ Os desdobramentos da aplicação dos recursos na área de defesa civil podem ser vistos no trabalho de Santos e Rocha (2021).

amadurecimento das soluções para inclusão do tema na agenda governamental. Na sequência, buscou-se analisar esse processo a partir da teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2014).

5. A Formação de Agenda e o Fluxo de Problemas

Conforme pontuado na fundamentação teórica, Kingdon (2014) indica que eventos, crises e símbolos estão entre os mecanismos básicos que despertam a necessidade de ação e mobilização da agenda governamental. Dentro do contexto dos desastres naturais ocorridos em Santa Catarina em 2008, percebe-se uma situação de crise com potencial de se tornar um problema público. No entanto, eventos que geram crises, como é o caso da ocorrência de um desastre natural, não necessariamente levam determinados assuntos à agenda, mas reforçam a percepção de que há um problema.

No caso aqui analisado, é possível verificar através dos relatos coletados nas entrevistas que se tratou de uma crise com alta repercussão social, mas que não era um problema pontual e único. O Entrevistado 1 destacou que *“os desastres em Santa Catarina sempre causaram grandes transtornos à população”*, e acrescenta que é perceptível notar que a questão já estava incomodando os gestores públicos do estado na época da criação da Defesa Civil, em 1973, como o mesmo destaca *“quem fazia essa resposta imediata era exatamente os órgãos de segurança, então já havia uma preocupação, por isso se formou a Defesa Civil”*.

O Entrevistado 1 também indica que os desastres 2008 foram um marco significativo porque alertaram o governo para a importância do gerenciamento de riscos e desastres. De maneira semelhante, o Entrevistado 2 defende que os desastres despertaram a atenção dos gestores pela magnitude do evento:

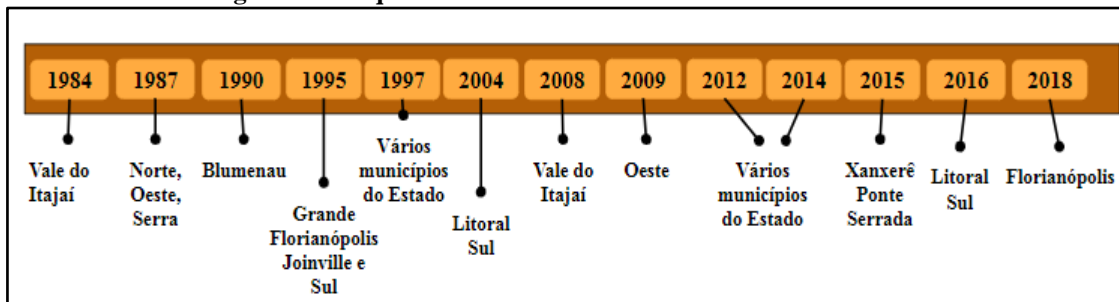
Eu acredito que muito em função dos danos e prejuízos que os desastres geram, 2008 ocorreu um grande desastre que paralisou, muitos municípios entraram em colapso, porque você não conseguia se comunicar, você não conseguia circular, você não conseguia atender as necessidades básicas do município.

Para o Entrevistado 3, ao mesmo tempo em que o histórico de desastres em Santa Catarina é bastante severo, o tema era tratado de forma residual na agenda e instituições públicas até 2008, fato que corrobora na ampla necessidade de criação de instituições e apoio organizacional visto na seção anterior:

Nós éramos uma diretoria, um departamento dentro da Secretaria de Justiça e Cidadania, éramos um diretor e quatro gerentes, uma instituição de 31 funcionários. E os desastres, por exemplo, de 2008, atingiu praticamente metade da população catarinense, nós tivemos um milhão e meio de pessoas afetadas.

Este histórico recente de desastres, desde 1984 até 2018 no estado, é acompanhado e registrado pela Defesa Civil e pode ser observado por meio da linha do tempo representada na Figura 03.

Figura 03 - Sequência de desastres naturais em Santa Catarina.



Fonte: Morteau (2018)

O problema de desastres naturais em Santa Catarina apresenta uma tendência cíclica, ou seja, um padrão contínuo de aumento e diminuição de ocorrências e intensidades ao longo do tempo (SECCHI, 2016). Por exemplo, em 2004 ocorreu o Furacão Catarina, em 2009 o tornado Guaraciaba, houve um período de estiagem em 2012 e um Tsunami Meteorológico em 2016. Com isso, o Entrevistado 1 salienta que os desastres são comuns em Santa Catarina e que 2008 não é um marco na questão dos desastres, mas que nesse período:

Nós temos aqui um componente que são as necessidades sociais do cidadão, a possibilidade técnica e também o componente político, que são as viabilidades políticas, então eu acho que a composição desses três elementos é que culminou com a nossa política de proteção e defesa civil.

Segundo o Entrevistado 2, essa variedade cíclica de desastres no estado culmina em esforços imediatos, mas que acabam se perdendo com o passar do tempo, sendo o evento e a crise um momento de atenção pública:

Sempre que tem um evento volta à tona o momento de repente você aproveitar para conseguir fazer alguma ação. Está todo mundo falando sobre o assunto, você talvez consegue recurso mais fácil, principalmente nesta área do desastre é muito mais fácil você conseguir recurso para reabilitação da construção, infelizmente, do que para prevenção.

Dentre os aspectos levantados pode-se destacar que a crise de 2008 despertou a atenção dos gestores e se tornou um problema público a ser resolvido por três principais fatores: o histórico de desastres naturais no estado, a grandiosidade e o impacto das enchentes, e por fim, a estrutura institucional insuficiente para o atendimento das

demandas. Assim, nas próximas linhas, cabe analisar como e onde esses problemas encontraram soluções.

6. O Fluxo de Soluções

Podemos destacar dentro do fluxo de soluções de Kingdon (2014) as “comunidades políticas” (*Policy Communities*), ou seja, os principais atores e instituições que fizeram parte da formulação das alternativas. Por meio da análise documental e das entrevistas, verifica-se que estes atores foram principalmente os grupos técnicos científicos articulados no estado e a JICA, conforme panorama previamente apresentado.

Nessa direção, o Entrevistado 1 ressaltou que a própria JICA propôs a criação de uma secretaria para regular e estruturar o sistema integrado de proteção e defesa civil. O Entrevistado 2 considerou que os grupos técnicos científicos foram criados para apontar as soluções e alternativas para os desastres naturais. Já o Entrevistado 3 relata que *“Não existe forma de resolver problemas de desastres naturais, porque eles vão acontecer em maior ou menor magnitude, mas eles vão acontecer. O que se fez foi dotar o estado de um sistema de monitoramento de melhor qualidade”*.

A respeito da participação de outros atores e instituições no processo de criação da Secretaria, o Entrevistado 1 menciona que a JICA apresentou orientações técnicas e a Assembleia Legislativa definiu politicamente. Tanto o Entrevistado 2, quanto o Entrevistado 3 abordam a importância das parcerias com universidades para o desenvolvimento de projetos, bem como da ONU, por meio da Estratégia Internacional de Redução de Risco e Desastre. Ao serem questionados sobre as instituições não governamentais que participaram e sua influência, todos os entrevistados declararam que houve ampla participação. Como destaca o Entrevistado 1

Nós tivemos diversos tipos de organizações não governamentais que poderiam muito bem auxiliar fundamentalmente na execução da questão do desastre, como também podem atrapalhar. Para se vincular a um determinado evento, em um período de normalidade temos que saber se essas instituições estão preparadas, se nós podemos lançar na mão dela ou não. No momento do desastre surge de repente um grupo querendo se inserir no local onde já existe um grupo técnico, específico para atuar naquilo ali, não tem como a gente fazer essa conciliação.

No que se refere ao momento específico de crise, segundo os entrevistados as organizações da sociedade civil e os voluntários cumpriram um papel importante, conforme podemos ver na seguinte fala:

Nós tivemos uma participação muito grande das organizações não governamentais, o mais interessante é que antes, as pessoas iam para o cenário do desastre e achavam que podiam fazer tudo, e qual foi o nosso papel? Foi disciplinar isso, você quer participar? você tem que ter o mínimo de cuidados. Em 2008 nós temos alguns acidentes, inclusive com mortes, de pessoas que se achavam habilitadas para atuar no cenário de desastre, entraram sem a nossa autorização, sem a nossa coordenação, e provocaram danos, e até óbito (Entrevistado 3).

Já sobre o papel dos atores internacionais, como a Agência de Cooperação Internacional (JICA), o Entrevistado 1 destacou a centralidade da JICA, que orientou a estruturação da Defesa Civil no estado. O Entrevistado 2 destaca que se tratou de um projeto que foi reativado, visto já havia sido apresentado pela agência após as enchentes de 1984. Da mesma forma, o Entrevistado 3 aponta que a JICA participou em dois momentos, quando apresentou o plano da Bacia do Rio Itajaí que não foi colocado em prática na década de 1980, e em 2008 quando a instituição apresentou um novo projeto. Segundo o entrevistado 3, as dificuldades de operacionalização se deram em função do alto orçamento do projeto, de modo que a opção do governo foi atendê-lo em partes.

Também dentro dos atores destacados nos grupos técnicos estão contemplados principalmente universidades, instituições públicas como a FAPESC, EPAGRI e secretarias do estado, além de instituições privadas que manifestaram interesse no tema. Sobre isso, o Entrevistado 3 indica a importância dos Centros Universitários de Estudos e Pesquisas de Desastres de Santa Catarina, uma vez que *“a criação do centro de pesquisa conseguiu fazer com que todas as áreas de conhecimento comesçassem a discutir esse assunto, que antes era dominado principalmente pelos militares”*. Além disso, cita também os centros meteorológicos que passaram a focar a pesquisa tanto na previsibilidade da ocorrência dos desastres, quanto de suas consequências. Dada a complexidade do tema das enchentes, percebe-se que a influência dessas comunidades políticas (*Policy Communities*) está principalmente em realizar um assessoramento e apoio científico por meio do grupo técnico científico, e uma assistência técnico-financeira por meio da JICA.

De modo geral, pode-se dizer que as alternativas formuladas para a solução do problema foram baseadas no relatório final apresentado pela JICA e também pelo Plano Integrado apresentado pelo grupo técnico científico (SANTA CATARINA, 2009). A principal influência desses documentos foi na proposta de programas e projetos, por meio de linhas de ação que destacam principalmente duas frentes: obras estruturais e medidas não estruturais. O grupo técnico científico destacou como medidas não estruturais o

fortalecimento institucional do sistema de monitoramento, alerta e alarme, e a JICA sugeriu a criação de um gerenciamento integrado dos sistemas, que foram adotados posteriormente com a criação da Secretaria (Quadro 04).

Quadro 04 - Propostas de soluções não estruturais da comunidade política (*Policy Communities*).

Comunidade política <i>(Policy Communities)</i>	Propostas de soluções não estruturais
Grupo técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar recursos humanos em nível básico, intermediário e avançado; Estruturar os órgãos de defesa civil e outros órgãos correlatos; - Fortalecer institucionalmente o sistema de monitoramento, alerta e alarme; Estruturar o sistema de alerta (equipamento, metodologias e apoio); - Investir em educação formal e não formal para promover a resiliência; - Implementar mecanismos de participação social; - Estabelecer parcerias com os prestadores de serviços públicos e empresas particulares visando a ações de redução de riscos; - Estabelecer mudança de cultura e de atitudes em saúde e comunicação de estudos epidemiológicos decorrentes dos desastres naturais;
JICA	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do gerenciamento integrado de um sistema de alerta para os deslizamentos e enchentes bruscas; - Presença de um gestor de rios;

Fonte: Morteau (2018).

Dentre as diversas medidas que poderiam ser adotadas, analisa-se que a escolha pela criação da Secretaria Estadual se deu principalmente pela necessidade de igualdade e autonomia que a instituição demandava, inclusive para conseguir executar as outras ações que são destacadas por todos os entrevistados. Com a Secretaria Estadual de Defesa Civil criou-se uma estrutura capaz de incorporar maiores competências como, por exemplo, atribuições relacionadas ao âmbito municipal, nacional e até internacional. Dessa forma, quando a Diretoria se transforma em Secretaria, possibilita maior articulação e maior autonomia de competências, questão enfatizada pelos entrevistados principalmente pela possibilidade de elaboração e implementação de diretrizes, planos, programas e projetos abrangendo as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Essa relação mais vinculante com o planejamento estatal permite a destinação de recursos e políticas, ensejando maior abrangência e responsabilidade ao órgão.

Para o Entrevistado 1 a criação da Secretaria se tratou de uma conjunção de fatores: a necessidade social, a possibilidade técnica e o interesse político. Segundo ele, esses fatores observaram a necessidade de tornar mais robusta o que antes era uma diretoria. O Entrevistado 2 considera que houve uma relação com os grupos técnicos que

subsidiaram o governo, com a formulação deles foi inserido no plano de governo, buscando dar maior autonomia e apresentar um órgão defensivo mais robusto. De forma semelhante, o Entrevistado 3 argumenta:

Se deu da necessidade de empoderar o gestor da Defesa Civil a uma posição de igualdade com os outros secretários, porque era muito difícil um diretor se reunir com os secretários [...]. Então a decisão de ter uma Secretaria não era nem de aumentar o tamanho dela, mas era de ter uma condição de relacionamento de igual condição com todas as outras.

Evidencia-se nessa seção o que já pontuava Kingdon (2014) sobre a importância dos especialistas e de suas comunidades, atores menos visíveis publicamente, para a construção de alternativas. Uma vez estabelecido o problema público e construídas as soluções, passa-se, nas próximas linhas, a compreender como se abriu a janela de oportunidade para convergência do fluxo político.

7. O Fluxo Político e a Abertura da Janela de Oportunidades

O fluxo político expressa a relação com os atores políticos e o processo formulado através da negociação e da barganha. Nessa análise é possível observar que se gerou um certo consenso entre os atores políticos da necessidade de solucionar o problema, ou seja, de inserir o tema na agenda governamental. Pode-se perceber isso tanto pelas propostas de governo postas nas eleições estaduais, quanto pela aprovação unânime de criação da Secretaria. Ao ser questionado sobre o contexto político que antecede a criação da Secretaria, o Entrevistado 1 ressalta que

esse status que nós alcançamos aqui foi certamente resultado de governos anteriores que nós tivemos e foram compondo as ações de defesa civil, as ações de respostas, às ações de gerenciamento de riscos e dando a essa composição tal importância que culminou na criação então da nossa Secretaria de Estado e da forma que nós nos relacionamos hoje internamente, nacionalmente, internacionalmente em relação a questão das ações de defesa civil.

Ainda, o Entrevistado 1 ressalta que a estruturação da política pública de proteção e defesa civil em Santa Catarina não pode ser somente atribuída apenas ao contexto político, mas à conjuntura de três componentes que são as necessidades sociais, as possibilidades técnicas, os componentes políticos e suas viabilidades. Esta concepção também é evidenciada pelo Entrevistado 2, que cita como um tripé da Defesa Civil o fator técnico, social e político.

De forma semelhante, o Entrevistado 3 relata que governos anteriores auxiliaram no desenvolvimento da Defesa Civil em Santa Catarina ao dar a importância à

organização e ao proporcionar certa autonomia à diretoria. No entanto, foi na esteira do desastre de 2008, nas eleições de 2010, que o candidato e futuro Governador Raimundo Colombo, apresentou em seu plano de governo com uma das suas metas a criação da Secretaria de Estado de Defesa Civil e a criação de uma Política Estadual de Proteção e Defesa Civil (COLOMBO, 2010). O objetivo desta estrutura apresentada no plano de governo era dotar o estado de uma estrutura eficiente de pronta resposta, que trabalhasse de forma a prevenir e emitir alertas ao cidadão, de gerir investimentos com obras estruturais, e que pudesse tornar essa estrutura capaz de ser uma referência nacional.

Dentro deste contexto é possível identificar um envolvimento político geral com a causa que atravessou os partidos políticos no processo eleitoral. O que exemplifica este elemento é a criação do grupo reação, e posteriormente o grupo técnico científico para auxiliar no assessoramento temático pelo então governador Luiz Henrique da Silveira (MDB). Da mesma forma se deu o comprometimento com a criação da Secretaria pelo governador eleito em 2010, Raimundo Colombo (PSD), uma vez que a mudanças governamentais fortaleceram a introdução do item na agenda governamental, conforme postula Kingdon (2014).

Embora, como mostrado anteriormente, vários atores sociais tenham se engajado no tema, principalmente da área técnica-científica, as entrevistas convergem no sentido de que a presença dos atores políticos também foi fundamental para a efetivação do processo. No entanto, é importante a fala do entrevistado 1 quando ressalta que não houve apenas um ator ou instituição que participou do processo. No mesmo sentido, o Entrevistado 2 ressalta a relevância do grupo reação e o grupo técnico, representando um resultado da articulação de diferentes segmentos da comunidade técnico científica, como universidades.

Assim, uma vez que soluções encontraram problemas, temos o surgimento de uma janela de oportunidades a partir da convergência dos fluxos. No caso da criação da Secretaria, a janela, que é pouco frequente, se abriu em um momento imprevisível de crise. De acordo com o Entrevistado 1 *“nós temos aqui um componente que são as necessidades sociais do cidadão, a possibilidade técnica, e também o componente político, que são as viabilidades políticas, então eu acho que a composição desses três elementos é que culminou com a nossa política de proteção e defesa civil”*.

Perguntados sobre a prevalência de algum ator ou instituição durante o processo, ou seja, se havia algum empreendedor de políticas públicas responsável por conectar os três fluxos, todos os entrevistados ressaltaram que não houve apenas um ator ou

instituição, tratou-se de um conjunto de instituições. O Entrevistado 1 ressalta que não foi possível declarar uma pessoa principal, a própria história mostrou que o estado necessitava de um investimento poderoso no Sistema de Proteção e Defesa Civil.

De modo geral, pode-se considerar que não houve apenas um empreendedor de política pública, foram vários atores que participaram do processo, entretanto, também é interessante ressaltar o papel da própria burocracia da Defesa Civil, como sugere o Entrevistado 3, “*Nós tivemos sim uma participação muito diversificada, e acho que o principal elo indutor foi o próprio departamento*”.

Em suma, é possível identificar que no fluxo dos problemas (*problems*), temos a magnitude da crise de 2008, reforçada pelos eventos cíclicos em conjunto com uma estrutura pública insuficiente. No fluxo das soluções (*policies*) se destaca na presença de uma ampla comunidade de especialistas (*policy communities*) de áreas específicas que fizeram parte da formulação de soluções, como o grupo técnico-científico, criado pelo governo do estado, e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Já no fluxo da política (*politics*) é possível identificar um certo consenso e apoio das forças políticas, atores mais visíveis socialmente, acompanhado da mudança governamental possibilitada pela eleição de 2010. Com isso, estes fluxos convergiram em uma janela de oportunidade que possibilitou a criação da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

Por fim, a criação da Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina se deu pela lei complementar nº 534, em 2011. Através das entrevistas é possível identificar reflexos importantes dentro da estrutura da Defesa Civil em termos de prestação dos serviços de prevenção, mitigação e resposta aos desastres. Os entrevistados destacam a questão da articulação com as demais secretarias, além do contato direto com o governador do estado, que traz maior robustez e visibilidade às necessidades da Defesa Civil. Além disso, a passagem do departamento para a Secretaria aumentou os recursos disponíveis e a autonomia das ações. Apesar disso, estudos recentes como o de Rocha e Santos (2021), Joner, Avila e Mattedi (2021) analisam de forma mais crítica a implementação das ações da defesa civil no estado após sua institucionalização como Secretaria.

8. Considerações Finais

Conclui-se que, a partir do desastre de 2008, tivemos a convergência do fluxo de problemas, de soluções e do fluxo político, com a mobilização de comunidades de políticas que possibilitaram a abertura de uma janela oportunidade, culminando na criação

da Secretaria de Estado de Defesa Civil no ano de 2011. Esses fatores culminaram na abertura de uma janela de oportunidades para uma melhor estruturação da política de Defesa Civil em Santa Catarina.

Verificou-se que o problema da ocorrência do desastre gerou uma crise, um olhar crítico para a resolução do problema. Por meio da ação do próprio governo do estado, houve a criação inicialmente de um grupo de reação, para auxílio e apoio da reconstrução do desastre, que um período depois se desenvolveu no grupo técnico-científico. Este grupo representava vários segmentos da sociedade, desde secretarias estaduais, universidades, até empresas e fundações. Além do grupo, ainda houve a participação técnica e financeira da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Os estudos realizados por estes dois atores evidenciaram soluções e alternativas que deveriam ser tomadas para a temática. Não obstante, houve um consenso no fluxo político, tanto em relação ao problema, quanto as soluções, possibilitando a criação de uma Secretaria Estadual, por meio da lei complementar nº 534/2011.

Assim sendo, procurou-se abordar a complexidade envolvida na criação da Secretaria Estadual de Defesa Civil em Santa Catarina e na estruturação de sua política de Defesa Civil. Entende-se que essa é uma área-chave para políticas públicas que visem melhorar as condições de vida da população, ao minimizar potenciais riscos e garantir a segurança dos cidadãos. Para tanto, compreender os processos de formação de agenda e estruturação da política de defesa civil são essenciais. Da mesma forma, é importante salientar que a análise desses desdobramentos, especialmente a implementação da política pública e seus resultados propriamente ditos, também se trata de um trabalho importante e que ainda precisa ser feita pelos interessados no tema.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **1ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura.** Disponível em: <http://transparencia.ale.sc.gov.br/comissoes_permanentes_atas_view.php?hash=bfd6acf0d44d95838b510c54fdd9233>. Acesso em: 03 ago 2023.

BIRKLAND, Thomas. A. 2007. Agenda setting in public policy. *In*: F. FISCHER; G.J. MILLER; M.S. SIDNEY. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** New York, Taylor and Francis Group, p. 63-78.

CAPELLA, Ana Claudia. Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPELLA, Ana Claudia. Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 54(6):1498-1512, nov. dez. 2020.

CARMO, Gisleine; RESENDE, Vânia Aparecida. Políticas públicas e transferência de renda: uma análise do programa bolsa família a partir dos modelos multiple streams, de Kingdon, e punctuated equilibrium, de Baumgartner e Jones. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v.15, n. 29, 2022.

CEPED UFSC. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 - 2014**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres; Banco Mundial [Organização Rafael Schadeck] - Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

CNN. **A cada desastre natural no Brasil, em média, 3,4 mil pessoas são afetadas**. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/a-cada-desastre-natural-no-brasil-em-media-34-mil-pessoas-sao-afetadas/>. Acesso em: 04/08/2023.

COLOMBO, Raimundo. **As Pessoas em Primeiro Lugar: Agenda para o Desenvolvimento Catarinense 2011 a 2014**, 2010. Disponível em: <<http://download.uol.com.br/eleicoes/2010/propostas/SC/PSC240000000201.pdf>>. Acesso em: 03 ago 2023.

DEFESA CIVIL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Oficina de defesa civil. **VIII Encontro Regional de Defesa Civil**, 2017. Disponível em: <http://oficinadesacivil.com.br/wp-content/uploads/2017/08/F_TCFabiano_VIII_Encontro_Regional.pdf>. Acesso em: 03 ago 2023.

DIÁRIO GAÚCHO. **Dobra o número de desabrigados e desalojados em Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/11/dobra-o-numero-de-desabrigados-e-desalojados-em-santa-catarina-2306168.html>>. Acesso em 04 ago 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Número de desalojados ou desabrigados cai para 35.325 em Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2008/12/474815-numero-de-desalojados-ou-desabrigados-cai-para-35325-em-santa-catarina.shtml>>. Acesso em: 03 ago 2023.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 Ed. São Paulo- atlas, 2007.

HOWLETT, Michale; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JICA. **Estudo preparatório para o projeto de prevenção e mitigação de desastres na bacia do rio Itajaí**. 2011. Disponível em: <http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12043675.pdf>. Acesso em: 03 ago 2023.

JONER, Késia; AVILA, Maria Roseli Rossi; MATTEDI, Marcos Antonio. Territorialidade e desastre: a gestão dos desastres no Brasil com base no estudo de caso da Defesa Civil em Santa Catarina. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, 2021.

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

METTEN, Antoine; COSTA, Lais Silveira; GADELHA, Carlos Augusto Gabrois; MALDONADO, José. A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, 2015.

MORTEAN, Marcella. V. **A formação da agenda da política pública de defesa civil: o caso da Secretaria do Estado de Santa Catarina**. 2018. 87 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Curso de Administração Pública, Balneário Camboriú, 2018.

NSCTOTAL. **Defesa Civil retifica o número de mortos pela chuva em Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/defesa-civil-retifica-o-numero-de-mortos-pela-chuva-em-santa-catarina>>. Acesso em: 04 ago 2023.

NSCTOTAL. **Santa Catarina é o terceiro estado que mais sofreu com desastres naturais em 20 anos**. 2017. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/santa-catarina-e-o-terceiro-estado-do-pais-que-mais-sofreu-com-desastres-naturais-em-20>>. Acesso em: 03 ago 2023.

OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de; TAVARES, Bruno; COSTA, Thiago de Melo Teixeira; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. **Cadernos Ebape**, v. 19, 2021, p. 705–722.

ONU. **Desastres naturais foram responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos, mostra OMM**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/142679-desastres-naturais-foram-respons%C3%A1veis-por-45-de-todas-mortes-nos-%C3%BAltimos-50-anos-mostra-omm>. Acesso em: 04/08/2023.

ROCHA, Heber Silveira. Políticas de Juventude: Formação do Campo de Políticas Públicas no Brasil (1990-2005). **Agenda Política**, v. 7, n.1, São Carlos, 2019, p. 93-216.

SANJURJO, Diego. Why are Brazilians so interested in gun control? Putting the Multiple Streams Framework to the test. **Opinião Pública**, v. 27, n. 3, 2021, p. 730–756.

SANTOS, Alexandre; ROCHA, Isa de Oliveira. Em busca de uma gênese para a defesa civil no Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 128-144, jan./abr. 2018.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.879, de 29 de novembro de 2013**. Regulamenta a Lei nº 15.953, de 2013, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC), e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2013/001879-005-0-2013-003.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto no 1.940, de 3 de dezembro de 2008.** Institui o GRUPO DE REAÇÃO à situação de emergência e ao estado de calamidade pública que abateram municípios integrantes de microrregiões catarinenses. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2008/001940-005-0-2008-003.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.445, de 13 de julho de 2009.** Institui o Grupo Técnico Científico - GTC para a avaliação e identificação das causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/002445-005-0-2009-003.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 3.093, de 15 de março de 2010.** Institui a Comissão de Acompanhamento e de Estudo Preparatório para o Projeto de Prevenção de Desastres e Medidas Mitigadoras para Bacia do Rio Itajaí - Comissão JICA e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003093-005-0-2010-002.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/legtrib_internet/html/leis/2011/lc_11_534.htm>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Ordinária Nº 4547, de 31 de dezembro de 1970.** Dispõe sobre a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-4547-1970-santa-catarina-dispoe-sobre-a-reforma-administrativa-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Ordinária nº 4841, de 18 de maio de 1973.** Organiza a Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-4841-1973-santa-catarina-organiza-a-defesa-civil-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 ago 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 4.547, de 31 de dezembro de 1970.** Dispõe sobre a Reforma Administrativa e dá outras providências. Florianópolis, SC, dez, 1970. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1970/4547_1970_Lei.html>. Acesso em: 25 maio 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 4.841, de 18 de maio de 1973.** Organiza a defesa civil e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1973/4841_1973_Lei.html>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 10.925, de 22 de setembro de 1998.** Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC, sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC e estabelece outras providências. Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1998/lei_98_10925.htm>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 15.953, de 07 de janeiro de 2013. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) e estabelece outras providências.** Disponível em: < http://leis.ale.sc.gov.br/html/2013/15953_2013_Lei.html >. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Riscos de Desastres Naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí.** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina; Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina 2009.

SANTOS, Alexandre Evangelista; ROCHA, Isa de Oliveira. O modelo de tecnificação da política estadual de defesa civil em Santa Catarina: a trajetória do projeto JICA e os desastres ambientais no Vale do Itajaí. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, vol. 58, 2021, p. 988-1007.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SIEBERT, Claudia. Mudanças Climáticas e Desastres Naturais em Santa Catarina: Impactos Socioterritoriais e Avaliação das Políticas Públicas. **XVII ENANPUR**: São Paulo, 2017.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 69, n. 2, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; ORNELAS, Antônio Lima. Formulação de política pública de saúde: análise do projeto teias à luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 24, n. 1, 2018, p. 179–207.

UOL. **Fenômeno das chuvas em Santa Catarina é anômalo, mas natural', diz especialista.** 2008. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2008/11/24/fenomeno-das-chuvas-em-santa-catarina-e-anomalo-mas-natural-diz-especialista.htm>. Acesso em: 03 ago 2023

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, 2016.

Implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Foz do Iguaçu - PR

Bárbara Françoise Cardoso Bauermann
<http://lattes.cnpq.br/9192137099508209>
<https://orcid.org/0000-0003-3571-3767>

Caroline de Moraes
<http://lattes.cnpq.br/9018822692907083>

Bruna Otremba
<http://lattes.cnpq.br/1054128855022690>
<https://orcid.org/0009-0009-5427-3294>

Recebido em: 21 de dezembro de 2022
Aprovado em: 05 de fevereiro de 2023

RESUMO

Apesar da maçante discussão na literatura, a coleta seletiva é algo novo na cidade de Foz do Iguaçu - PR e a prefeitura iniciou a implementação de um programa para colocar em prática a coleta seletiva na cidade em 2018. Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo analisar a implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Foz do Iguaçu sob a perspectiva da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Trata-se de um estudo qualitativo, em que foi realizada uma entrevista com a secretária da Secretaria Municipal de Foz do Iguaçu, analisada por meio da análise de conteúdo. Os resultados sugerem que, desde 2018, a prefeitura vem se esforçando para implementar um Programa que abrangesse toda a população, tanto na área urbana quanto na área rural. Verificou-se que, apesar dos imprevistos trazidos pela Covid-19, o Programa não acabou, deu uma pausa, se adaptando à nova situação, mas continuou servindo a população seguindo os devidos protocolos de segurança. Concluiu-se que as ações da prefeitura para a implementação do Programa atendem as metas estabelecidas pelos objetivos 11 e 12 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Coleta Seletiva; Resíduos Domésticos; Foz do Iguaçu/PR.

ABSTRACT

Despite the monotonous discussion in the literature, selective collection is something new in the city of Foz do Iguaçu - PR and the city hall started implementing a program to put selective collection into practice in the city in 2018. In this context, this research aims to analyze the implementation of the Municipal Integrated Solid Waste Management Program of Foz do Iguaçu from the perspective of the Municipal Environment Department. This is a qualitative study, in which the researchers conducted an interview with the secretary of the Municipal Secretariat of Foz do Iguaçu, analyzed through content analysis. The results suggest that, since 2018, the city hall has been making efforts to implement a Program that would cover the entire population, both in urban and rural areas. The researchers concluded that, despite the unforeseen events brought about by Covid-19, the Program did not end; it took a break, adapting to the new situation, but it continued to serve the population following the appropriate safety protocols. The researches also concluded that the city government's actions for the

implementation of the Program meet the goals established by objectives 11 and 12 of the Sustainable Development Goals.

KEYWORDS: Selective collection; Domestic Waste; Foz do Iguaçu/PR.

1 Introdução

Desde a Revolução Industrial, as indústrias iniciaram a produção de objetos de consumo em uma grande proporção, e adotaram novas embalagens no mercado, acrescentando significativamente o volume e a diferença de resíduos gerados nas áreas urbanas (SCARLATO; PONTIM, 2019).

Os resíduos industriais e domésticos podem ser considerados como os maiores causadores de problemas sociais, mas, também, parte da solução destes problemas. Sua função dependerá de como esses resíduos serão tratados pela sociedade. Contudo, além desses tipos de resíduo, são encontrados na sociedade o resíduo comercial, proveniente das atividades de vários estabelecimentos comerciais (como supermercados, restaurantes, lojas e bancos), o resíduo domiciliar, fruto da vida diária das moradias (sendo grande parte resíduo orgânico), e o resíduo público, decorrente das vias públicas (resíduos oriundos da limpeza das calçadas, logradouros e das ruas, resíduos das podas das árvores, como folhas e galhos, a limpeza dos bueiros, dos córregos e galerias, e a limpeza das praias) (LOPES, 2007; SCARLATO; PONTIM, 2019).

Em um cenário mundial, Juras (2005) afirma que a Alemanha foi o país pioneiro na adoção de medidas voltadas à questão dos resíduos sólidos ainda na década de 1980. Em 1990 foi criada a *Duales System Deutschland GmbH* (DSD), uma entidade sem fins lucrativos que se encarregava da organização, seleção e valorização das embalagens e resíduos comerciais. Os demais países europeus seguem as Diretivas europeias da Comissão Europeia, sendo de responsabilidade das autoridades locais a coleta dos resíduos domésticos. Quanto aos resíduos industriais e comerciais, os próprios empreendedores devem se responsabilizar pela valorização das embalagens. A European Commission (2023) relata que a política de resíduos da União Europeia visa contribuir para a economia circular, extraindo o máximo possível de recursos de alta qualidade. Vale ressaltar que a European Commission (2023) apresenta uma série de políticas específicas para cada tipo de resíduos, que devem ser seguidas pelos países-membros da União Europeia.

Juras (2005) aponta que as províncias canadenses possuem autonomia para redigirem suas próprias legislações relativas ao meio ambiente. Contudo, a prevalência no país é a de campanhas de educação ambiental para incentivar a população a aderir aos programas de coleta

seletiva, reciclagem e compostagem. A coleta seletiva é tão importante no Canadá que se alguém fizer a coleta erroneamente, a pessoa pode ser multada. O site do Governo do Canadá (2023) possui todas as ações, manuais e legislações para o gerenciamento de resíduos no país, estando disponíveis para moradores, turistas e quaisquer outras pessoas que queiram conhecer tais informações.

Nos Estados Unidos, apesar de sua legislação sobre resíduos sólidos na década de 1960, não são considerados os princípios do poluidor-pagador e da responsabilidade, que passam a ser incorporados na legislação americana na década de 1980 (JURAS, 2005). De acordo com a *United States Environmental Protection Agency* (EPA, 2023), nos Estados Unidos existe o Modelo de Redução de Resíduos (WARM) para fornecer estimativas de alto nível de possíveis reduções de emissões de gases de efeito estufa, economia de energia e impactos econômicos de várias práticas diferentes de gerenciamento de resíduos. A WARM estima esses impactos a partir de práticas básicas e alternativas de gerenciamento de resíduos, tais como redução na fonte, reciclagem, digestão anaeróbica, combustão, compostagem e aterro.

A ausência da destinação correta do resíduo tem, conforme Almeida (2014), consequências graves e diretas ao meio ambiente, como: poluir as ruas, aumentar os insetos e roedores transmissores de doenças, além de poluir os rios e nascentes, e destruir o ecossistema. Com a implementação da coleta seletiva, a cidade ganha mais saúde e mais benefícios, principalmente, se a coleta seletiva se concretizar na coleta seletiva solidária, que segundo Almeida (2014), é a coleta dos resíduos recicláveis para descarte, que são separados na fonte geradora, enviando para associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Os catadores têm um papel fundamental na cadeia produtiva de reciclagem. Conforme Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE, 2020), em média, 90% do material reciclado no Brasil é recuperado através dos resíduos coletados por esse segmento social.

Assim que o Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Recicláveis se consolidar em Foz do Iguaçu, ele poderá trazer economia aos cofres públicos, aumento na renda dos catadores de resíduos recicláveis, aumento da vida útil dos aterros e, menor nível de poluição na cidade, pois mais resíduos serão descartados de maneira correta, com responsabilidade social. Nesse sentido, este trabalho visa conscientizar as pessoas do município, trazendo um olhar crítico e reflexivo sobre a importância da proteção da natureza e seus recursos, utilizando a reciclagem como uma ferramenta no processo de diminuição da quantidade de resíduo para proteger o mundo, gerando sustentabilidade.

Apesar de o tema sobre coleta seletiva estar maçante na literatura pelo fato de já ter sido estudado em profundidade por vários autores em várias situações, este artigo se destaca pelo fato de que o município de Foz do Iguaçu iniciou a implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Recicláveis de Foz do Iguaçu apenas em 2018. Isto significa que, apesar da maçante discussão sobre coleta seletiva, o município ainda não havia iniciado práticas de coleta seletiva.

Visto que a coleta seletiva é importante para o meio ambiente e que muitos resíduos são gerados diariamente, este artigo busca analisar a implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Foz do Iguaçu sob a perspectiva da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Para auxiliar no entendimento deste artigo, ele foi dividido em cinco seções, dos quais a primeira é esta breve introdução. A segunda seção é composta pelo referencial teórico, que aborda os temas de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, e logística reversa no setor público. A terceira seção expõe os procedimentos metodológicos, que destacam os procedimentos realizados para a realização da pesquisa. A quarta seção consiste nos resultados, em que se apresentam as informações obtidas da entrevista com a secretária da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. E, por fim, a quinta seção finaliza o artigo com as considerações finais.

2 Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável

De acordo com Dias (2015), o grande aumento do número de pessoas, a utilização inconsequente e exagerada dos recursos, e a gravidade da poluição e degradação ambiental revelam como as pessoas têm grande possibilidade de modificar e destruir o conjunto de sustento de vida na terra. O maior indício disso é que, em vários lugares do mundo, se extrapolou a capacidade de sustento, isto é, a possibilidade de atender às necessidades e o conforto das gerações atuais e futuras.

Neste contexto, surge a sustentabilidade urbana, cujas características se resumem à descentralização das ações políticas, evitando as grandes aglomerações nas cidades e suas periferias insustentáveis para recuperar a sustentabilidade nos bairros e núcleos urbanos. É fundamental que as cidades escolham caminhos que amenizem esses problemas e que façam uma mudança ordenada por meio de um desenvolvimento que separe, do mesmo modo, as vantagens do progresso econômico, observando os limites ecológicos e a competência de se continuar no futuro. Esse tipo de desenvolvimento é chamado de desenvolvimento sustentável.

A condição de desenvolvimento sustentável pode ser analisada pela preocupação ambiental, aspectos culturais, observação do espaço, atividades econômicas e questões sociais. Esses fatores se relacionam configurando a característica, ou o estado, em que se depara um lugar no processo para a sustentabilidade. Portanto, seja qual for a política, esta afetará direta ou indiretamente na condição do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, causará implicações positivas e negativas que conseguirão ser analisadas, ainda que de maneira imprecisa, através dos indicadores que constituem a dinâmica dessas dimensões em âmbito nacional, global ou local (DIAS, 2015).

Ao se abordar o desenvolvimento sustentável, é importante ressaltar seus objetivos, que, conforme as Nações Unidas (2020) são aqueles expostos no Quadro 1.

Quadro 1 – Objetivos do desenvolvimento sustentável

Objetivo: Denominação	Breve Descrição
1: Erradicação da Pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2: Fome Zero e Agricultura Sustentável	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição, e promover a agricultura sustentável.
3: Saúde e bem-estar	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4: Educação de Qualidade	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidade de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5: Igualdade de Gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6: Água Potável e Saneamento	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
7: Energia Limpa e Acessível	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
9: Indústria, Inovação e Infraestrutura	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
10: Redução das Desigualdades	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
11: Cidades e Comunidades Sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12: Consumo e Produção Responsáveis	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13: Ação Contra a Mudança Global do Clima	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.
14: Vida na Água	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15: Vida Terrestre	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17: Parcerias e Meios de Implementação	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Nações Unidas (2020).

Em conjunto, esses objetivos formam os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Cada um dos 17 objetivos possui metas a serem atingidas até 2030, totalizando 169 metas, e constituindo a Agenda 2030.

A Agenda 2030 é um plano de ação para países e pessoas, para que se cumpram os objetivos propostos com o alcance das metas. Os objetivos 11 e 12 são os mais relacionados com esta pesquisa, sendo suas metas expostas no Quadro 2.

Quadro 2 – Metas do ODS 11 e do ODS 12

ODS	Metas
Objetivo 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis	11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao Produto Interno Bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade. 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.
Objetivo 12 Consumo e Produção Responsáveis	12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente. 12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso. 12.8 Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza.

Fonte: Nações Unidas (2020).

A estes objetivos estão ligadas as definições de cidades sustentáveis, e consumo e produção sustentáveis.

2.1 Cidades sustentáveis

Segundo Pereira, Chiari e Accioly (2010), a busca por cidades sustentáveis iniciou-se com a necessidade de pensar novos rumos para o desenvolvimento sustentável ao se considerar o desenvolvimento capitalista.

Grande parte dos problemas ambientais tem origem nas cidades ou no modelo de vida que preconizam. As cidades são verdadeiras consumidoras e degradadoras do ecossistema, impermeabilizando solos, alterando ciclos biogeoquímicos, degradando corpos hídricos e solo, poluindo a atmosfera, alterando a paisagem, consumindo recursos, e produzindo a segregação social e o aumento da pobreza (PEREIRA; CHIARI; ACCIOLY, 2010, p. 6).

O grande e intenso processo de urbanização pelo qual os países passaram provocaram transformações na organização espacial e social das cidades. Nas cidades brasileiras, de acordo com Pereira, Chiari e Accioly (2010), tais transformações se caracterizam pelos problemas de

infraestrutura de água, esgoto, transporte e habitação, além de problemas de coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Correio (2013) corrobora afirmando que o processo de urbanização, aliado à falta de planejamento urbano e à gestão ineficiente do espaço urbano, permitiu o desenvolvimento de graves problemas ambientais decorrentes do descarte irregular dos resíduos gerados pelo consumo. Boa parte destes resíduos são descartados no meio ambiente urbano sem nenhum tipo de tratamento, o que provoca poluição dos rios e acúmulo de resíduo nas ruas. Este acúmulo pode causar outros problemas, como enchentes, enxurradas e alagamentos, além de doenças.

Bell e Morse (2008) apontam os fatores essenciais para as cidades sustentáveis: (1) Governança: comunidades bem administradas com participação, representação e liderança efetivas e inclusivas; (2) Transporte e conectividade: comunidades bem conectadas, com bons serviços de transporte e comunicações, ligando pessoas a empregos, saúde e outros serviços; (3) Serviços: serviços públicos, privados, comunitários e voluntários acessíveis a todos; (4) Meio ambiente: proporcionar lugares para as pessoas viverem de maneira ambientalmente amigável; (5) Equidade: justiça para todos e para as comunidades; (6) Economia: economia local próspera e vibrante; e (7) Habitação e ambiente: edifícios de alta qualidade combinados com uma cultura local forte e inclusiva e outras atividades comunitárias compartilhadas em um ambiente seguro.

Percebe-se que as metas do ODS 11 estão relacionadas com estes fatores expostos por Bell e Morse (2008). Observa-se, assim, que uma cidade sustentável não está somente relacionada com a gestão de resíduos, mas, também, com todos os fatores considerados essenciais e de necessidade básica para a sociedade: alimentação, saúde, transporte, lazer, saneamento básico, energia e segurança pública.

Com a ideia de desenvolver cidades sustentáveis, em 2014 surgiu o FabCity, cujo objetivo é fazer com que as cidades substituam o modelo atual de descarte de resíduos por um modelo sustentável que reaproveite os resíduos sem que estes percam valor (PINTO *et al.*, 2017). Correio (2013) afirma que, para uma cidade ser considerada sustentável, além do governo e de empresas, os cidadãos também devem colaborar.

É preciso formar cidadãos que tenham consciência do seu papel enquanto agentes responsáveis pelos rumos do planeta, de forma que cada indivíduo possa incorporar no seu projeto pessoal de vida o respeito ao meio ambiente em geral, e aos recursos naturais de que faz uso, levando em conta os limites de resiliência da própria natureza (CORREIO, 2013, p. 321).

Dessa forma, a educação ambiental seria fundamental para a construção de uma cidade sustentável para contribuir com a redução da geração de resíduos no meio urbano. Vale ressaltar, porém, que a educação ambiental não deve ser focada apenas nos consumidores, mas também nas empresas e autoridades locais.

Cortez e Ortigoza (2007) argumentam que o crescimento do consumo é o maior responsável pela multiplicação do volume de resíduos, que representa um grande problema para a qualidade ambiental das cidades. Nessa perspectiva, o maior desafio que se estabelece para os administradores públicos e para toda comunidade é diminuir o volume de resíduo gerado. Nesse caso, o consumo sustentável pode ser uma das direções para a diminuição desses impactos.

2.2 Consumo e produção sustentáveis

Conforme Piveta (2019) e Batalha (2021), o desenvolvimento da espécie humana sempre se baseou na procura de alimentos e recursos em geral. Antigamente, essa busca não era sustentável, trazendo inúmeros problemas para o planeta, como aquecimento global e escassez de recursos.

Considerando a integração da sustentabilidade no consumo, no decorrer dos anos foram surgindo vários termos, como: consumo verde, consumo consciente, consumo responsável, consumo ético, consumo ecológico, consumo ambientalmente correto e consumo sustentável (PIVETA, 2019). Cada um desses termos se constitui a evolução do outro. O primeiro termo surgido foi o de consumo verde que, com o passar do tempo, foi evoluindo até chegar ao consumo sustentável. O Quadro 3 mostra a diferença entre esses dois termos.

Quadro 3 – Características do consumo verde e do consumo sustentável

Consumo Verde	Consumo Sustentável
Consumir produtos diferentes	Consumir menos
Essencialmente positivo em relação ao consumo	Consumo além das necessidades básicas é negativo
Mudança no padrão tecnológico	Mudança no estilo de vida e no padrão de consumo
Foco no lado da produção	Foco no usuário final
Consumidores respondem às informações adequadas	Consumidores querem alternativas de aquisição
Mudança gradual	Mudança radical, urgente e essencial
Crescimento verde no lugar de crescimento econômico	Alta qualidade de vida sem degradação ambiental

Fonte: Piveta (2019).

Segundo Portilho (2018), a noção de consumo sustentável surgiu após a junção de três causas que influenciaram a noção de consumo verde: o ambientalismo público em 1970, a preocupação dos setores das empresas em ambientá-las em 1980, e, a partir de então, na década

de 1990, a sociedade começou a se preocupar com o quanto o seu estilo de vida impactava no meio ambiente. A partir da junção destes elementos, as autoridades e a sociedade como um todo se sentiram responsáveis pelo impacto causado ao meio ambiente, evoluindo, assim, para uma sociedade sustentável.

De acordo com Gonçalves-Dias e Moura (2007), o consumo sustentável descreve o consumo de bens e serviços, observando os recursos ambientais, pois garante o atendimento das necessidades das gerações presentes sem afetar o atendimento das gerações futuras. O conceito de consumo sustentável resume os modelos de consumo por meio da compra e utilização de bens e serviços que resolvem as principais necessidades das pessoas em conjunto com a redução da degradação ambiental. Assim, o ato de consumir contribui tanto para a satisfação das necessidades, melhorando a qualidade de vida e favorecendo o desenvolvimento local, quanto para a exploração dos recursos naturais e o aumento da desigualdade social.

O ato do consumo é pertencente à vida humana contemporânea, pois baliza as relações sociais e faz parte da dinâmica da economia. No entanto, para muitos, o padrão consumista da sociedade contemporânea estaria conduzindo-a a um consumo desnecessário e excessivo, com impactos negativos sobre a sustentabilidade ambiental. Entretanto, na sociedade moderna, as identidades dos cidadãos se configuram pelo consumo e o *status*, que, muitas vezes, pode ser medido por aquilo que se consome. Neste contexto, os objetos não seriam adquiridos exclusivamente por sua utilidade, mas pelo prestígio simbolizado por sua posse (COSTA; TEODÓSIO, 2011).

Neste sentido, a produção sustentável leva as instituições a refletirem sobre seus constructos de estratégias e princípios para o alcance da vantagem competitiva. O foco de análise, segundo Aligleri, Aligleri e Kruglianskas (2016), está na mediação dos fluxos de materiais e energia, diminuindo a quantidade de resíduos e emissões, e potencializando os recursos naturais usados. Contudo, há dois conceitos que impedem que a produção sustentável seja realmente colocada em prática: a obsolescência programada e a obsolescência perceptiva.

De acordo com Polidoro (2018), o começo da aplicação da obsolescência pela indústria está ligado à grande crise de 1929, quando, no decorrer de uma preocupante queda econômica e com um mercado consumidor fraco, diversas mercadorias industrializadas permaneceram no estoque. Deste modo, com a não saída das mercadorias, o rendimento das empresas reduziu e, consequentemente, houve um aumento no desemprego. Nessa situação, as mercadorias que duravam por muito tempo prejudicavam a economia, visto que diminuía a demanda. Os profissionais da economia norte-americana, com o objetivo de tirar a economia da crise, revelou

ao presidente que o modelo de produção deveria ser modificado, pois, segundo eles, um produto que não se desgasta seria uma tragédia para os negócios.

Assim, o modelo de produção foi sendo modificado aos poucos e, após a Segunda Guerra Mundial, já prevalecia o modelo de produção da obsolescência programada. Com a ajuda da mídia, que foi evoluindo com o tempo, a obsolescência perceptiva foi surgindo e aprimorando este novo modelo de produção.

A obsolescência programada não apresenta um significado legal, mas é visto como uma estratégia mercadológica de programar e estabelecer o que será obsoleto, isto é, desatualizado. Ela está relacionada à construção de bens econômicos com uma vida útil curta, tendo como finalidade conduzir os consumidores a adquirirem constantemente a mesma mercadoria (MAGALHÃES, 2017; BALDI, 2018; POLIDORO, 2018).

Conforme Rossini e Napolini (2017), a obsolescência programada é uma estratégia que se inicia no desenvolvimento do produto, em que a indústria realiza um planejamento e uma programação para o produto encurtando sua vida útil, seja pela degradação das peças ou pelo desenvolvimento tecnológico, que torna essencial a troca do produto por outro mais moderno.

Existem três formas pelas quais um produto pode se tornar obsoleto: (1) pela obsolescência de função – uma mercadoria nova exerce melhor função que o atual; (2) pela qualidade – a mercadoria é lançada para romper ou danificar em um tempo menor que o normal; e (3) pela desejabilidade – quando uma mercadoria, que funciona muito bem, passa a ser antiga devido à divulgação de outra mercadoria mais moderna. Esta última forma está relacionada com a obsolescência perceptiva, que é um método para convencer os consumidores de que o produto está antiquado, embora ele ainda esteja em perfeito estado. Desta forma, mesmo que a mercadoria ainda esteja funcionando corretamente, ela não está mais inserida nas tendências de moda, tornando-se, assim, obsoleta não por sua funcionalidade, mas pela percepção do consumidor (WADA, 2011).

3 Logística Reversa no Setor Público

Vaz e Lotta (2011) afirmam que a logística é um elemento essencial na gestão de políticas públicas, e expõem cinco argumentos que justificam sua afirmação: (1) As políticas públicas necessitam da movimentação de materiais, documentos, pessoas e informações; (2) Para a realização das políticas públicas, é necessário aquisição de bens e serviços, o que constitui um gargalo na implementação e operação dessas políticas; (3) As políticas públicas, geralmente, estão inter-relacionadas com outras políticas públicas, o que significa que o setor

público gerencia diversas cadeias de suprimento ao mesmo tempo; (4) As ferramentas da logística são essenciais para ampliar as possibilidades do gestor público na busca de eficiência e qualidade dos serviços prestados à população; e (5) As estratégias logísticas ajudam na conexão das estratégias e resultados esperados com a implementação das políticas públicas.

Existe uma pequena diferença na aplicação da logística em uma empresa privada e no setor público.

Essas diferenças se norteiam por um enfoque diferenciado, considerando que, no caso das organizações privadas, a discussão sobre logística aparece como uma nova forma de cortar custos e, portanto, aumentar lucro. Já no caso das organizações públicas, o foco também é no corte de custos, mas devendo ser assegurados elementos como: garantia de direitos, promoção do acesso da população e garantia da legalidade nos procedimentos que regem a gestão pública (VAZ; LOTTA, 2011, p. 114).

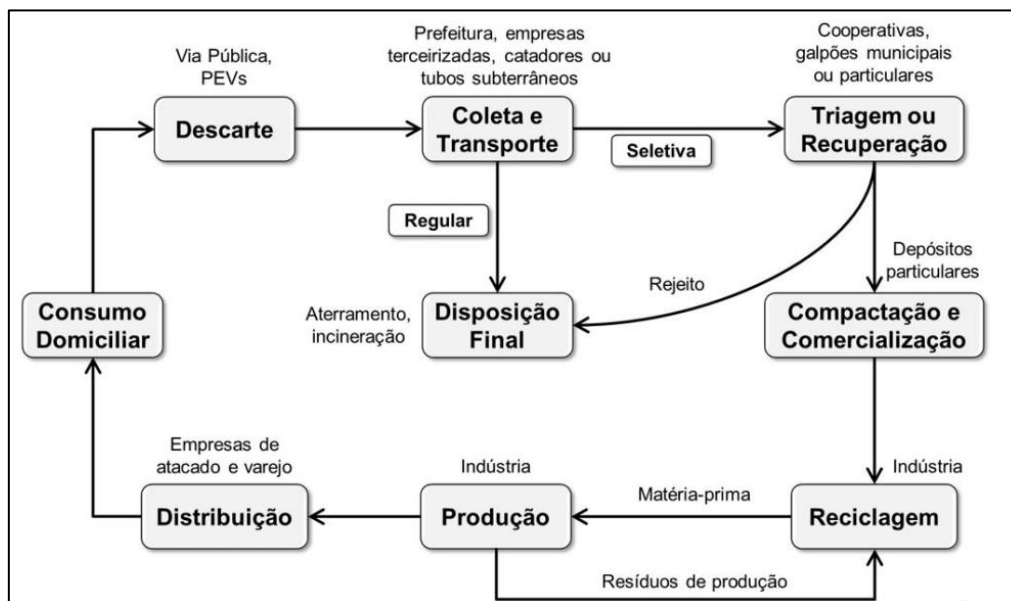
Sendo assim, a logística reversa também é utilizada no setor público, principalmente, como foco de determinadas políticas públicas. Sendo assim, pode-se perceber a aplicação da logística reversa na coleta do resíduo urbano, por exemplo.

A coleta do resíduo urbano é aquela em que se recolhe o resíduo das cidades, que é o destino natural de tudo o que se torna inservível no domicílio, orgânicos e inorgânicos, de pequeno tamanho, misturados e colocados à disposição dos órgãos públicos que deles se apropriam, normalmente, por legislação expressa. A coleta seletiva é a operação que compreende a coleta de porta em porta, tanto domiciliar quanto comercial, e a coleta em pontos de entrega voluntária, sendo direcionada, principalmente, aos produtos recicláveis. A coleta informal, por sua vez, é realizada por meio de captação manual de modo primitivo, em pequenas quantidades, sendo este tipo característico de sociedades menos desenvolvidas (SILVA, 2014).

De acordo com Silva (2014), sistemas de coleta de resíduos são classificados como sistema especial de coleta (resíduos contaminados) e sistema de coleta de resíduos não contaminados. Nesse último, a coleta pode ser realizada de maneira convencional (resíduos são encaminhados para o destino final) ou seletiva (resíduos recicláveis que são encaminhados para locais de tratamento e/ou recuperação).

Conke e Nascimento (2018) apresentam o funcionamento da coleta do resíduo urbano normal e de forma seletiva (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo de vida da coleta de resíduo urbano



Fonte: Conke e Nascimento (2018).

Pode-se definir coleta seletiva como “a etapa de coleta de materiais recicláveis presentes nos resíduos sólidos, após sua separação na própria fonte geradora, seguida de seu correto acondicionamento e apresentação para a coleta” (BRINGHENTI, 2004, p. 35). De acordo com Ribeiro e Besen (2007, p. 04),

A coleta seletiva consiste na separação de materiais recicláveis, como plásticos, vidros, papéis, metais e outros, nas várias fontes geradoras – residências, empresas, escolas, comércio, indústrias, unidades de saúde, tendo em vista a coleta e o encaminhamento para a reciclagem.

A coleta seletiva também é encontrada nas ruas das cidades por meio de lixeiras de várias cores, que caracterizam os tipos de resíduos. As lixeiras mais populares são as de metal (amarelo), vidro (verde), papel/papelão (azul), plástico (vermelho), orgânicos (marrom) e as de resíduos gerais não recicláveis (cinza).

Segundo Scarlato e Pontim (2019), os pontos positivos da coleta seletiva são: (1) Aumento da vida útil do aterro sanitário; (2) Economia da extração de matéria-prima da natureza para produção dos produtos; (3) Aumentos da saúde ambiental nos bairros e cidade, pela diminuição de resíduos nas ruas; (4) Aumento de renda dos catadores; e (5) Sensibilização da população para o consumo consciente.

Para continuar o processo de logística reversa com a coleta seletiva, é necessário que os produtos resultantes desta coleta passem por uma triagem, isto é, por uma separação daquilo que realmente pode ser reciclado daqueles que não o podem.

De acordo com Zanin e Mancini (2015), o método de triagem de resíduos é composto pela divisão dos materiais que serão direcionados para a reciclagem, conforme as características químicas e físicas. A triagem se refere a uma etapa fundamental no processo de reciclagem, sendo apontado como o passo inicial para a fabricação de novos objetos.

Para concluir o processo, após a triagem tem-se a reciclagem. Os materiais que são separados na triagem são encaminhados para um centro de reciclagem para, posteriormente, retornarem ao processo produtivo.

A reciclagem, segundo Richter (2014), é um método de reutilização de matérias-primas. Este método pode ser industrial ou artesanal. O método industrial é mecanizado e apto para produzir produtos em grande escala; enquanto o método artesanal é usado em modificação não muito sofisticado. A reciclagem pode gerar maior controle de energia e matéria-prima, além de reduzir a abundância de resíduos descartados no meio ambiente e aterros sanitários.

4 Procedimentos da Pesquisa

A pesquisa foi realizada em Foz do Iguaçu, cidade localizada no oeste paranaense, cuja população estimada é de 258.248 pessoas em 2020, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021). A Figura 2 mostra a localização de Foz do Iguaçu no Paraná e no Brasil.

Figura 2 – Localização de Foz do Iguaçu



Fonte: Abreu, 2006.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi realizada uma entrevista com a Secretária Municipal do Meio Ambiente. Dessa forma, esta pesquisa se caracteriza como um estudo qualitativo, cuja entrevista foi analisada por meio da análise de conteúdo. A tipologia da pesquisa desse trabalho é a pesquisa exploratória, descritiva e estudo de caso, pois este estudo visa buscar informações de como está sendo feita a conscientização da população e a implementação de um programa de coleta seletiva de resíduos sólidos no município de Foz do Iguaçu.

A entrevista visou identificar como a prefeitura estava interagindo com a população no sentido de conscientizá-la sobre a coleta seletiva e sobre o funcionamento do programa, e como foi a implementação do programa no município.

A entrevista com a Secretária Municipal do Meio Ambiente foi realizada online, em março de 2020, por meio de um aplicativo de comunicação, e gravada para fins de transcrição e melhor análise das informações. Para as transcrições de parte das respostas da Secretária Municipal do Meio Ambiente, será utilizada a sigla SEMA.

5 O Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Recicláveis

O Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Recicláveis começou a ser implementado na cidade de Foz do Iguaçu em maio de 2018, de maneira regionalizada e progressiva, com o propósito de ampliar para todo o município até o final de 2019.

Os serviços de coleta são oferecidos pela Cooperativa de Agentes Ambientais de Foz do Iguaçu (COAAFI), por meio de um Acordo de Colaboração sancionado entre a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e a COAAFI, oficializado em janeiro de 2018.

De acordo com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, após o acordo com a COAAFI, cerca de 579 toneladas de resíduos deixaram de ser recolhidos pela concessionária de serviços públicos do município e enviados ao aterro municipal, o que gerou economia de dinheiro público e melhora na vida útil do aterro. Os resíduos coletados pela COAAFI voltaram para a cadeia produtiva, ou seja, deixaram de poluir terrenos baldios e áreas coletivas do município, contribuindo com o melhoramento das condições sanitárias e controle de doenças.

A COAAFI proporcionou a geração de empregos e renda a 96 catadores de materiais recicláveis. Os catadores estão assegurados pelas normas trabalhistas, incluindo o recebimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e auxílio alimentação mensal, custeado pelo termo de colaboração com a Prefeitura de Foz do Iguaçu.

A coleta seletiva e a destinação de resíduos sólidos recicláveis nos prédios públicos, que já existia desde 2014, passou a fazer parte do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Recicláveis. Inicialmente, a coleta nos prédios era realizada pela Vital Engenharia e, a partir de 2018, passou a ser realizada pela COAAFI.

Em Foz do Iguaçu existe uma metodologia de reconhecimento numérico para cada prédio público municipal que, depois da divisão dos materiais, estes devem ser organizados, corretamente identificados e designados à coleta seletiva na data em que a COAAFI passa coletando na região.

Conforme a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, a implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Recicláveis teve um investimento global de R\$ 14.913.491,00, distribuídos entre a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (R\$ 5.245.094,54), a Itaipu (R\$ 4.623.156,57) e o Governo do Estado do Paraná (R\$ 5.045.236,84).

Dentro deste investimento estão incluídos: compra de oito caminhões para a coleta seletiva; admissão de oito motoristas concursados e três educadores sociais concursados para a equipe de coordenação do programa; restauração e aumento de quatro centros de triagem localizados em Foz do Iguaçu; e construção de quatro novos centros de triagem.

Com a reorganização dos bairros, realizada em 2019 pela Lei Complementar nº 303, de 20 de dezembro de 2018, a Prefeitura de Foz do Iguaçu teve que reanalisar os dias de coleta, permanecendo conforme o exposto no Quadro 4.

Quadro 4 – Dias de coleta seletiva nos bairros

	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira
--	---------------	-------------	--------------	--------------	-------------

BAIRROS	- Portes - Centro - Loteamento Grande - Cognópolis - Itaipu C - Monjolo - América - Cidade Nova - Náutica (quinzenal) - Alto da Boa Vista (quinzenal)	- Portal de Foz - Panorama - São Roque - Morumbi	- Ipê - Lancaster - Itaipu A - KLP - Três Bandeiras	- Maracanã - Alvorada - Três Bandeiras - Três Lagoas - Itaipu B - Campos do Iguaçu - Centro Cívico - Polo Centro	- Yolanda - Bourbon - Porto Meira - Três Fronteiras - Carimã - Remanso - Cataratas - Cognópolis (quinzenal) - Mata Verde (quinzenal)

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

5.1 Criação do Programa de Gestão de Resíduos Sólidos do Município de Foz do Iguaçu

Segundo entrevista realizada com a Secretária do Meio Ambiente de Foz do Iguaçu, até 2001, a cidade possuía lixão a céu aberto para o depósito de todo o resíduo urbano, comercial, industrial e hospitalar. Atualmente, no lugar desse lixão encontra-se um aterro sanitário. A existência do lixão provocava muitos problemas sociais, como no caso dos catadores de resíduo, pois:

[...] até o ano de 2001, existia como a gente vê em filme mesmo, cotas de comercialização, locais onde ficavam esses catadores, onde eram as alas nobres que vinham resíduos de mercado, que vinham resíduos de hotéis. Então, os catadores pagavam para ficar em determinados locais, tinha vigia armado, atravessadores, enfim. É por isso que, na cidade, não via tantos catadores nas ruas, porque eles se concentravam nesse local (SEMA, 2020).

Com o fechamento do lixão, em 2001, veio o principal problema, que era reinserir os catadores de resíduo no mercado de trabalho. Assim, após o fechamento da área, iniciou-se o processo de construção do aterro sanitário e o destino dos catadores de resíduo foi resolvido inserindo-os no processo. “[...] então o município, na época, se organizou com cinco minicentros de triagem em cinco distritos da cidade. Então abrangeu [os bairros] Porto Meira, Vila C, Profilurb, Campos e o próprio aterro sanitário com centro de triagem que foi um dos maiores.” (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Assim, a ideia do Programa Foz Recicla era os Pontos de Entrega Voluntária (PEVs) nas regiões centrais por onde passavam os caminhões de recolhimento. Estes caminhões recolhiam nos PEVs e levavam até os cinco centros de triagem, onde foram alocados os catadores de resíduo retirados do lixão.

[...] a maioria deles fazia a compra desse resíduo dos colegas autônomos que não estavam inseridos no programa. Então, eles ganhavam uma balança, um pequeno capital de giro da empresa Queiroz Galvão e, aí, por conta dessa pesagem e dessa compra desses resíduos, organizava-se o programa de gestão (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

A SEMA acredita que este Programa poderia ter gerado mais benefícios e que poderia ter tido mais avanços. Contudo, o gestor do governo da época saiu do poder e o outro gestor, que assumiu, entrou com outra visão sobre o Programa, inserindo novos princípios.

A partir de 2005, o governo que ganhou, depois ficou por oito anos, já tinha uma outra concepção: era a parte de organizar em cooperativas os catadores. E com um apoio muito forte da Itaipu Binacional conseguiu organizar uma estratégia de que as pessoas pegassem e recolhessem porta-porta o material, mas não os catadores comprando dos outros catadores autônomos colegas, mas sim, todos organizando e ganhando junto o resultado daquilo, sem nenhum catador lucrar pelo trabalho de outro catador (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Mas, o problema persistia. Não houve investimento, e a coleta do resíduo continuava manualmente, ou seja, os carrinhos utilizados pelos catadores, embora duráveis por muito tempo, eram muito pesados. Posteriormente, foram inseridos carrinhos mais leves para os catadores de resíduo, os quais passavam de casa em casa recolhendo os resíduos. A SEMA acredita que essa era a maior dificuldade do Programa.

A dificuldade era por não ter uma rota organizada, você não conseguir uma continuidade. Você ia na casa da dona de casa, você ia na escola conversar com as crianças, você falava de coleta seletiva e dizia 'os catadores vão passar'. Mas esse 'vão passar, vamos passar' dependia se o catador estava trabalhando naquele dia, porque a rotatividade nos centros de triagem é muito grande. Porque o catador que está hoje, ele amanhã pode estar indo na cooperativa trabalhar, ele pode arrumar um bico de ajudante de servente. A rotatividade desse emprego é muito grande porque o catador, ele já passou por vários ciclos econômicos da nossa cidade até virar catador. Ele não escolheu ser, ele se tornou pela necessidade, pela falta de emprego, por uma série de questões. Muitos deles vieram de processos oriundos do ciclo econômico da Ponte da Amizade, não só da construção, mas, depois da questão do Paraguai, do comércio, construção da usina. Eles vieram por n motivos. Nossa cidade é um local de explosão demográfica [...], eles vieram para a cidade e com a falta de emprego eles foram ficando (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

A SEMA afirma que, quando os catadores de resíduo se tornaram catadores, eles entraram imediatamente no Programa, porém, com a dificuldade de saber ao certo com quantos catadores se podia contar diariamente. Assim, nem todas as regiões da cidade poderiam ser cobertas pelo serviço de coleta. “[...] então, com uma série de dificuldades durante oito anos, esse programa continuou nesse mesmo formato.” (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Contudo, os problemas eram ainda maiores. Havia o grande investimento aplicado no projeto para a realização deste Programa.

Nessa época, o BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] financiou, com a Itaipu Nacional, construções e reformas de barracão, compra dos caminhões que a COAAFI [Cooperativa dos Agentes Ambientais de Foz do Iguaçu] tem hoje, em parceria com a Itaipu, prefeitura e a própria instituição que fez a compra desses caminhões. São [...] quatro caminhões. E aí o programa continuou durante os quatro anos do último governo. Infelizmente, também pouco se avançou. Teve um período em que a própria educação ambiental para coleta seletiva ficou estagnada (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Neste ponto, podemos observar que as ações da prefeitura para a implementação do Programa Municipal de Resíduos Sólidos se deram juntamente com a inter-relação com outros Programas e políticas públicas. Vale ressaltar que Vaz e Lotta (2011) expõe que essa inter-relação é fundamental para a logística na gestão pública.

A SEMA afirma que trabalhou desde 2005 no Programa Foz Recicla, assumindo a responsabilidade de educadora ambiental. E afirmou que, quando o governo anterior entrou¹, por falta de professores, ela teve que voltar para a sala de aula, deixando o Programa estagnado por cerca de um ano. Posteriormente, por falta de pessoas para dar continuidade ao Programa, ela voltou.

Tem o sistema nacional que precisa ser alimentado. Tem uma série de recursos que o município, para dar conta, precisa estar com o sistema em ordem. Eu acabei voltando, mas nessa volta, pouco nós conseguimos fazer. Foram estratégias assim muito pulverizadas para dar conta de pelo menos o Programa não morrer. Uma delas foi criar a coleta nos órgãos públicos, pegar um dos caminhões da concessionária de lixo do município e adaptá-lo para receber material reciclável, não dos hotéis, e nem de restaurantes e nem de grande gerador privado, mas sim gerador público (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Dessa forma, o Programa passou a ter um novo direcionamento e, como não havia muita contribuição das entidades públicas, foi elaborada uma estratégia.

[...] a gente bolou ali de última hora um número. Cada instituição pública tinha um número. Esse número existe até hoje; é fixado na sacola que é destinada por essa instituição. Então, por exemplo, a Escola Municipal Acácio Pedroso, a primeira da lista, número 01; esse 01 tem que ser fixado naquela sacola porque nós estávamos tendo muito problema de as pessoas enviarem fralda, resíduo hospitalar junto com material reciclado. Esse número, ele é uma forma de monitoramento da qualidade e da quantidade de material reciclável enviado por cada instituição pública (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

O Programa seguiu dessa maneira até 2017, quando a nova gestão assumiu², criando o Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. A SEMA participou ativamente na

¹ Governo que assumiu em 2013 como resultado das eleições municipais de 2012.

² Pelas eleições municipais de 2016.

elaboração desse Programa ao elaborar, junto com outra secretaria, um levantamento da situação real e a simulação da situação ideal.

Nós fizemos todo o diagnóstico da situação dos barracões, do ganho, da renda e desenhamos um programa que fosse possível, possível e ideal, digamos, para dar conta de absorver a maioria dos catadores [...], melhorar a renda deles, mas de uma forma organizada fizesse com que a população participasse de um desses programas (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Foi por meio desse diagnóstico que foi elaborado o Programa de Gestão de Resíduos Sólidos do Município de Foz do Iguaçu, em junho de 2017. Cabe ressaltar que esse Programa só foi possível por meio de parcerias.

[...] o prefeito entendeu a proposta do programa e [...] foi atrás de achar parceiros. Então, os principais foram: a Itaipu Nacional e o Governo do Estado. Então, o Governo do Estado entrou com oito caminhões e oito kits de equipamentos para dentro desses centros de triagem, investimentos muito significativos. Esses kits de centros de triagem ainda estão conosco armazenados; são milhões de reais que a gente ainda está tendo que guardar porque a construção e a reforma das unidades ainda não ficaram prontas, que é a participação principal da Itaipu Nacional [...], além de nos auxiliar na mobília dessas unidades de valorização de materiais recicláveis. A primeira delas já está pronta, duas delas já estão quase prontas [...], porém, com essa questão da pandemia nós não conseguimos realizar o sonho de inaugurar no dia da água [...]. Infelizmente, também pouco se avançou (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

De acordo com a SEMA, o Programa só não está totalmente concluído por causa da pandemia, que impossibilitou a inauguração de algumas unidades e atrapalhou a finalização de outras. Ela afirma que:

[...] essa é a parte que nós estamos aguardando desse programa que ainda não foi concluída, mas ele vai ter tudo, ele vai ter desde uma lavadora tanquinho para lavar os panos que limpam o barracão até uma cisterna para milhares de litros de água para que a limpeza desse local seja feita de forma mais sustentável também [...] (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

A SEMA expõe que essas pequenas características vão tirar a visão de barracão, passando a agregar a visão de centro de triagem, o qual será um ambiente propício para a divulgação da educação ambiental, pois haverá esteiras para evitar o esforço manual dos catadores ao retirar o resíduo dos caminhões.

5.2 Funcionamento do Programa de Gestão de Resíduos Sólidos do Município de Foz do Iguaçu

Como ainda não está em funcionamento o centro de triagem, e a prefeitura não poderia deixar os caminhões parados, a primeira atitude foi realizar um concurso público para motoristas. Além dos motoristas, foram incluídos educadores sociais para agir na mobilização dos catadores. Para não parar o Programa, a prefeitura alugou um barracão para realizar as atividades que seriam feitas no centro de triagem.

Como nós não poderíamos esperar as oito unidades ficarem prontas, inclusive uma unidade no centro [da cidade], que hoje é inexistente, nós tivemos que adaptar. Então, alugamos um barracão no Porto Meira [bairro de Foz do Iguaçu localizado perto do Centro da cidade] e as estruturas continuaram a recepcionar esse material. Ainda não é a estrutura adequada, mas eles estão recepcionando, porque, os oito caminhões, nós adequamos toda a rota deles para que a cada, pelo menos uma vez por semana, então de segunda a sexta, eles atendam às áreas urbanas, e [...] rural do município. A [área] rural a cada 15 dias e a urbana é contemplada uma vez por semana. Então, um exemplo, toda segunda-feira é a Região Norte; os oito caminhões do município vão para a Região Norte com ruas georreferenciadas, o GPS, tudo bonitinho. Cada motorista sabe onde ele vai passar e os catadores acompanham esse caminhão e retiram o resíduo porta a porta, que é aquele contato direto com a população (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Sobre a coleta nas áreas rurais, a SEMA acrescenta que ela é contemplada mediante regionalização, ou seja, o dia de coleta é o mesmo da área urbana mais próxima, porém, a cada 15 dias. Cabe ressaltar que, com a reorganização dos bairros, realizada em 2019 pela Lei Complementar nº 303, de 20 de dezembro de 2018, a Prefeitura de Foz do Iguaçu teve que reanalisar os dias de coleta seletiva.

Em relação ao meio rural, o Programa só foi implementado em março de 2020, pois foi quando foi concluído o mapeamento da região rural.

O que a gente faz é um alerta para que a gente não diga ainda 100% da cidade como um todo, porque pode ser que, por se tratar de residência rural, a gente não tenha conseguido chegar a todos os moradores. [...]. O morador da região rural que ainda não foi visitado ou que tem dúvida se os educadores passaram, porque esse trabalho porta a porta na região rural foi muito complicado, é necessário que eles entrem em contato com a secretaria, e a gente passa o WhatsApp da coleta para que a gente não deixe realmente ninguém de fora, e que possa falar que a abrangência do Programa está em 100%, mas não a participação das pessoas está em 100% [...] (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Em relação à coleta de resíduos orgânicos, a SEMA afirmou que a coleta é realizada por uma concessionária de limpeza pública três vezes por semana.

[...] ou é segunda, quarta e sexta, ou é terça, quinta e sábado. Nas regiões centrais, Vila Yolanda, Maracanã e bairro Centro [a coleta] é diariamente. Então, o resíduo orgânico, ele vai junto para o aterro sanitário, e esse é o nosso próximo desafio. Assim que o processo de coleta seletiva de resíduos recicláveis estiver concluído, nós

vamos entrar com a coleta seletiva de resíduos orgânicos, porque hoje a pessoa ainda está internalizando que tem que separar em duas sacolas (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

É necessário implementar o Programa aos poucos para que a coleta seletiva se torne parte da cultura da população. Para que isso aconteça, a prefeitura está esperando que a população se acostume a separar os recicláveis dos não recicláveis, para depois incluir a separação dos resíduos orgânicos. *“Futuramente a gente vai ter que fazer isso em três sacolas, quatro, porque quanto mais separado estiver esses materiais, melhor vai ser a reciclagem desses processos ou reaproveitamento.”* (ENTREVISTADA SEMA, 2020). A SEMA ainda enxerga oportunidade para a cidade com a separação dos resíduos orgânicos.

Porque no caso do orgânico, ele é vantajoso você fazer o processo de compostagem e tudo mais. A prefeitura está estudando, com grandes geradores, algumas propostas para a geração de energia, mas ainda não está fixado como acontecerá essa coleta. Precisa acontecer e eu acredito que até esse ano [2020] a gente já vai ter alguns resultados desse processo em grandes geradores, mas a casa a casa vai demorar mais um pouquinho (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Para a SEMA, o Programa só está dando certo por causa da interação que as pessoas têm com os catadores. Mesmo este Programa tendo sido criado a partir de uma elaboração de um cenário ideal, após estudos da realidade da cidade, ele ainda apresenta alguns pontos negativos, principalmente, no que se refere aos dias de coleta.

Nós estamos cada vez mais surpresos com o resultado da coleta, inclusive, as cobranças são muito bem-vindas. Quando um morador reclama que não está passando a coleta na sua casa, a gente acolhe aquilo com a maior felicidade possível, porque é diferente de uma reclamação na área da saúde. É uma reclamação que era inexistente, as pessoas não ligam para essa necessidade, então se agora elas reclamam é porque elas querem, e se elas querem é porque está dando certo; então a gente acolhe e tenta resolver sempre na medida do possível e o mais breve possível (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Isso mostra o empenho da prefeitura para que esse Programa tenha sucesso. Outro ponto a ser destacado na fala da SEMA é a participação ativa da sociedade, o que corrobora com o que Portilho (2018) afirma sobre a preocupação da população sobre o impacto ambiental causado por seu estilo de vida.

5.3 Visão da prefeitura sobre a conscientização da população

De acordo com a SEMA, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi o passo inicial de conscientização da população, pois retrata a corresponsabilidade dos consumidores

na disposição dos resíduos sólidos. Com essa Lei em vigor, ficou mais fácil conscientizar a população. Contudo, a população de Foz do Iguaçu, segundo a SEMA, é uma população consciente, que sabe que precisa separar e destinar corretamente o seu resíduo.

Se você não tivesse um encaminhamento concreto de onde mandar isso, ela [a coleta seletiva] ficava muito no mundo das ideias. Então, foi muito surpreendente. Como o processo começou em junho de 2018 na cidade, ou seja, tem pouco mais de um ano, ele foi internalizado com tanta vontade pelas pessoas e, portanto, a necessidade de ação que hoje nós temos, nos surpreendemos quando as pessoas estão brigando pelo saco. Aqui, as pessoas se apropriaram disso, e é exatamente isso que nós buscávamos, porque já não é mais um programa da prefeitura, é uma política pública de participação com a sociedade. Só assim vai se enraizar e virar algo que, de fato, ninguém consiga tirar (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

A intenção é que o Programa fique enraizado a ponto de a população cobrar dos próximos governos sua continuidade.

É muito bacana e dá serviço né, porque todo mundo juntava e jogava tudo na mesma sacola amarrada. Lixo é uma coisa que você não quer ter contato, você amarra dez vezes aquela sacola e joga “pra” frente, não queria saber. Agora não, as pessoas, durante uma semana, elas acumulam o seu lixo, elas se dão conta de como elas produzem e do quanto elas produzem, e isso pode gerar outras problematizações tão necessárias. ‘Será que eu não estou consumindo demais? Será que eu não posso dar preferência a outros tipos de embalagem? Será que o planeta vai dar conta de tanta água e tanto elemento natural que é utilizado para ficar produzindo esses produtos?’. Cada vez mais que você volta do supermercado, você vê que a quantidade de embalagens gerada automaticamente, quando você vai descarregar suas compras, você vê que é absurda. Então, eu acho que traz alguns conceitos muito importantes para a gente repensar o nosso papel como cidadão e como utilizadora momentânea desse planeta que só tem um (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

A SEMA afirma que é surpreendente a conscientização das pessoas que, apesar de o Programa ter sido implementado gradualmente nos bairros, ele foi muito bem aceito por todos.

A cidade tem 260 mil habitantes, e todos esses 260 mil tiveram, fazem parte e moram numa casa para ser visitada e identificada. Não que a gente tenha conseguido fazer 100%. As pessoas às vezes estão trabalhando, a casa está fechada, mas passou, deixou o material, teve acesso àquela residência ou, pelo menos, hoje ela vê que alguma coisa diferente na rua dela acontece no dia da semana que ela recebe a coleta seletiva [...] (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Cabe um destaque para a maior participação da população cujos bairros foram os pioneiros na implementação do Programa. O primeiro bairro onde foi implementado foi a região da Vila C, em junho de 2018; enquanto o último bairro a entrar nesse Programa foi Porto Meira. E é perceptível como as pessoas que já estão há mais tempo dentro deste processo reagem quando há uma discussão sobre a coleta seletiva.

Se você abrir, numa discussão de Facebook, de um grupo público, você vai perceber que tem gente dizendo 'A coleta não passou aqui'. Se vai ver de onde é aquela pessoa, é do Porto Meira, mas aí entra gente da Vila C dizendo 'Aqui toda quarta, toda segunda'. Então, você consegue entender o que está acontecendo. As pessoas se apropriaram dele [do Programa]. É assim que uma política pública realmente se consolida (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Essa participação da população e sua preocupação com a coleta do resíduo corrobora a ideia de Portilho (2018) e Piveta (2019) que afirmam que a população está cada vez mais consciente das suas atitudes em relação ao impacto que elas podem gerar ao meio ambiente, conduzindo-a ao consumo sustentável.

Espera-se, agora, que a população do meio rural também tenha essa conscientização, pois eles já têm mais experiências nessa área por causa dos retornos das embalagens de agroquímicos utilizados nas lavouras. A SEMA acrescenta que:

Ainda temos muito trajeto a percorrer, que é, de fato, conseguir chegar nesses 100%. É uma caminhada muito grande, e aquilo que hoje já incomoda muita gente, que é aterrar material reciclável, tem que incomodar todo mundo, tem que, de fato, ser um problema que a gente encare como sociedade e não como um problema da prefeitura, e não como um problema de sobrevivência dos catadores. Vai ser um problema coletivo que, enquanto mundo mesmo, a gente precisa resolver e precisa minimizar (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Infelizmente, por causa da pandemia que a população mundial vivia em 2020, a coleta seletiva em Foz do Iguaçu teve que parar por um tempo, o que não foi muito bem aceito pela população. Mas, a prefeitura está fazendo de tudo para que o Programa não pare em 2021.

Gostaria de pedir um último apelo. Sei que isso não vai aparecer na sua pesquisa, mas na época, você pode citar que a gente estava vivendo em pandemia, estamos recebendo muitas reclamações em relação ao que vai fazer com material reciclável. A gente está pedindo que as pessoas guardem como for seguro para elas, para não conflitar com a questão da dengue, para as pessoas condicionarem em um local seco adequado. Juntar o máximo que você conseguir e quando não tiver mais espaço, infelizmente, mandar "pra" frente, que vai ser aterrado. O governo do Estado permitiu que seja aterrado em caráter emergencial (ENTREVISTADA SEMA, 2020).

Contudo, no início de 2021, Foz do Iguaçu recebeu as primeiras doses da vacina contra a Covid-19, e isso foi fundamental para a continuidade do Programa. Na metade de 2021, o Programa já estava funcionando normalmente com os catadores e motoristas seguindo os devidos protocolos de segurança, bem como a população.

6 Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Foz do Iguaçu sob a perspectiva da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

O Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi implementado em Foz do Iguaçu em maio de 2018, de maneira regionalizada e contínua, finalizando sua implementação em todos os bairros no final de 2019. Os serviços de coleta seletiva e reciclagem são prestados pela Cooperativa dos Agentes Ambientais em Foz do Iguaçu (COAAFI), cuja finalidade social é promover, desenvolver, defender e assegurar os interesses econômicos e o bem-estar socioeducativos de seus associados, proporcionando o exercício e o aprimoramento da atividade profissional.

Visto que a coleta seletiva é importante para o meio ambiente, que muitos resíduos são gerados diariamente, e que o Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é novo na cidade de Foz do Iguaçu, foi realizada uma entrevista com a então Secretária do Meio Ambiente para constatar as ações da prefeitura para a implementação deste Programa.

Os resultados mostram a necessidade de ações mais pertinentes e acertadas para estimular a separação de resíduo e incentivar a coleta seletiva nos bairros de Foz do Iguaçu. A participação e adesão da população de Foz do Iguaçu foi fundamental para que o Programa funcionasse genuinamente e trouxesse benefícios para a cidade. É necessária a participação das pessoas sem que a prefeitura esteja a todo momento incentivando. Deve-se achar uma maneira de tornar intrínseca à pessoa a coleta seletiva, que ela entenda qual a real necessidade da coleta seletiva e seus benefícios para a cidade e para o planeta, tornando isso um hábito no seu dia a dia. Sabe-se que a melhor maneira disso ser feito é com a educação ambiental das pessoas e por meio da disseminação da informação.

É importante destacar que essas ações da prefeitura para a implementação do Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos vão ao encontro das metas estabelecidas pelos objetivos 11 e 12 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

As ações da prefeitura no sentido de dar continuidade ao Programa foram prejudicadas por causa da pandemia da Covid-19 em 2020, mas, com a vacinação da população em 2021, as atividades da cidade foram, aos poucos, voltando ao normal, inclusive as ações que dão continuidade ao Programa. Cabe ressaltar que todos os protocolos de segurança estão sendo atendidos pelos motoristas e catadores, além de toda a população.

Como melhoria do Programa Municipal de Resíduos Sólidos, sugere-se que a explicação sobre como separar e armazenar os resíduos para coleta seletiva seja feita por meio da criação de um site onde as pessoas possam acessar essas informações de maneira livre, quando achar necessário; e maior investimento em propagandas televisivas, cujo foco seriam as crianças e adolescentes, pois são mais fáceis de aceitar mudanças. Além disso, o fato de a cidade atrair muitos turistas devido aos seus atrativos naturais e turísticos, os turistas também poderiam ser envolvidos na divulgação desse Programa, pois muitos alugam casas e/ou apartamentos para temporadas ao invés de se hospedarem em hotéis.

Referências

- ABREU, R. L. Map locator of Paraná's Foz do Iguaçu city. Image: Parana MesoMicroMunicip.svg, own work. 2006. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Parana_Municip_FozdoIguacu.svg. Acesso em: 3 jun. 2022.
- ALMEIDA, A. C. Plano de gerenciamento de resíduos sólidos: instrumento de responsabilidade socioambiental na administração pública. **Cartilha Ministério do Meio Ambiente**. Brasília: MMA, 2014.
- BALDI, M. L. P, **Obsolescência programada**: o consumismo e o impacto no meio ambiente. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário Toledo, Araçatuba, 2018.
- BATALHA, M. O. (org.). **Gestão Agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 2021.
- BELL, S.; MORSE, S. **Sustainability indicators**: measuring the immeasurable? 2nd ed. London, UK: Earthscan Publications, 2008.
- BRINGHENTI, J. **Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos**: aspectos operacionais e da participação da população. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM – CEMPRE. **Taxas de reciclagem**. Disponível em: <https://cempre.org.br/>. Acesso em 30 jul. 2022.
- CONKE, L. S.; NASCIMENTO, E. P. A coleta seletiva nas pesquisas brasileiras: uma avaliação metodológica. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 10, n. 1, p. 199-212, jan./abr., 2018.
- CORREIO, E. R. S. A gestão do “lixo” e suas implicações na construção de cidades sustentáveis. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, v. 8, n. 2, 2013.
- CORTEZ, A. T. C; ORTIGOZA, S. A. G. **Consumo sustentável**: conflitos entre necessidade e desperdício. São Paulo: Unesp, 2007.

COSTA, D. V.; TEODOSIO, A. S. S. Desenvolvimento sustentável, consumo e cidadania: um estudo sobre a (des)articulação da comunicação de organizações da sociedade civil, do estado e das empresas. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 3, p.114-145, 2011.

DIAS, R. **Sustentabilidade: origem e fundamentos educação e governança global modelo de desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Waste and recycling**. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_en. Acesso em: 29 jan. 2023.

FOZ DO IGUAÇU. Lei Complementar nº 303, de 20 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a criação, delimitação e denominação de Bairros no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Legislativo, 21 dez. 2018.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. G; MOURA, C. Consumo sustentável: muito além do consumo “verde”. XXXI EnANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-C2378.pdf>. Acesso em: 02 de maio 2022.

GOVERNO DO CANADÁ. **Environmental and natural resources**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/services/environment/pollution-waste-management.html>. Acesso em: 29 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE Cidades: Foz do Iguaçu**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>. Acesso em: 12 jun. 2022.

JURAS, I. A. G. M. **Legislação sobre resíduos sólidos: exemplos da Europa, Estados Unidos e Canadá**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2005.

KRUGLIANSKAS, I.; ALIGLERI, L; ALIGLERI, L.A.: **Gestão industrial e produção sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES, A. M. K. **A importância da reciclagem para evitar problemas ambientais causados pelo lixo doméstico**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro Universitário La Salle, Canoas, 2007.

MAGALHÃES, A. V. B. **A obsolescência programada e o comportamento do consumidor com relação aos gadgets**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Publicidade e Propaganda) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 30 maio 2022.

PEREIRA, M. L. D.; CHIARI, P. M.; ACCIOLY, S. M. L. As Dimensões da Sustentabilidade e suas Possibilidades de Utilização nas Políticas Públicas. **Anais...** V ENANPPAS, v. 6, 2010.

PINTO, S. L. U.; SENA, P. M. B.; EHLERS, A. C. S. T.; TEIXEIRA, C. S. Fab City com enfoque em economia circular. 2º Congresso Nacional de Inovação e Tecnologia. **Anais...** São Bento do Sul, SC, 19 a 21 de setembro de 2017.

PIVETA, N. P. **Identificando as barreiras ao consumo verde**. 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2019.

POLIDORO, V. **A prática da obsolescência programada de qualidade e os recursos consumeristas de enfrentamento**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2018.

RECIEL, GDia. Nova lei normatiza delimitações e denominação de bairros e regiões. 04/01/2019. Disponível em: <https://gdia.com.br/noticia/nova-lei-normatiza-delimitacoes-e-denominacao-de-bairros-e-regioes>. Acesso em: 3 jun. 2022.

RIBEIRO, H.; BESEN, G.R. Panorama da coleta seletiva no Brasil: desafios e perspectivas a partir de três estudos de caso. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, p. 1-18, ago. 2007.

RICHTER L. T. **A importância da conscientização e da coleta seletiva no Município de Palmitos – SC**. 2014. Monografia de Especialização (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, 2014.

ROSSINI, V; NASPOLINI, S. H.F. Obsolescência programada e meio ambiente: a geração de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Brasília, v.3, n.1, p. 51-71, jan./jun. 2017.

SCARLATO, F. C; PONTIM, J. A. **Do nicho ao lixo: ambiente, sociedade e educação**. 18 ed. São Paulo: Atual, 2019.

SILVA, C. C. **Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: avaliação qualitativa do que pensa o cidadão no bairro Santa Terezinha, em Juiz de Fora – MG**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2014.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY – EPA. **Waste Reduction Model (WARM)**. Disponível em: <https://www.epa.gov/warm>. Acesso em: 29 jan. 2023.

VAZ, J. C.; LOTTA, G. S. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p.107-39, jan. /fev. 2011.

WADA, R. L. S. **A Obsolescência perceptiva no contexto do consumo contemporâneo: a marca Apple na venda de iPhones**. 2011. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Marketing) – Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), 2011.

ZANIN, M.; MANCINI, S. D. **Resíduos plásticos e reciclagem: aspectos gerais e tecnologia**. 2 ed. São Carlos: EdUFSCar, 2015.

O Modelo de Governança na Área de Gestão de Pessoas: um estudo de caso no Governo do Distrito Federal

Patricia de Oliveira Ribeiro

<http://lattes.cnpq.br/9876090368090704>

Ireneu de Oliveira Mendes

<http://lattes.cnpq.br/8941727531037636>

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

<http://lattes.cnpq.br/9490708294738969>

<https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>

Pedro Filipe Gonçalves da Rocha

<http://lattes.cnpq.br/1776686413562842>

Recebido em: 28 de julho de 2023

Aprovado em: 18 de setembro 2023

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar o modelo de Governança no setor público com foco na Administração Pública do Distrito Federal. Trata-se de um estudo de caso na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Secretaria de Estado de Economia com o intuito de verificar se o modelo de Governança já é uma realidade naquela unidade administrativa ou se ainda há um caminho a ser percorrido. Buscou-se evidenciar as boas práticas de Governança Pública que visam à melhoria da Administração Pública e, ainda, mostrar quais as medidas o Governo do Distrito Federal já adota, visando o desenvolvimento dessa Governança. A pesquisa foi realizada em duas etapas, com aplicação de questionário e entrevistas, a partir do Referencial Básico de Governança publicado pelo Tribunal de Contas da União, que trata do tema proposto. Como resultado, verificou-se que não foi possível identificar todas as características do modelo de Governança presentes no Referencial Básico de Governança na atual gestão da Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal. Os resultados demonstram que ainda há um caminho a ser percorrido com a finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública. Governo do Distrito Federal. Administração Pública.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Governance model in the public sector with a focus on the Public Administration of the Federal District. This is a case study at the State sub department of Human Resources, of the State Department of Economy, with the aim of verifying if the Governance model is already a reality in that administrative unit or if there is still a way to go. The researchers attempted to highlight good public governance practices aimed at improving public administration and, furthermore, to show what measures the Federal District Government is already carrying out in order to develop this Governance. The researchers conducted the study out in two stages, with the application of a questionnaire and interviews, based on the Basic Governance Reference published by the Federal Court of Accounts, which deals with the proposed theme. As a result, it was found that it was not possible to identify all the characteristics of the Governance model present in the Basic Governance Reference in the current administration of the State sub Department of Human Resources of the Federal District Government. The results shows that there is still a path to go in order to achieve this management model.

KEYWORDS: Public Governance. Federal District Government. Public Administration.

1. Introdução

O estudo em torno das temáticas da Governança vem ganhando protagonismo na área da Administração Pública mundial. Sua origem nasce no âmbito privado com a necessidade de encontrar soluções para os problemas que levaram algumas empresas à falência. Conforme afirma Carvalho (2017), nas últimas três décadas o termo Governança vem ganhando espaço nas ciências políticas, atuando em contextos distintos e conquistando significados diferentes. O termo Governança também se relaciona com procedimentos associados à tomada de decisão, ao desempenho eficiente dos objetivos estabelecidos, ao controle das organizações e ao modo aberto de comunicação e responsabilização para com os *stakeholders* (SPANHOVE; VERHOEST, 2007; JORDAN, 2014).

Entre 1995 e 2002, empresas importantes no setor privado da área financeira, de indústria e serviços, na Inglaterra e nos Estados Unidos, foram envolvidas em escândalos financeiros, o que culminou em suas falências. Diante disto, agentes públicos e privados realizaram mudanças nos sistemas de gestão, principalmente no que tange ao relacionamento entre acionistas e administradores, nascendo assim o termo Governança corporativa (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016). Nos anos seguintes, vários países começaram a se preocupar com o tema da Governança, e por isso alguns códigos foram publicados. Organizações como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Fundo Monetário Internacional – FMI, bem como o Banco Mundial, se envolveram com o referido assunto com o intuito de promovê-lo (TCU, 2014).

Tal protagonismo se deu também no Brasil, o qual obteve iniciativas de melhoria da Governança nos âmbitos público e privado. O setor público acabou por absorver os conceitos e princípios desse modelo de governação. Essa adaptação da Governança corporativa no setor público tem uma ligação direta com a dificuldade que o Estado tem de firmar as suas práticas, por ser muito comum suas ações serem lentas e rígidas, interferindo assim de forma direta na qualidade dos serviços oferecidos à população (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A década de 1990 ficou marcada por transformações importantes, as quais ocorreram não somente na seara do pensamento, como também, e principalmente, na maneira como os Estados atuavam e se organizavam. As referidas transformações vêm ocorrendo não somente dentro dos governos, mas especialmente na forma como estes se relacionam com a sociedade e com o mercado. Nesse cenário, a capacidade do Estado começa a ter relação com o conceito de Governança, considerando que nesse contexto, relações existentes entre as organizações da

sociedade civil, do setor privado e do setor público passam a ter um papel de destaque para a efetividade do governo (HUERTA, 2008).

O crescente uso do conceito de Governança para pesquisas sobre os pontos essenciais do desempenho do governo resultou em informações importantes a respeito das relações causais entre os processos de escolha pública, gestão pública, prestação de serviços, avaliações, como também as reações de cidadãos e partes envolvidas. Juntamente a esses esforços, os teóricos das políticas públicas retrataram múltiplos modelos para esclarecer as relações entre os processos de formulação de políticas, seus produtos e resultados. O que se percebe é a influência dos sistemas administrativos no desempenho governamental da implementação de políticas públicas, retratadas nas ações efetuadas pelos gestores públicos em todos os níveis (ROBICHAU; LYNN JR, 2009).

A Governança Pública tem um significado mais geral do que o usual e limitado encontrado nos negócios e da interpretação direcionada para o mercado surgida do conceito de administração. A Governança Pública relaciona-se com a legitimidade e legalidade, mais que um rígido valor de mercado, em que a relação entre o cenário político e o social representa um papel essencial. Desse modo, a Governança Pública é um complexo de atividades a qual envolve a direção de redes complexas em campos políticos da sociedade (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997).

O presente artigo tem como objetivo analisar o modelo de Governança no setor público com foco na Administração Pública do Distrito Federal. Para tal, ter-se-á como foco de análise um estudo de caso na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Secretaria de Estado de Economia com o intuito de verificar se o modelo de Governança já é uma realidade naquela unidade administrativa ou se ainda há um caminho a ser percorrido. Deste modo, o artigo iniciar-se-á com uma análise da Governança como paradigma de governação na Administração Pública, seguindo-se um ponto dedicado ao Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União - RBG/TCU e focando finalmente a nossa atenção na implementação das práticas de Governança no Distrito Federal.

Para o efeito, procedeu-se, ao nível metodológico, à utilização de uma abordagem mista, considerando uma abordagem quantitativa e a uma abordagem qualitativa. A nível quantitativo, procedeu-se à aplicação de um inquérito por questionário *online* (através da plataforma *Google Forms*), aos servidores públicos da Administração Pública direta e indireta, e funcionários públicos da administração indireta do Governo do Distrito Federal – Brasil, que possuem Cargos Públicos de Natureza Especial (CPE) e Cargos Públicos em Comissão (CPC), representantes de cada um dos 89 órgãos/entidades distritais, e que são orientados pela

Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGEP) acerca dos assuntos afetos às suas áreas de atuação, para identificar a sua percepção no que tange à existência de práticas de Governança na atual gestão da Subsecretaria supracitada.

A nível qualitativo, foram realizadas 5 entrevistas com os gestores (fatores-chave), para procurar obter uma maior compreensão acerca da realidade vivenciada na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, tendo por intuito avaliar a percepção desses servidores públicos acerca da implementação das práticas de Governança, notadamente no que toca os mecanismos de liderança, estratégia e controle.

2. A Governança como Paradigma de Governação na Administração Pública

Desde os anos 1980 que as administrações públicas têm realizado importantes mudanças nas políticas de gestão pública (HOOD, 1991; HUGHES, 1992; POLLITT; VAN THIEL; HOMBURG, 2007), com reformas administrativas que fortaleceram novos discursos e práticas advindas do setor privado e as utilizaram como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009). Autores como Hays e Plagens (2002) dão uma noção da magnitude dessas reformas:

[...] estratégias aclamadas de reforma têm vindo diretamente do setor privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da Administração Pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável. (HAYS; PLAGENS, 2002, p. 327).

Segundo estes autores, os esforços de reforma para as democracias estáveis e mais avançadas têm as suas raízes nos mercados e na competição. O Quadro 1 apresenta algumas das definições habitualmente constantes na literatura sobre esta temática.

Quadro 1 - Definições de Governança Pública

AUTORES/ORGANIZAÇÕES	GOVERNANÇA PÚBLICA
Rhodes (1996)	Tem vários significados. O uso atual não trata Governança como sinônimo de governo. Em vez disso, Governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar, ou novas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou ainda um novo método pelo qual a sociedade é governada.
Kickert, Klijn e Koppenjan (1997, p. 732)	A Governança Pública é um complexo de atividades a qual envolve a direção de redes complexas em campos políticos da sociedade.
Lynn Jr.; Heinrich e Hill (2001, p. 7)	Regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e permitem fornecimento de bens com suporte público e serviços.

Bresser-Pereira (2001)	Governança tem direta relação com a maneira como o poder é exercido e governado. A Governança Pública é uma parte da legitimidade que vem do processo conforme ele é realizado, ou seja, quando determinados grupos da população estão diretamente mais envolvidos na questão pública. Com isto, existe uma maior probabilidade que tenha sucesso em seus objetivos.
Araújo (2002)	Capacidade que o governo possui em implementar e formular assuas políticas públicas. A Administração Pública utiliza-se das competências financeiras, técnicas e gerenciais para alcançar os resultados determinados por metas coletivas.
OCDE (2004)	Arranjos formais e informais que apontam como são definidas as decisões públicas e como as decisões públicas são efetivadas como objetivo de assegurar os valores constitucionais de um país diante dos problemas, ambientes e atores envolvidos.
Kissler e Heidemann (2006)	Uma geração de reformas administrativas e de Estado, que vislumbra em uma ação conjunta efetuada de maneira eficaz com empresas, sociedade civil e Estado, a visar resoluções inovadoras de problemas sociais, onde são criadas oportunidades de desenvolvimento sustentável para todos os envolvidos.
Secchi (2009)	Denota pluralismo. Papel do Estado com aspectos menos hierárquicos visando a solução de problemas públicos. Retorna a importância da política dentro da Administração Pública, reduzindo assim a importância de observações dos critérios técnicos nos processos que exigem decisão, bem como a criação de mecanismos participativos para deliberação de assuntos na esfera pública.
Matias-Pereira (2010)	Sistema que estabelece o equilíbrio de poder entre cidadãos, governantes, gestores, colaboradores e alta administração, com o intuito de que o bem comum tenha protagonismo em detrimento de interesses de um determinado grupo ou pessoas.
Peters (2012)	Governança Pública resulta em uma visão de ação coletiva que requer que se pense o Estado na sua estrutura, funcionamento e relação com as demais entidades, no âmbito supra e infranacional, com maior foco numa análise própria e específica das instituições.
IFAC (2013)	Fazem parte a estrutura administrativa, política, econômica, entre outras colocadas em prática visando asseverar que os resultados determinados pelos <i>stakeholders</i> sejam atingidos.
TCU (2014)	“Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Fonte: Autoria própria (2021).

3. Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União – RBG/TCU

Por força de desafios acerca da atuação do Estado, os quais merecem destaque: i) manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; ii) racionalização dos gastos públicos; e iii) investimento em setores de relevância como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.), onde a Constituição Federal de 1988 outorgou um conjunto de tarefas nos âmbitos político, social e econômico, em 2014, o Tribunal de Contas da União publicou o Referencial Básico de Governança (RBG), o qual estabelece práticas de gestão, que são aplicáveis a órgãos e entidades da Administração Pública (TCU, 2014).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de controle externo do Governo Federal, que possui competências constitucionais e privativas. O art. 71, da Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio da referida Corte. O TCU é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Sendo assim, tem como objetivo ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

Impende consignar, por oportuno, que por força do art. 18 da CF de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Sendo assim, o RBG supracitado é utilizado pelo TCU como um dos instrumentos para que sirva de orientação e incentivo de implementação das boas práticas de Governança por organizações públicas de qualquer ente federativo, o qual deverá observar as suas características institucionais, bem como suas normas legais, para adequar à sua realidade, com o intuito de obter melhores resultados com a adoção de tais práticas.

O Referencial Básico de Governança aponta perspectivas distintas acerca da análise da Governança do setor público. São elas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais (TCU, 2014). O RBG elucida que a Governança existente nos órgãos e entidades públicas devem observar três funções básicas: i) avaliar; ii) direcionar; e iii) monitorar, como também faz uma distinção entre funções de Governança e funções de gestão, e como essas funções se relacionam. A gestão fica integrada aos processos organizacionais, e é responsável pelo planejamento, execução, controle e ação, já a Governança fica responsável pelo direcionamento, monitoramento.

É a Governança que irá supervisionar e avaliar a atuação da gestão, com o objetivo de atender as necessidades não somente dos cidadãos, como também dos *stakeholders*. A Governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, e a gestão parte do princípio de um direcionamento superior pré-existente, contando com a colaboração dos agentes públicos envolvidos para garantir a melhor execução de maneira eficiente (TCU, 2014). A definição adotada pelo RBG referente a Governança Pública é a seguinte:

(...) compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014, p. 26).

O TCU, por considerar que a Governança não está isenta de custos e que os mecanismos supracitados na definição de Governança Pública não produzem resultados pertinentes quando tratados de forma isolada, criou o RBG, observando quatro níveis de análise, que são i) os mecanismos de Governança; ii) os componentes; iii) as práticas; e iv) os itens de controle. Registre-se o protagonismo que o presente referencial dá aos mecanismos propostos, quais sejam: Liderança – refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que garante condições mínimas para o exercício da boa Governança; Estratégia – envolve aspectos como: escuta ativa de demandas, verificar as necessidades das partes interessadas, avaliação do ambiente interno e externo, alinhamento de estratégias etc.; Controle – Trata entre outras coisas, da prestação de contas das ações e da responsabilização pelos atos praticados (TCU, 2014). Para cada componente foram direcionadas algumas práticas de Governança, as quais encontram-se no Quadro 2 para uma melhor visualização:

Quadro 2 - Funcionamento entre mecanismos, componentes e práticas de Governança

Mecanismo – LIDERANÇA	
Componentes dos mecanismos	Práticas de Governança
L1 Pessoas e competências	Prática L1.1 – Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
	Prática L1.2 – Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
	Prática L1.3 – Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
	Prática L1.4 – Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
L2 Princípios e comportamentos	Prática L2.1 – Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
	Prática L2.2 – Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
	Prática L2.3 – Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
	Prática L3.1 – Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.

L3 Liderança organizacional	Prática L3.2 – Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
	Prática L3.3 – Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de Governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
	Prática L3.4 – Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
	Prática L3.5 – Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
L4 Sistema de Governança	Prática L4.1 – Estabelecer as instâncias internas de Governança da organização.
	Prática L4.2 – Garantir o balanceamento de poder e segregação de funções críticas.
	Prática L4.3 – Estabelecer o sistema de Governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
Mecanismo – ESTRATÉGIA	
Componentes dos mecanismos	Práticas de Governança
E1 Relacionamento com as partes interessadas	Prática E1.1 – Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, considerando as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
	Prática E1.2 – Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na Governança da organização.
	Prática E1.3 – Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
	Prática E1.4 – Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
E2 Estratégia organizacional	Prática E2.1 – Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
	Prática E2.2 – Estabelecer a estratégia da organização.
	Prática E2.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
E3 Alinhamento transorganizacional	Prática E3.1 – Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Mecanismo – CONTROLE	
Componentes dos mecanismos	Práticas de Governança
C1 Gestão de riscos e controle interno	Prática C1.1 – Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
	Prática C1.2 – Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
	Prática C2.1 – Estabelecer a função de auditoria interna.

C2 Auditoria interna	Prática C2.2 – Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
	Prática C2.3 – Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
C3 Accountability e transparência	Prática C3.1 – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
	Prática C3.2 – Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de Governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
	Prática C3.3 – Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
	Prática C3.4 – Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Autoria própria baseado nos dados contidos no RBG (TCU, 2014) (2021).

Com o intuito de aprimoramento de sua Governança, o Poder Executivo Federal publicou o Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Após pesquisa efetuada neste estudo acerca de normativos legais sobre Governança no Brasil, foram encontrados à data de 2021, dos 26 Estados e o Distrito Federal, apenas 11 que possuem alguma estrutura a respeito do tema em epígrafe. Na Figura 1 é demonstrado o resultado da pesquisa em questão.

Figura 1 – Estados que possuem estruturas de Governança no Brasil



Fonte: Autoria própria (2021).

Verifica-se, assim, que a Governança, apesar de sua importância, ainda é um tema que necessita ser disseminado e adotado por todos os entes federativos do Brasil.

4. A Implementação das Práticas da Governança no Distrito Federal

A ideia de implementar a política de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal iniciou da necessidade de uma maior parametrização das ações que são realizadas pelos órgãos e entidades que fazem parte da Administração Pública Distrital. Sendo assim, o Governo do Distrito Federal, com o intuito de fomentar a sua Governança, publicou o Decreto n.º 39.736, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre a política de Governança Pública e *compliance* no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.

O normativo legal supracitado tem grandes similaridades com o já mencionado Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, do Poder Executivo Federal, utilizando os mesmos conceitos referentes à Governança Pública, seus princípios, diretrizes e mecanismos, bem como também os conceitos definidos no RBG – TCU, no que tange à Governança. A inovação ocorre na inserção, em seu art. 2º, incisos II e VI, da definição de *compliance*, e Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG), respectivamente. O primeiro é definido como “alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público” (BRASIL, 2019), e o segundo é definido como “indicador baseado em metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União que mensura a capacidade de o órgão ou entidade implementar boas práticas de Governança Pública” (BRASIL, 2019).

Ressalte-se que à luz do princípio da separação dos poderes que rege a República Brasileira, expresso no art. 2º da sua Carta Magna, o qual menciona que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, p. 1), quem exerce o controle externo da Administração Pública distrital é o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Sendo assim, a utilização das diretrizes, conceitos e princípios apontados no Referencial Básico de Governança – TCU, tem caráter discricionário e não obrigatório. O RBG apenas aponta uma direção a ser seguida.

O Decreto Distrital, em seu art. 2º, inciso I, considera Governança Pública um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltadas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2019). Os princípios e diretrizes da Governança Pública são tratados, respectivamente em seus arts. 3º e 4º. Cabe aqui mencionar os princípios,

que são os mesmos considerados pelo Poder Executivo Federal, quais sejam: – Capacidade de resposta; – Integridade; – Confiabilidade; – Melhoria regulatória; – Transparência; – Prestação de contas e responsabilidade. Em seu art. 5º são abordados os mecanismos para o exercício da Governança. Trata-se da liderança, estratégia e controle.

Em 28 de novembro de 2019, foi publicado o Decreto n.º 40.291, que remanejou as Subsecretarias de *Compliance* e Governança, do Gabinete da Casa Civil do Distrito Federal, para a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), passando este órgão a ser o responsável por assessorar o Governador acerca da Política de Governança Pública e *Compliance*, da administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do DF. Por ser missão da CGDF orientar e controlar a gestão pública, com total transparência, e com a participação ativa da sociedade, com o intuito de fortalecer as unidades do Governo do Distrito Federal para que sejam alinhadas as estratégias institucional e governamental, o referido órgão em questão, por meio da Subcontroladoria de Governança e *Compliance* formulou a Cartilha de Governança e *Compliance*, que buscou de forma objetiva, mencionar conceitos e práticas de Governança para auxiliar no desempenho dos demais órgãos e entidades do Distrito Federal.

É demonstrado na Cartilha em epígrafe o Sistema de Governança adotado, o qual está embasado nos pilares da tríade: Conselho de Governança, que assessora o Governador na condução das políticas e serviços públicos; Comitês Internos de Governança, que juntamente com a Alta Administração, promove e monitora a política de Governança; Alta Administração, que fica responsável por implementar a política de Governança em seus órgãos e entidades. A Cartilha de Governança e *Compliance* menciona que o Conselho de Governança (CGOV) é considerado como um dos principais atores de todo o sistema.

O Sistema de Governança do Governo do Distrito Federal tem seu alicerce nos pilares da coordenação governamental, por meio do Conselho de Governança, que é composto pelos Secretários de Estado. Esse sistema tem relação com a forma com que os atores envolvidos interagem entre si e definem suas atividades com o intuito de alcançarem as boas práticas de Governança, que entre outras são: saber quais são as instâncias internas de Governança; observar e assegurar a segregação de funções; ter definido os papéis e responsabilidades de todos os atores envolvidos; evitar concentração de poder.

Tabela 1 – Sumários dos pontos abordados na Cartilha de Governança e *Compliance*

Apresentação e objetivos da Cartilha
Conceito de Governança
Sistema de Governança
Diretrizes e princípios da Governança
Pilares e mecanismos da Governança
Importância e atuação da Governança e Gestão
Construção de um modelo de Governança
O que é <i>Compliance</i>
6 Benefícios do <i>Compliance</i> Público
Riscos de Integridade
Programa de Integridade
Principais objetivos de um programa de integridade
5 Eixos do programa de integridade
Como implantar a governança e <i>compliance</i> no órgão

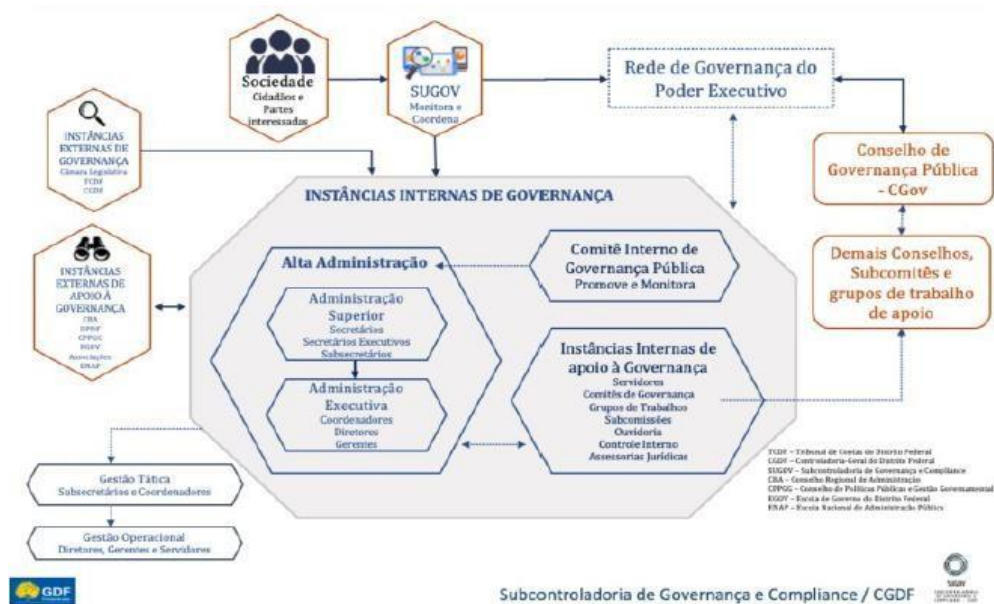
Fonte: Cartilha de Governança e *Compliance*, Controladoria-Geral do Distrito Federal (2021)

A Cartilha de Governança e *Compliance* do Governo do Distrito Federal¹ faz ainda alusão aos pilares da Governança, salientando que esses pilares ajudarão a tornar o processo confiável com maior facilidade em aderir às boas práticas do setor público. É citada a necessidade de atuar com transparência no que tange às ações efetuadas no dia a dia, bem como na consecução dos resultados. É mencionado que o acesso à informação é um direito. Tem o objetivo direto de informar o cidadão, para que ele possa participar de forma mais ativa nas políticas públicas sociais, bem como também dá importância ao *accountability*, definido como controle, fiscalização e prestação de contas, que irá auxiliar a atingir os resultados almejados, depois de um eficiente planejamento na gestão pública.

Importa observar que são consideradas como as Instâncias Internas de Governança, conforme a Figura 2, a Alta Administração, que se subdivide em Administração Superior (Secretários, Secretários Executivos e Subsecretários) e Administração Executiva (Coordenadores, Diretores e Gerentes); e o Comitê Interno de Governança Pública (Promove e monitora); e as Instâncias Internas de apoio à Governança (Comitês de Governança, Grupos de Trabalho, Subcomissões, Ouvidoria, Controle Interno e Assessorias Jurídicas).

¹ Para mais informação aconselha-se a consulta de <https://www.cg.df.gov.br/governanca/>

Figura 2 - Modelo de Governança Pública no DF



Fonte: Adaptado da Controladora-Geral do Distrito Federal - CGDF (2021).

Verifica-se assim, diante de todo o exposto, que existe no Governo do Distrito Federal uma estrutura robusta que trata do tema acerca da Governança.

A referida capacitação envolve exercícios de assistência técnica, dando ênfase na participação das comunidades de destino, podendo serem elas públicas, privadas ou até mesmo do terceiro setor.

Um exemplo de sucesso, o qual poderia ser utilizado e aplicado como solução para fomentar tais práticas no Governo do Distrito Federal, foi o aplicado em Portugal, com a promulgação da Lei n.º 64, de 22 de dezembro de 2011, que modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública naquele país. Com a referida norma, foi criada uma entidade administrativa independente, denominada Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP), que tem como missão recrutar e selecionar candidatos para ocuparem os cargos de direção superior na Administração Pública (BILHIM, 2014).

A referida Lei foi um divisor de águas entre o exercício de cargos políticos e o exercício de cargos administrativos. A criação de uma entidade independente com o objetivo de selecionar a direção superior da administração e ter a responsabilidade de avaliar o perfil mais adequado das personalidades que são indicadas pelo Governo para exercerem cargos de gestor público, ratifica o conceito de autonomia de esferas. A independência da CReSAP é tanta, que o legislador proíbe os membros da Comissão de receber, ou mesmo pedir orientações

do Governo. Sendo assim, a seleção desses gestores públicos passou a assegurar a observância de critérios de transparência, isenção e mérito (BILHIM, 2014).

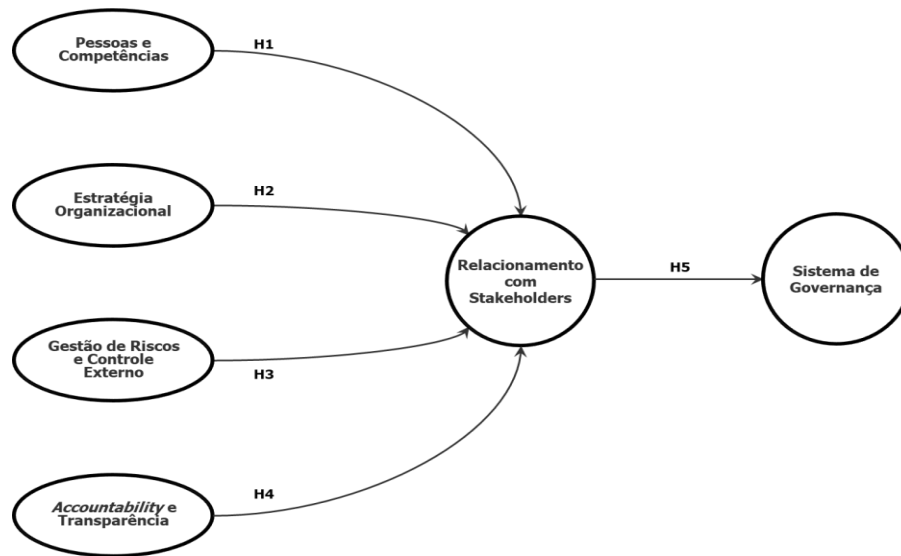
5. Metodologia

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem mista, considerando assim as abordagens qualitativa e quantitativa. Deste modo, considerando que a Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal atua como órgão central do Sistema de Gestão de Pessoas do Distrito Federal (topo), exercendo a competência diretiva, normativa, de acompanhamento e de avaliação de programas, projetos e ações nas áreas de administração de pessoal e desenvolvimento de pessoas dos 89 órgãos/entidades, salientando que cada órgão/entidade possui o seu próprio setorial de gestão de pessoas (base), o estudo de caso em questão divide-se em duas etapas e tem como objetivo verificar se o modelo de Governança já é uma realidade na Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal, ou se ainda há um caminho a ser percorrido com a finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão.

5.1. Modelo de Investigação

Foi utilizado como modelo, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), nomeadamente no que toca aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, a fim de verificar alguns de seus componentes e práticas de Governança. A partir da estrutura teórica apresentada, foi definido o modelo inicial que se encontra na Figura 3:

Figura 3 - Modelo teórico inicial



Fonte: Autoria própria (2021).

Sendo assim, tendo como base o modelo inicial (Figura 2), foram elaboradas as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1 - A variável latente Pessoas e Competências tem um impacto direto e positivo direto na variável Relacionamento com *Stakeholders*;

H2 - A variável latente Estratégia Organizacional tem um impacto direto e positivo direto na variável latente Relacionamento com *Stakeholders*;

H3 - A variável latente Gestão de Riscos e Controle Externo tem um impacto direto e positivo direto na variável latente Relacionamento com *Stakeholders*;

H4 - A variável latente *Accountability* e Transparência tem um impacto direto e positivo direto na variável latente Relacionamento com *Stakeholders*;

H5 - A variável latente Relacionamento com *Stakeholders* tem um efeito mediador positivo na variável latente Sistema de Governança.

Tendo em vista os referidos mecanismos tratados no RBG – TCU, o estudo em questão optou por considerar seis variáveis, com o objetivo de verificar quais dessas variáveis estão diretamente relacionadas com o modelo de Governança no setor público. São elas:

Variáveis referentes ao mecanismo de Liderança:

- 1) **Pessoas e competências** – A organização deve ter em seus quadros organizacionais, profissionais que tenham as competências necessárias para executar suas atribuições. As

boas práticas de Governança recomendam que os membros da Alta Administração tenham as competências necessárias para o bom exercício do cargo (TCU, 2014);

- 2) **Sistema de Governança** – Caracteriza-se da forma como os vários atores irão interagir, proceder e se organizarem para que a boa Governança tenha bons resultados. Para isso, a organização deverá definir e implantar um Sistema de Governança simples e ao mesmo tempo bem desenvolvido (TCU, 2014).

Variáveis referentes ao mecanismo de Estratégia:

- 3) **Relacionamento com *stakeholders*** – As organizações deverão estar atentas as demandas de todas as partes interessadas, observando-se o âmbito político, econômico e social. Deverão balancear as diversas expectativas das partes interessadas bem como atentar para as responsabilidades dos dirigentes e gestores, não esquecendo da indispensável prestação de contas (IFAC, 2013);
- 4) **Estratégia organizacional** – As organizações deverão traçar de maneira clara seus objetivos, ter sua estratégia de atuação bem definida, e utilizar de meios que sejam capazes de auxiliar e orientar ações de melhoria (TCU, 2014).

Variáveis referentes ao mecanismo de Controle:

- 5) **Gestão de riscos e controle interno** – Instrumento de Governança utilizado pelas organizações do setor público em estabelecer quanto risco será aceitável com o objetivo de prestar um melhor serviço de interesse público da melhor forma possível, observando os interesses das partes interessadas e dos cidadãos (INDOSAI, 2007);
- 6) **Accountability e transparência** – Mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para que seja assegurada a adequada *accountability*. Deverão estar incluídos na implementação do Sistema de Governança (TCU, 2014). Conforme menciona Matias-Pereira (2010), *accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que fazem com que os dirigentes governamentais prestem contas dos resultados de suas ações, resultando assim em uma maior transparência e exibição das políticas públicas. Adiciona-se aos mecanismos supracitados, a importância da transparência para auxiliar na garantia do sucesso da *accountability* (IFAC, 2013).

1) Abordagem quantitativa

O procedimento utilizado para a apuração dos dados foi efetuado com aplicação de um inquérito por questionário *online*, aos servidores públicos da Administração Pública direta e indireta, e funcionários públicos da administração indireta do Governo do Distrito Federal – Brasil, que possuem Cargos Públicos de Natureza Especial (CPE) e Cargos Públicos em Comissão (CPC), representantes de cada um dos 89 órgãos/entidades distritais, e que são orientados pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGEP) acerca dos assuntos afetos às suas áreas de atuação, para identificar a sua percepção no que tange à existência de práticas de Governança na atual gestão da Subsecretaria supracitada. Foi utilizada a plataforma *Google Forms*, para a aplicação de um questionário. Este foi composto por uma caracterização geral dos servidores e funcionários públicos, juntamente com 23 questões espartilhadas por dimensão constante no modelo de análise inicial.

O questionário continha um conjunto de 5 questões iniciais, seguido de 6 dimensões de análise: 1) Pessoas e Competências; 2) Sistema de Governança; 3) Relacionamento com *Stakeholders*; 4) Estratégia Organizacional; 5) Gestão de Riscos e Controle Interno; e 6) *Accountability* e Transparência. Pretendia-se que fosse indicado pelo respondente, com base na sua percepção no que tange à existência de práticas de Governança na atual gestão da SUGEP, especificamente acerca dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, o seu nível de concordância com os itens do questionário, com base numa escala de *Likert* cuja intensidade varia de “1” – discordo totalmente a “10” – concordo totalmente.

Após o encerramento do questionário *online*, foram apuradas 73 respostas (82%), de um total de 89 setoriais que atuam na área de gestão de pessoas, dos órgãos/entidades do Governo do Distrito Federal. É apresentado um resumo dos dados obtidos referente à amostra apurada na Tabela 2:

Tabela 2 - Resumo dos dados da amostra (dimensão quantitativa)

Amostra	73 respostas		
Idade	De 21 a 30 anos	0	0,0%
	De 31 a 40 anos	16	21,9%
	De 41 a 50 anos	36	49,3%
	De 51 anos ou mais	18	24,7%
	Idade não especificada	3	4,1%
Sexo	Feminino	47	64,4%
	Masculino	26	35,6%
Tempo de serviço	Até 5 anos	0	0,0%

	De 6 a 10 anos	8	11,0%
	De 11 a 15 anos	26	35,6%
	De 16 a 20 anos	8	11,0%
	De 21 a 25 anos	7	9,6%
	Mais de 26 anos	24	32,9%
Exerce cargo de chefia	Sim	64	87,7%
	Não	9	12,3%
Escolaridade	Ensino Básico	0	0,0%
	Ensino Médio	1	1,4%
	Graduação (licenciatura/técnico)	14	19,2%
	Pós-graduação	54	74,0%
	Mestrado	4	5,5%

Fonte: Autoria própria baseado em dados extraídos do questionário *google forms* (2021).

Das 73 respostas obtidas, a média das idades dos respondentes é de aproximadamente 45 (idade mínima de 34 e máxima 66). São do sexo feminino, 47 (64,4%), e 26 (35,6%) do sexo masculino. Exercem cargos de chefia, 64 (87,7%), enquanto 9 (12,3%) não exercem. Apenas 1(1,4%) tem escolaridade de ensino médio, 14 (19,2%) graduação – licenciatura/técnico, 54 (74%) pós-graduação, 4 (5,5%) mestrado. Não existiram registros de escolaridade de ensino básico e doutorado.

Salienta-se que o questionário foi aplicado apenas para servidores e funcionários públicos que possuem cargos de chefia, representantes de cada um dos 89 órgãos/entidades distritais. Considerando que 9 (12,3%) responderam o questionário e afirmaram que não exercem cargos de chefia, é importante esclarecer que existe no Governo do Distrito Federal o instituto da substituição, previsto nos arts. 44 e 45, da Lei Complementar n.º 840, de 23 de dezembro de 2011, que menciona que o ocupante de cargo ou função de direção ou chefia tem substituto indicado no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designado pela autoridade competente.

Sendo assim, os respondentes que registraram não exercer cargo de chefia, são servidores que estavam a substituir os titulares dos referidos cargos, e por não serem eles os respectivos titulares, responderam não exercer cargo de chefia, tendo em vista a substituição ter caráter transitório, por um prazo certo e fim determinado.

2) Abordagem qualitativa

Foram realizadas 5 entrevistas com os gestores (fatores-chave), para uma maior compreensão acerca da realidade vivenciada na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, com o

intuito de avaliar a percepção desses servidores públicos que possuem Cargos Públicos de Natureza Especial – CPE e que atuam diretamente na Subsecretaria de Gestão de Pessoas do Governo do Distrito Federal acerca da implementação das práticas de Governança, notadamente no que toca os mecanismos de liderança, estratégia e controle. As questões utilizadas foram formuladas a partir das seis variáveis contidas no modelo inicial (Figura 3).

As 5 questões iniciais foram referentes à caracterização geral dos gestores, e logo após foram efetuadas um total de 10 perguntas, as quais foram retiradas de questões abordadas no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), acerca das 6 dimensões de análise: pessoas e competências; estratégia organizacional; gestão de riscos e controle interno; *accountability* e transparência; relacionamento com as partes interessadas; e sistema de Governança.

Na Tabela 3, encontra-se um resumo dos dados obtidos referente à amostra apurada:

Tabela 3 - Resumo dos dados da amostra (dimensão qualitativa)

Amostra	5 respostas		
Idade	De 31 a 40 anos	2	40%
	De 41 a 50 anos	2	40%
	De 51 anos ou mais	1	20%
Sexo	Feminino	1	20%
	Masculino	4	80%
Tempo de Serviço	De 11 a 15 anos	3	60%
	De 16 a 20 anos	0	0%
	De 21 a 25 anos	1	20%
	Mais de 26 anos	1	20%
Escolaridade	Graduação	1	20%
	Pós-graduação	4	80%

Fonte: Autoria própria (2021).

Das 5 respostas obtidas nas entrevistas, a média das idades dos entrevistados é de aproximadamente 44 anos (idade mínima de 38 e máxima 54). Apenas 1 (20%) é do sexo feminino, e 4 (80%) são do sexo masculino. Os 5 entrevistados (100%) exercem cargos de chefia. Apenas 1 (20%) tem escolaridade de Graduação, e 4 (80%) de Pós-Graduação.

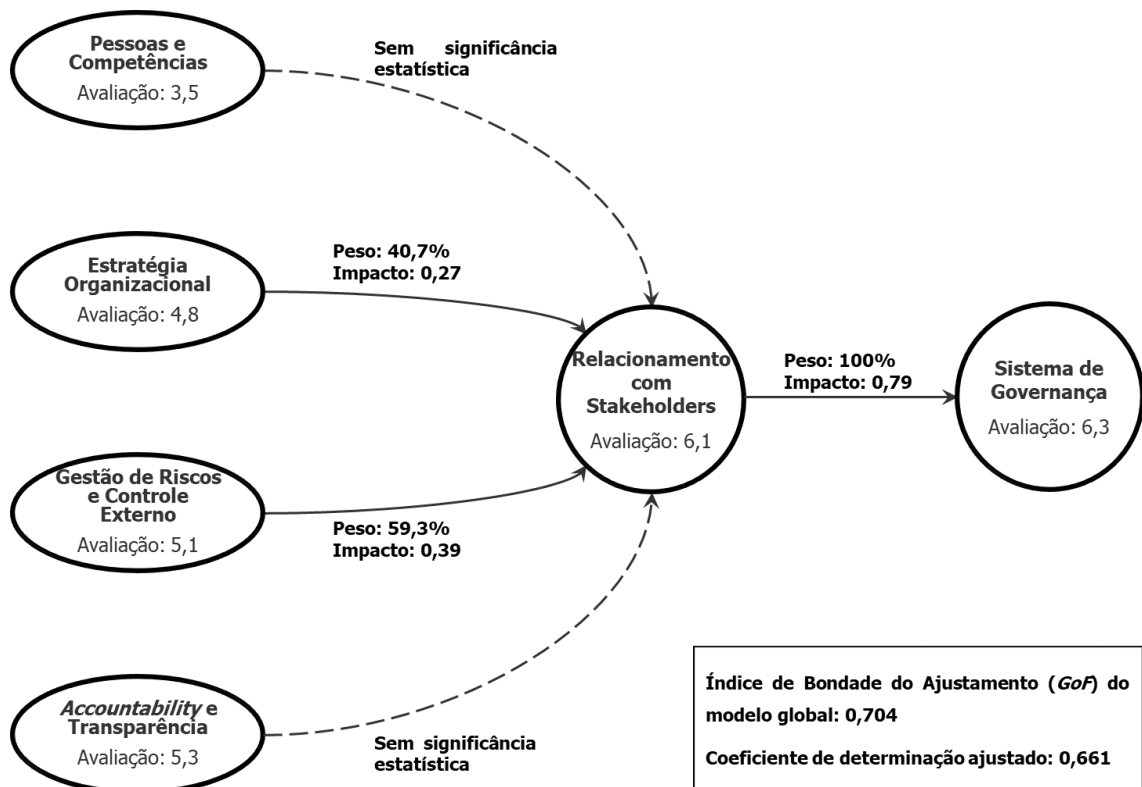
6. Resultados e Discussão

Desenvolver-se-á de seguida uma análise ao questionário e às entrevistas realizada com o objetivo de aferir se já existem características do modelo de Governança na área de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal.

6.1. Análise dos dados – dimensão quantitativa

Como resultado da aplicação do questionário e após o tratamento dos resultados obtidos, alcançamos o modelo final, que se apresenta na Figura 4.

Figura 4 - Modelo final



Fonte: Autoria própria (2021).

Da análise da Figura 4 concluímos que, das 4 variáveis latentes em estudo, 2 oferecem impacto estatisticamente significativo para um nível de confiança de 95,00% (0,9500), nomeadamente as variáveis “Estratégia Organizacional” e “Gestão de Riscos e Controle Externo”. É também possível aferir as avaliações médias destas 2 variáveis.

Com a média mais alta, o valor obtido para a variável “Gestão de Riscos e Controle Externo”, foi de 5,1 pontos, seguida da variável “Estratégia Organizacional” que obteve uma avaliação média de 4,8 pontos. Da observação dos resultados apresentados no modelo de

percepções obtido (Figura 4 – Modelo final), constata-se que para um nível de significância de 0,05 o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão da Estratégia Organizacional, temos um impacto de 0,27 pontos na dimensão Relacionamento com *Stakeholders*. Por sua vez, o aumento de 1 ponto na avaliação média da dimensão Gestão de Riscos e Controle Externo, temos um impacto de 0,39 pontos na dimensão Relacionamento com *Stakeholders*. Finalmente, o aumento de 1 ponto na avaliação média do Relacionamento com *Stakeholders*, temos um impacto de 0,79 pontos na dimensão Sistema de Governança. Já as dimensões Pessoas e Competências e *Accountability* e Transparência não apresentam, para um nível de significância de 0,05, um impacto estatisticamente significativo.

A dimensão que apresenta maior peso nas percepções dos servidores e funcionários públicos é a dimensão “Gestão de Riscos e Controle Externo”, contribuindo com 59,3%, seguida da dimensão “Estratégia Organizacional” com um peso de 40,7%. É ainda possível verificar que as percepções médias das 2 variáveis latentes independentes com impacto estatístico são inferiores a 6 pontos em 10 possíveis, oscilando entre o valor mínimo 4,8 pontos relativos à dimensão “Estratégia Organizacional” e o valor máximo de 5,1 pontos, relativos à dimensão “Gestão de Riscos e Controle Externo”. Na mesma linha surge a dimensão dependente, “Sistema de Governança” apresentando um valor médio também favorável para as percepções, que corresponde a 6,3 pontos. O Tabela 4 apresenta os índices de qualidade do modelo proposto.

Tabela 4 - Índices de qualidade do modelo explicativo

Parâmetro	Modelo
R ²	0,6673
R ² ajustado	0,6610
Índice de Bondade do Ajustamento (GoF)	0,704

Fonte: Autoria própria (2021).

Considerando o R² registrado, verificamos que as variáveis independentes utilizadas no modelo explicam, em 66,73%, a variação da variável independente.

6.2. Análise dos dados – dimensão qualitativa

No término da fase das entrevistas foram avaliados os traços comuns encontrados nas respostas das 10 questões efetuadas aos 5 entrevistados, identificados como (E1, E2, E3, E4 e E5). O resultado dos dados obtidos por meio das respostas dos entrevistados supracitados foi o

que se apresenta no Quadro 3.

Quadro 3 - Resultado Final

Mecanismo	Componentes	Práticas de Governança	SIM	NÃO
LIDERANÇA	<u>Dimensão 1</u>	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.		X
	Pessoas e competências	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.		X
	<u>Dimensão 2</u>	Estabelecer as instâncias internas de Governança da organização.		X
	Sistema de Governança	Estabelecer o sistema de Governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.		X
ESTRATÉGIA	<u>Dimensão 3</u>	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.	X	
	Relacionamento com stakeholders	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.		X
	<u>Dimensão 4</u>	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.		X
CONTROLE	<u>Dimensão 5</u>	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	X	
	Gestão de riscos e controle interno	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.		X
	<u>Dimensão 6</u>	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	X	
	Accountability e transparência			

Fonte: Autoria própria, baseado no RBG/TCU (TCU, 2014) e nas respostas das entrevistas (2021).

6.3. Comparativo das duas dimensões (quantitativa/qualitativa)

No referido estudo pautou-se pelas orientações contidas no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, o qual optou pela escolha de 6 dimensões demonstradas no modelo teórico inicial (Figura 3) e utilizou nas duas etapas da pesquisa (quantitativa e qualitativa) as mesmas dimensões com o intuito de verificar a aplicabilidade do modelo de Governança na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, sob a perspectiva da SUGEP, alta administração (topo), e dos setoriais de gestão de pessoas (base).

Diante do resultado exposto no modelo final do questionário (Figura 4) e do resultado final das entrevistas (Quadro 3), os quais foram observados os 3 mecanismos – Liderança, Estratégia e Controle – que o RBG/TCU orienta que sejam adotados para que haja uma boa avaliação, direcionamento e monitoramento no setor público a respeito das boas práticas de Governança, chegou-se no quadro comparativo abaixo (Quadro 4).

Quadro 4 - Quadro comparativo das duas dimensões (quantitativa/qualitativa)

MECANISMO	DIMENSÃO	PRÁTICAS DE GOVERNANÇA	ENTREVISTA	QUESTIONÁRIO
LIDERANÇA	1. Pessoas e competências	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não Registrado	Sem significância estatística
		Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Não Registrado	
	2. Sistema de governança	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Não Registrado	Impacto estatisticamente significativo
		Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Não Registrado	
ESTRATÉGIA	3. Relacionamento com stakeholders	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.	Registrado	Impacto estatisticamente significativo
		Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos	Não Registrado	
	4. Estratégia organizacional	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Não Registrado	Impacto estatisticamente significativo
CONTROLE	5. Gestão de Riscos e controle externo	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	Registrado	Impacto estatisticamente significativo
	6. Accountability e transparência	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Não Registrado	Sem significância estatística
		Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Registrado	

Fonte: Autoria própria (2021).

6.3.1. Mecanismo Liderança

Verifica-se que no mecanismo de liderança, as duas dimensões utilizadas pelo estudo, “Pessoas e competências” e “Sistema de Governança” obtiveram por unanimidade respostas negativas dos entrevistados (alta administração). A dimensão “Pessoas e competências”, também não obteve significância estatística no modelo final do questionário. Sendo assim, pode-se inferir ausência de processos de seleção que sejam transparentes, com seus critérios e competências previamente definidos, como também falta de diretrizes de capacitação para que os servidores que ocupam cargos de chefia na SUGEP, possam desenvolver suas atribuições de maneira desejável com conhecimento necessário de suas atribuições para execução de um bom trabalho. 80% dos entrevistados afirmaram que o aprendizado ocorre de forma individual.

No que tange a ausência de significância estatística detetada no modelo final, nas respostas do questionário, na dimensão “Pessoas e competências”, uma possível explicação para isso é o fato de que por força da inexistência da divulgação para os setoriais de gestão de pessoas (base) a respeito de como são feitas as seleções para o preenchimento desses cargos de chefia na SUGEP e quais são os critérios estabelecidos, conclui-se que possivelmente os processos em questão não sejam transparentes, tampouco divulgados.

Cabe salientar, que de acordo com a Tabela 7 do presente estudo, onde é demonstrado um quadro referente à relação de servidores que atuam diretamente na SUGEP, dos 89 (100%) servidores que lá trabalham, 68 (76,4%) estão investidos em algum cargo comissionado, e apenas 21 (23,6%), não possuem os referidos cargos. Registre-se que 3, dos 5 entrevistados afirmaram que estes cargos são preenchidos por indicação política, ficando assim demonstrado a inexistência de quaisquer critérios transparentes nos processos de seleção.

Apesar da dimensão “Sistema de Governança” não ter sido detetada pelos respondentes da SUGEP, quando entrevistados, ainda assim, os servidores públicos que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, entendem que o relacionamento com a SUGEP, quando bem feito, resulta no correto funcionamento do Sistema de Governança.

6.3.2. Mecanismo Estratégia

No que tange ao mecanismo de estratégia, ambas as dimensões “Relacionamento com stakeholders” e “Estratégia organizacional” tiveram impacto estatisticamente significativo perante os servidores que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, entretanto, na dimensão “Relacionamento com *stakeholders*”, para os membros que atuam na SUGEP, apenas foi constatada que existe uma boa divulgação dos canais de comunicação perante os setoriais. Segundo a Subsecretaria em tela, os setoriais não participam dos processos de tomada de

decisão, estratégias, planos etc.

No que diz respeito à dimensão “Estratégia organizacional”, em que pese ter obtido impacto estatisticamente significativo na percepção dos servidores que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, foi constatado que a SUGEP não possui diretrizes bem definidas que avaliem e monitorem a execução das estratégias efetuadas pelos setoriais. Provavelmente os setoriais, mesmo não tendo conhecimento formal a respeito dessas diretrizes, acreditam que essa avaliação e monitoramento ocorrem.

6.3.3. Mecanismo Controle

Acerca do mecanismo de controle, a dimensão 5, “Gestão de riscos e controle interno” teve impacto estatisticamente significativo no resultado do questionário, como também obteve resposta afirmativa pelos entrevistados da SUGEP, configurando assim a existência de um monitoramento e avaliação pela alta administração interna de governança, onde é garantida a conformidade legal, regulamentar e adesão às boas práticas de um sistema de gestão de riscos e controle interno implementado.

Já referente à dimensão 6, “*Accountability* e transparência”, esta não obteve significância estatística na visão dos servidores que atuam nos setoriais. Foi detetado apenas pela SUGEP uma garantia na apuração de indícios de irregularidades, os quais são encaminhados para os órgãos de controle competentes. Entretanto, por ser um procedimento que acontece na alta administração, provavelmente os setoriais não tem acesso as medidas que são tomadas, como possivelmente também desconhecem os critérios definidos pela SUGEP para tal verificação.

A ausência de significância estatística no modelo final do questionário, acerca da dimensão 6 supracitada, pode ocorrer também haja vista os setoriais não terem acesso a nenhuma ferramenta em que avaliem a imagem da SUGEP, bem como sua satisfação com os serviços oferecidos pela referida Subsecretaria. Isto é ratificado nas respostas dos entrevistados, os quais afirmam não existir uma ferramenta oficial para mensurar a percepção dos setoriais de gestão de pessoas quanto a imagem da SUGEP. Mencionam que isso ocorre informalmente.

7. Conclusões

O referido estudo tinha como objetivo central verificar junto aos servidores e funcionários públicos que atuam na área de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal, tanto na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, bem como nos setoriais de gestão de pessoas, se o modelo de Governança já é uma realidade ou se ainda há um caminho a ser percorrido com a

finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão.

Ao nível dos resultados, o modelo de equações estruturais (Figura 4 – Modelo final) revela coeficientes de impacto estatisticamente significativos para níveis de significância de 0,05 (p-valores todos inferiores a 0,05) para apenas 2 das 4 variáveis latentes que foram estudadas. Desta forma, na primeira etapa do estudo, dadas às hipóteses formuladas na presente investigação, foram confirmadas as hipóteses H2 e H3, das quais a análise à capacidade de ajuste do modelo conclui-se que esta é aceitável. Assim sendo, é possível afirmar que as percepções dos servidores e funcionários públicos que atuam na área de gestão de pessoas no Governo do Distrito Federal – Brasil, sobre as variáveis latentes Estratégia Organizacional e Gestão de Riscos e Controle Externo tem impacto direto positivo nas suas percepções referentes ao Relacionamento com *Stakeholders*. Importante, ainda, salientar que o modelo desenvolvido na presente investigação poderá ser enriquecido, em termos da sua robustez, com o contributo proveniente da introdução de outras dimensões que poderão oferecer melhorias ao nível da qualidade do modelo.

O modelo de investigação prevê muito bem a dimensão Relacionamento com *Stakeholders* e mais ainda a dimensão Sistema de Governança, o que significa a ideia de que o Relacionamento com os *Stakeholders*, ou seja, com os servidores e funcionários públicos que atuam nos setoriais de gestão de pessoas, quando bem feito, resultam no correto funcionamento do Sistema de Governança. Ao fazer a junção dos resultados da primeira e da segunda etapa do estudo em tela, verificou-se que não foi possível identificar todas as características do modelo de Governança presentes no Referencial Básico de Governança – TCU na atual gestão da Subsecretaria de Gestão de Pessoas do GDF. Os resultados demonstram que ainda há um caminho a ser percorrido com a finalidade de se alcançar o referido modelo de gestão. A ausência total de características de boas práticas de Governança, por exemplo, presentes no mecanismo de liderança, tanto sob a perspectiva da alta administração, bem como dos setoriais de gestão de pessoas, demonstra de forma clara que o modelo em questão ainda não é uma realidade na SUGEP. Neste quesito, é fundamental fomentar conhecimentos, habilidades e ações dos servidores que ocupam cargos de chefia na alta administração, para que sejam atingidos os resultados organizacionais. Esses resultados dependem diretamente desses servidores que atuam na SUGEP, os quais devem possuir as habilidades e competências necessárias para exercerem os respetivos cargos, bem como todo este processo de seleção para investidura nos cargos comissionados em tela devem ser executados com transparência, sendo guiados por critérios e competências previamente estabelecidos.

Tal como referido no ponto 4, a criação de uma entidade como a CReSAP solucionaria

grande parte da ausência dessas boas práticas de Governança existentes na SUGEP. Sendo uma questão de força política, é imprescindível a vontade dos legisladores em fomentar tais práticas, e assim criar normas no ordenamento jurídico do Governo do Distrito Federal que vão ao encontro das boas práticas presentes no referido modelo de gestão. Por outro lado, verifica-se que referente ao mecanismo de controle, as práticas de Governança desenvolvidas na SUGEP já se encontram mais presentes. A dimensão 5 “Gestão de riscos e controle externo”, foi a dimensão com maior percepção positiva, tanto da SUGEP quanto dos setoriais, onde constata-se já uma preocupação com o monitoramento e avaliação dessa gestão de riscos, vislumbrando o aprimoramento do sistema sempre que necessário. Ainda que sob a perspectiva dos setoriais de gestão de pessoas não ter sido constatado significância estatística referente à dimensão 6, “*Accountability* e transparência”, muito provavelmente isso ocorre por uma possível falha da SUGEP em informar os critérios que são utilizados para que sejam apuradas as irregularidades, quando constatadas.

Importante mencionar que foi verificado no presente estudo a existência de uma estrutura do modelo de Governança no Governo do Distrito Federal, com normas legais já publicadas e uma estrutura robusta acerca do tema, entretanto, diante dos resultados do estudo de caso efetuado nesta pesquisa em uma das unidades administrativas do GDF, nomeadamente a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, verificam-se falhas de execução e cumprimento das diretrizes que o modelo de gestão sugere.

Sendo assim, em termos futuros, constata-se várias questões que devem ser avaliadas acerca do tema, nomeadamente: Diante do modelo de Governança já implementado dentro da Administração Pública do GDF, quais os fatores potenciadores que permitem o sucesso ou o fracasso na implementação de tal modelo de gestão? Apesar de já existir uma estrutura robusta acerca do modelo de Governança no GDF, porque razão ainda não é uma realidade dentro da Subsecretaria de Gestão de Pessoas? Quais as ações da Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio da Subcontroladoria de Governança e *Compliance*, para fomentar nas unidades administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional distrital as boas práticas de Governança? Existe uma padronização nessas ações? Todas as unidades administrativas dos 89 órgãos/entidades do GDF têm acesso as estratégias institucional e governamental acerca do tema, ou essas informações ficam restritas a alta administração? Os burocratas de campo, que são os servidores que efetivamente implementam as diversas políticas públicas determinadas pelo governo, têm conhecimento dos conceitos básicos acerca do modelo de Governança? Existe um plano de capacitação para esses burocratas de campo ou apenas para os membros da alta administração? Estas e várias outras questões

devem ser analisadas e merecem total atenção para fomentar o tema em epígrafe.

Resta clara a importância em fomentar as boas práticas de Governança dentro do contexto da administração direta, das autarquias e das fundações distritais, sendo fundamental a mobilização dos órgãos e entidades responsáveis em disseminar tais conhecimentos, diretrizes e conceitos por meio de ações padronizadas com o intuito de incrementar o desempenho dos 89 órgãos e entidades que fazem parte do Governo do Distrito Federal, vislumbrando em atender aos anseios da sociedade com políticas públicas mais eficientes.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius C. **Texto para discussão 45: a conceituação de governabilidade e Governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: jan. 2021.

BILHIM, João. Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. **Sociologia: Revista da Faculdade de letras da Universidade do Porto**, Porto, v. 28, p. 11-31, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D-9203.htm. Acesso em: fev. 2021

BRASIL. **Decreto 62.349, de 26 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre o programa de integridade e a área de conformidade a ser adotado por empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado de São Paulo. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm Acesso em: fev. 2021

BRASIL. **Decreto 39.736, de 28 de março de 2019.** Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, 2019. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html. Acesso em: fev. 2021

BRASIL. **Decreto 40.291, de 28 de novembro de 2019.** Dispõe sobre o Remanejamento da unidade administrativa que especifica, e dá outras providências, 2019. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c9298043cb2f483caad65d917f079aa/Decreto_40291_28_11_2019.html Acesso em: fev. 2021

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília, ENAP, 2001 (Texto para Discussão).

CARVALHO, Elisabete. R. Governança Pública e Desenvolvimento. In: CONGRESSO DO CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD), 2017. **Anais** [...] Madrid: CLAD, 2017. p. 1-11.

HAYS, Steven W.; PLAGENS, Gregory K. Human resource management best practices and globalization: the universality of common sense. **Public Organization Review**, v. 2, n. 4, p. 327-348, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1020661912813>. Acesso em: jan. 2021

HOOD, Christopher. A Public Management for all seasons?. **Public Administration**, n. 69, p. 3-19, 1991. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

HUERTA, Angélica. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, p. 119-134, 2008.

HUGHES, Owen. Public Management or Public Administration?. **Australian Journal of Public Administration**, n. 51, p. 286-296, 1992, 1992. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1992.tb02614.x>

IFAC. Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework. New York: IFAC, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. Acesso em fev. 2021.

INTOSAI. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Denmark: INTOSAI, 2007. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf. Acesso em fev. 2021.

JORDAN, Ian. Corporate Governance in the Public Sector. AVRIL, E. et al. (Coord.) **La gouvernance des politiques publiques au Royaume-Uni depuis 1997**. L'Observatoire de la société britannique, n. 16. p. 37-50. dec 2014.

KICKERT, Walter M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop M. (Eds.). **Managing complex networks. Strategies for the public sector**. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE. 1997.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008>. Acesso em: fev. 2021.

LYNN, Lawrence; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. **Improving Governance: A New Logic for Empirical Research**. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21>. Acesso em: fev. 2021.

MEZA, Maria G.; MORATTA, Nelson G.; GROSCHUPF, Silmara B. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antônio G.; PISA, Beatriz J.; AUGUSTINHO, Sônia M. (Eds.). **Gestão e Governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. p. 135– 194. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2050>. Acesso em: mar. 2020.

OCDE. Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais. OECD Publishing, Paris. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>. Acesso em: jan. 2021

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford handbook of governance**. New York: Oxford University Press, p. 19-32, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/9781137092496>. Acesso em: fev. 2021

POLLITT, Christopher; VAN THIEL, Sandra; HOMBURG, Vincent. New Public Management in Europe. **Management Online Review**, p. 1-6, 2007.

ROBICHAU, Robbie W.; LYNN JR, Laurence E. The implementation of public policy: Still the missing link. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 21–36, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x>. Acesso em: mar. 2021

RHODES, Roderick W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, vol. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, 43(2), p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000200004>. Acesso em: mar. 2021

SPANHOVE, Jürgen; VERHOEST, Koen. **Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation?** In EIASM 4th Workshop on Corporate Governance. 2007. p. 1–40.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.