

RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

v.7n.1 jan./abr. 2018

ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

Publicação acadêmica, quadrimestral. Publica 3 tipos de documentos: textos, fotos e vídeos. Estimula 6 tipos de contribuições: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual. Explora a gestão social de forma ampla ao situá-la na contemporaneidade, em territórios pluridisciplinares de prática e na investigação acadêmica. Difunde estudos pautados pela interdisciplinaridade.

v.7 n.1 jan./abr. 2018 ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



Universidade Federal da Bahia
Reitor: Prof. Dr. João Carlos Salles Pires da Silva

Escola de Administração/ UFBA
Diretor: Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS

Coordenadora: Prof^a. Dr^a. Tânia Fischer

Editor

Eduardo Paes Barreto Davel
(CIAGS/EA/UFBA)

Editores Associados

Fabio Bittencourt Meira
(PPGA-UFRGS)

João Martins Tude
(CIAGS/EA/UFBA)

Letícia Dias Fantinel
(UFES)

Paula Chies Schommer
(Udesc)

Gestor Executivo

Kleber Moitinho Gomes
revistarigs@ciags.org.br

**Revisão da Língua Portuguesa
e Normalização**

Kleber Moitinho Gomes

Gestão da Comunicação

Rodrigo Maurício Freire Soares
(CIAGS/EA/UFBA)

Diagramação e Design

Márdel Santos
(CIAGS/EA/UFBA)

Gestão Financeira

Cristina Araújo
(CIAGS/EA/UFBA)

Foto da Capa

Roberto Montenegro

Revista interdisciplinar de gestão social / Universidade Federal da
Bahia, Escola de Administração, Centro Interdisciplinar de
Desenvolvimento e Gestão Social. – Vol.7, n. 1 (jan./abr. 2018)-
- Salvador : EAUFBA, 2014 -
v.

Quadrimestral.

Descrição baseada em: Vol. 1, n.1 (jan./ abr. 2012).

ISSN 2317-2428

1. Administração local - Periódicos. 2. Desenvolvimento social -
Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.
CDD 352

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Pádua Carrieri
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

Alexandre Faria
Fundação Getulio Vargas, EBAPE,
Rio de Janeiro

Alketa Peci
Fundação Getulio Vargas, EBAPE,
Rio de Janeiro, Brasil

Ana Silvia Rocha Ipiranga
Professora Adjunta do
Programa de Pós-graduação em
Administração da Universidade
Estadual do Ceará, Brasil

Andrea Leite Rodrigues
Universidade de São Paulo, Escola
de Artes, Ciências e Humanidades

Antonia de Lourdes Colbari
Universidade Federal do Espírito
Santo

Ariadne Scalfoni Rigo
Universidade Federal da Bahia,
Brasil

Cintia Rodrigues de O Medeiros
Universidade Federal de
Uberlândia, Brasil

Eda Castro Lucas de Souza
Universidade de Brasília, Brasil

Fabio Bittencourt Meira
Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul,
PPGA-UFRGS, Brasil

Fabio Vizeu Ferreira
Universidade Positivo, Brasil

Fernando Gomes de Paiva Júnior
Universidade Federal de
Pernambuco, Brasil

Jeová Torres Silva Júnior
Universidade Federal do Cariri,
Brasil

João Martins Tude
Universidade Federal da Bahia,
Brasil

José Antonio Gomes de Pinho
Universidade Federal da Bahia,
Brasil

Josiane Silva de Oliveira
Universidade Estadual de
Maringá, Brasil

Letícia Dias Fantinel
Universidade Federal do Espírito
Santo, Brasil

Luciano Junqueira
Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, Brasil

Luiz Alex Silva Saraiva
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

Marcelo de Souza Bispo
Universidade Federal da Paraíba
Departamento de administração
Programa de Pós-graduação em
administração, Brasil

Maria Amélia Jundurian Corá
Universidade Federal de Alagoas,
Brasil

Maria Ester de Freitas
Fundação Getulio Vargas - EAESP,
Brasil

Miguel Pina e Cunha
Faculdade de Economia,
Universidade Nova de Lisboa,
Portugal

Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa
Catarina, Brasil

Silvia Gherardi
Facoltà di Sociologia, Università
degli Studi di Trento, Italia

Tânia Maria Diederichs Fischer
Universidade Federal da Bahia,
Brasil



Foto: Roberto Montenegro

sumário

11 Editorial

13 Foto da Capa: Alvorecer ao Pôr do Sol

Contribuição fotográfica

Roberto Montenegro

15 Bola de Neve Virtual: o Uso das Redes Sociais Virtuais no Processo de Coleta de Dados de uma Pesquisa Científica

Contribuição Teórica

Bárbara Regina Lopes Costa

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v7i1.24649>

39 Os Resultados da Implementação da Política de Cotas em um Campus Universitário Federal no Interior do Estado de Minas Gerais

Contribuição Teórica

Luca Buckup Cohen, Marina Katurchi Exner e Peterson Elizandro Gandolfi

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v7i1.24061>

65 Entre a Casa e a Escola: Articulações Discursivas em Torno do Transporte Escolar Privado

Contribuição Teórica

Adriana Tenório Cordeiro e Sérgio Carvalho Benício de Mello

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v7i1.24924>

87 “Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação com Base na Teoria do Programa

Contribuição Teórica

Vinicius de Souza Moreira e Suely de Fátima Ramos Silveira

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v7i1.24713>

113 Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização

Contribuição Teórica

Ana Rita Silva Sacramento, José Antonio Gomes de Pinho

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v7i1.24496>

137 Violência contra a Mulher: Contribuição sobre as Diferenças Contextuais dos Meios Urbano e Rural

Contribuição Teórica

Beatriz Kipnis-Guerra

<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v7i1.24839>

161 Trabalho Imaterial e Consumo: Um Olhar a Partir da Co-Criação e do Consumo de Experiências no Setor de Serviços

Contribuição Teórica

Rosana Córdova Guimarães e Eliane Ferreira Santos

<http://dx.doi.org/10.9771/123172428rigs.v7i1.25473>

183 Potencialidades e Desafios do Processo de Planejamento Integrado: A Experiência de uma Secretaria Municipal de Saúde do Nordeste Brasileiro

Contribuição Teórica

Dartagnan Ferreira de Macêdo, João Antônio da Rocha Ataíde, Andreza Galindo Alves de Queiróz, Diego da Guia Santos e Antonio Carlos Silva Costa

<http://dx.doi.org/10.9771/123172428rigs.v7i1.24746>

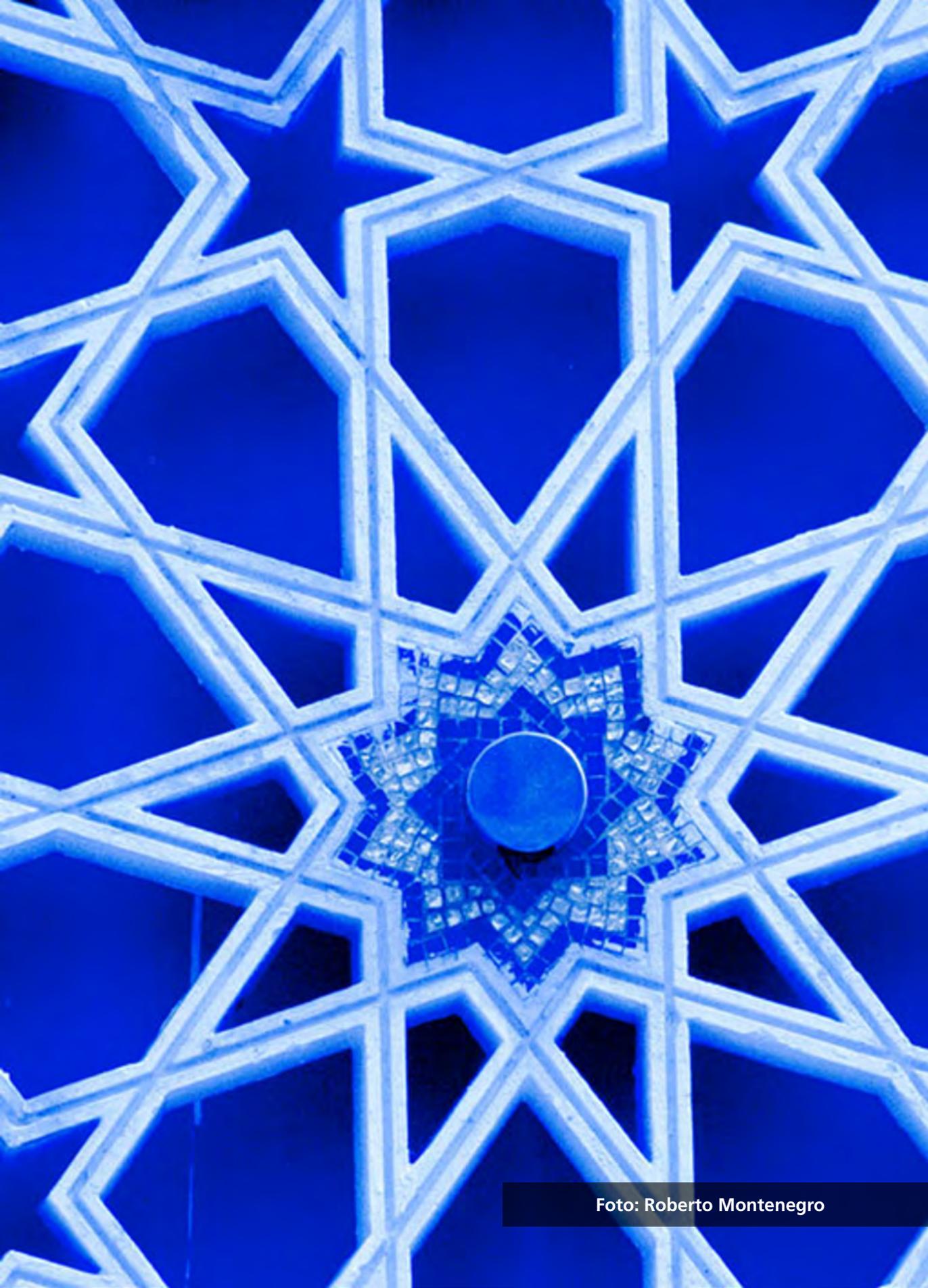


Foto: Roberto Montenegro



Foto: Roberto Montenegro

editorial

O Alvorecer ao Pôr do Sol – fotografia que faz capa deste número da RIGS – é um convite à reflexão e à esperança. Reflexão do passado, presente e futuro. Esperança por um mundo melhor. A esperança, combinada com uma boa dose de reflexão crítica e autocrítica, é um ótimo combustível para sermos mais proativos, inovadores e propositivos nas soluções para o que nos incomoda na sociedade atual. Reflexões, das mais diversas, recheiam este número da RIGS. Tratam de redes sociais virtuais, de prática de pesquisa, de política de cotas, de transporte escolar, de avaliação de programas sociais, de combate à corrupção, de violência contra a mulher, de trabalho imaterial, de planejamento integrado. São muitas reflexões a partir de territorialidades distintas e campos de aplicações singulares. O que todas têm em comum é a capacidade de mover nossa reflexão para alcançarmos uma sociedade repleta de manifestações transformadoras.

Boa leitura reflexiva!

EDUARDO PAES BARRETO DAVEL
Editor



Foto: Roberto Montenegro

FOTO DA CAPA

Alvorecer ao Pôr do Sol

Roberto Montenegro
2018

Boipeba, pôr do sol, final de verão, últimas luzes do último dia de umas férias mais que merecidas. A maioria de nós pode pensar que é um desfecho perfeito. Porém, prefiro acreditar que foi apenas o começo, o início de uma noite ainda mais primorosa e de uma era magistral que estava ainda por vir. O passado tende sempre a nos encantar em contraste com o temor e a incerteza do amanhã. Aqui, com esta foto, eu brindo ao futuro que se abre em todo desfecho e convido todos a lançar um novo olhar ao que nos espera além do epílogo. Um olhar cheio de esperança e certeza de um mundo melhor.



Foto: Roberto Montenegro

Bola de Neve Virtual: O Uso das Redes Sociais Virtuais no Processo de Coleta de Dados de uma Pesquisa Científica¹

Barbara Regina Lopes Costa

Resumo

Pesquisadores começaram a vislumbrar as Redes Sociais Virtuais - RSV como meio para realizar estudos científicos, sendo mais um canal de interação com os usuários da Internet. É neste contexto que este estudo pretende proporcionar maior e melhor compreensão do uso das RSV no processo de coleta de dados, consolidando estudos anteriores e fornecendo novas informações. Em termos metodológicos, este estudo fundamenta-se na análise da literatura e em verificações de estudos que utilizaram as RSV como meio para a coleta de dados, aferindo dados descritivos e exemplos que estimulam a compreensão. Ao construir um arcabouço de referências teóricas e empíricas a respeito do método de coleta de dados, denominado aqui como Bola de Neve Virtual, verifica-se que, mesmo sendo uma metodologia que pode gerar quantidade amostral relevante, tais dados não podem ser generalizados, devido sua natureza não probabilística.

Palavras-chave

Redes Sociais Virtuais. Bola de Neve Virtual. Viral. Coleta de Dados. Estudos Científicos.

Abstract

Researchers began to envisage Virtual Social Networks - RSV as a tool to conduct scientific studies, being it another channel of interaction with Internet users. It is in this context that this study intends to provide a greater and better understanding of the use of RSV in the process of data collection, consolidating previous studies and providing new information. In methodological terms, this study is based on the analysis of the literature and on the verifications of studies that have used RSV as a means to collect data, gauging descriptive data and examples that stimulate understanding. When constructing a framework of theoretical and empirical references regarding the method of data collection referred to here as Virtual Snowball, it is verified that even though it is a methodology that can generate relevant sample quantity, such data can not be generalized, due to its non-probabilistic nature.

Keywords Virtual Social Networks. Virtual Snowball. Viral. Data Collection. Scientific Studies.

INTRODUÇÃO

Apesar de terem nascido com caráter pessoal, as Redes Sociais Virtuais - RSV reúnem mais do que usuários, agrupam pessoas em grupos distintos, por afinidades que apresentam atributos sociais. Desta maneira, estudos científicos precisam contemplar esse tipo de plataforma, a qual vem se consolidando como mais um canal de interação com os usuários da *Web*. “Só análises específicas e observações empíricas conseguirão determinar as consequências da interação entre as novas tecnologias e as formas sociais emergentes” (CASTELLS, 2015, p. 109).

Além disso, as RSV são apropriadas para dar suporte aos demais meios de comunicação, por estimularem a cultura participativa e gerarem maior propagação e compreensão das mensagens. São registros em textos, vídeos, fotos, músicas, paródias etc. que podem reunir o apoio do grupo de referência, por meio de um simples ‘curtir’, como também em forma de comentários e ampliando a rede de envolvidos, quando o registro é compartilhado. O acesso a um fluxo constante de informações e a oportunidade de se expressar e incentivar outras pessoas caracterizam as RSV.

Vislumbrando esse novo local de interação, pesquisadores começaram a utilizá-lo em seus estudos e as RSV deixaram de ser apenas um meio de conhecer pessoas com interesses semelhantes, de comercialização de marcas, produtos e serviços, para propagação de publicidades (virais) e memes de descontração, e tornaram-se, também, canais para estudos científicos e empíricos, servindo como meio para coleta de dados, para divulgação de resultados e até como termômetro de receptividade de temas, uma vez que é possível coletar dados divulgados na rede, observar comportamentos sociais, estabelecer diálogo com os membros da amostra e até mesmo estabelecer contatos individuais com entrevistados.

Sem a pretensão de abordar todas as possibilidades que a internet e as RSV apresentam para a realização de estudos científicos, para maior explicitação, a abordagem deste estudo terá foco: no uso das RSV no processo de coleta de dados em pesquisas científicas.

Dada a importância de a pesquisa científica acompanhar a evolução tecnológica e social, este estudo busca saber: Quando se utiliza as RSV no procedimento de coleta de dados, quais são as implicações (limitação ou acesso a determinado grupo, relevância amostral, generalização dos resultados etc.) para o processo de investigação social?

A força inexorável da internet e das novas mídias fomenta transformações no comportamento humano e, conseqüentemente, social, o que demanda mudanças metodológicas e nas

abordagens das amostras. Utilizar as RSV pode demonstrar que o pesquisador está acompanhando as tendências sociais e isso influi não somente na imagem do seu estudo, mas, também, na visão da amostra, uma vez que a flexibilidade e a inovação são apresentadas como forma de acompanhar os avanços tecnológicos e as exigências dos agentes sociais.

Desta forma, este estudo pretende proporcionar maior e melhor compreensão do uso das RSV no processo de coleta de dados, consolidando estudos anteriores e fornecendo novas informações. Ao construir um arcabouço de referências teóricas e empíricas a respeito do método de coleta de dados, denominado aqui como Bola de Neve Virtual, tais informações contribuirão para a ciência social e, conseqüentemente, para futuros estudos, uma vez que se nota que tal método vem sendo utilizado e que existiu pouco repertório acadêmico o respaldando ou refutando.

INTERNET E AS REDES SOCIAIS VIRTUAIS

Samuel Morse (1791-1872), ao criar o primeiro sistema tecnológico de comunicação a distância, o Telégrafo, por volta de 1830, não imaginava o que esta tecnologia significaria para a humanidade. Mais de um século depois, na década de 1960, a comunicação em rede entre computadores nasceu. No entanto, o arranque da internet deu-se nos anos 90, sendo utilizada por pessoas físicas e empresas, com o cruzamento de redes e com uma comunicação muito mais abrangente e acessível. Castells (2015) diz que foi a partir da década de 1990 que a internet teve grande expansão e alcançou a população geral, desde então, não parou de receber investimentos para evitar limitação de conteúdo e também para atingir as mais remotas regiões geográficas, diminuindo, desta forma, a percepção de distância entre as pessoas, facilitando a comunicação e os relacionamentos.

Hoje, observa Ivoskus (2010, p. 50), “o homem não pode pensar em desenvolver uma atividade - até mesmo a mais simples e cotidiana - sem recorrer ao computador ou celular”. Assim, a criação da internet tem mudado quase todos os aspectos da vida diária de uma pessoa (COSTA, 2012), uma vez que se tornou “aplicável a todos os tipos de atividades, a todos os contextos e a todos os locais” (CASTELLS, 2015, p. 89) que estejam conectados à rede. É “um processo tecnológico irreversível que funde plataformas, quebra paradigmas, unifica setores e cria serviços autorreguláveis, que não dependem de licença nem legislação protetora” (SIQUEIRA, 2007, p. 331), promovendo, portanto, uma profunda mudança na forma em que as pessoas se comunicam, compartilham informações, geram opiniões e influenciam nas mudanças das estruturas sociais, políticas e econômicas, em escala global. A internet foi mais uma revolução tecnológica a favor da comunicação social.

A expansão explosiva da internet é percebida em números: o ano de 1990 inicia-se com pouco mais de 400 mil usuários e, em 10 anos, em 2000, este número salta para 760 milhões (SIQUEIRA, 2007). Em janeiro de 2018, a estimativa de usuários da internet era por volta de 3,8 bilhões em uma população de aproximadamente 7,6 bilhões de habitantes (WORLDMETERS, 2018). No Brasil, a pesquisa TIC Domicílios, realizada pela CETIC.BR (2016), registrou a estimativa de 102 milhões de indivíduos de usuários de Internet em 2015, “esse número

corresponde a 58% da população brasileira com 10 anos ou mais (proporção que era de 34% em 2008)” (CETIC.BR, 2016, p. 138). A internet é considerada pelos brasileiros a mídia mais importante, superando a TV e demais mídias (IAB BRASIL; COMSCORE, 2013).

A comunicação em rede está criando um novo código linguístico digital, possibilitando a interação de pessoas díspares, em localizações geográficas distintas e propagando todo tipo de informação. Nas novas mídias, sustentadas pela internet e denominadas de mídias sociais, todas as pessoas conectadas podem interagir, produzir, disseminar e localizar informações na rede, de forma praticamente livre e sem barreiras, ficando a cargo dos internautas julgarem o que lhes interessa ou não. Segundo Cipriani (2011, p. 5), as mídias sociais “promovem vida em comunidade e cooperação, possibilidade de alterar ou misturar criações de terceiros, melhor experiência on-line, diversão, educação, controle e domínio do que queremos buscar ou usar, abrindo espaço para assuntos muito específicos e colocando o usuário em primeiro lugar e no centro das atenções”.

Rosas (2010) diz que a disseminação e utilização dos novos meios de comunicação estão proporcionando alterações das bases epistêmicas, do espaço e da opinião pública e do poder. Com a brevidade do surgimento das RSV, “claramente posicionada apenas a partir de 2006 [...] Pela primeira vez desde o advento da Internet, o conceito de rede ratificou seu significado: a comunicação começou a ser horizontal e aberta” (IVOSKUS, 2010, p. 229).

Diante de tais constatações, as RSV são os atuais locais de interação e colaboração, ou como Lima e Dos Santos (2012, p. 230) classificaram: uma “caixa de ressonância”. Ramalho (2010) diz que as RSV vêm crescendo em ritmo assustador, pois seus membros não fazem objeções a qualquer estereótipo, no entanto, embora seja raro, há expulsões de membros de um grupo, “por infringir regras básicas de comportamento social” (p. 5). Qualman (2011) observa que assuntos estranhos e difíceis são mais fáceis de lidar por meio da rede do que quando confrontados cara a cara. Outro motivo para a rápida expansão é que as RSV permitem visualizar as conexões existentes além dos relacionamentos presenciais, ou seja, hoje sabe-se quem são os amigos de amigos, bem como os amigos que possuem em comum, o que torna as RSV de cada um mais ampliadas e diversificadas.

Normalmente, um internauta está conectado a diversas RSV e participa de mais de um grupo de interação, pois cada uma “tem seu propósito único com resultados particulares, nenhuma alcança todas as possibilidades sozinha” (CIPRIANI, 2011, p. 11) e “mesmo que as mídias sociais tenham um papel importante na maior parte de nossas vidas, certamente não serão a panaceia para todas as coisas” (QUALMAN, 2011, p. 49). No contexto da interação pela internet, as relações sociais tendem a ser mais variadas; uma pessoa pode utilizar ‘Academia.edu’, ‘Mendeley’, ‘ResearchGate’ e/ou ‘Zotero’ para consultas acadêmicas e o ‘Facebook’ para encontrar e interagir com amigos, conhecidos e familiares.

“Tudo indica que a revolução digital ainda continue por muitas décadas, em ritmo acelerado” (SIQUEIRA, 2007, p. 347). O levantamento feito pela Kantar IBOPE Media (2016) aponta que 83% dos usuários de internet navegam em RSV, sendo esta atividade a mais realizada, na internet, pelos brasileiros. 44% dos respondentes da pesquisa concordam com a frase a “internet é a minha principal fonte de entretenimento” e 59% dos internautas recorrem

primeiro à internet quando buscam qualquer tipo de informação. A pesquisa atingiu 47% da população brasileira, entre 12 e 75 anos, o equivalente a 83 milhões de pessoas. Cipriani (2011) destaca que o Brasil é um dos países mais ativos, colocando a língua portuguesa entre as mais faladas nas mídias sociais, e explica: “Fora do Brasil existe até um termo para explicar essa invasão de brasileiros em sites que não foram criados aqui – é o chamado *Brasilian Internet Phenomenon*” (p. 4).

As pessoas tornam-se mais sensíveis às informações recebidas pela rede, o que aumenta ainda mais a vontade de participar e colaborar, pois as barreiras ficam, ou parecem ser, baixas. Além de abundante, as RSV possuem um fluxo de comunicação bastante confiável, pois este é gerado pelo próprio usuário (CIPRIANI, 2011), o que estimula as pessoas a valorizarem mais a ideia comum e a expressar de maneira mais enfática as suas próprias ideias, tornando-se assim um rico ambiente para estudos sociais.

O MÉTODO DE COLETA DE DADOS BOLA DE NEVE

Dentre as particularidades que diferenciam o método Bola de Neve dos demais métodos de coleta de dados, está a formação da amostra, a qual se dá ao longo do processo e não é determinada previamente. “Esta técnica de amostragem é como a de um bom repórter que rastreia as ‘pistas’ de uma pessoa para outra” (COLEMAN, 1958, p. 29). Inicialmente, o pesquisador especifica as características que os membros da amostra deverão ter, depois identifica uma pessoa ou um grupo de pessoas congruentes aos dados necessários, na sequência, apresenta a proposta do estudo e, após obter/registrar tais dados, solicita que o(s) participante(s) da pesquisa indique(m) outra(s) pessoa(s) pertencente(s) à mesma população-alvo. Flick (2009) explica que, na técnica de amostragem Bola de Neve, o pesquisador pede aos participantes referência de novos informantes que possuam as características desejadas. Esse processo continua até que as métricas estabelecidas antecipadamente para a coleta de dados, como prazo de coleta ou quantidade máxima de entrevistados, sejam atingidas, ou para a ocorrência de saturação teórica, isto é, quando não surgiram novas informações nos dados coletados (GLASER; STRAUSS, 2006).

Dessa forma, a amostra é autogerada, contando com a colaboração voluntária do(s) membro(s) inicial(is) e dos subsequentes, sendo, assim, uma amostragem não propabilística, pois, mesmo que seja definida matematicamente a quantidade de pessoas a serem pesquisadas, nem todos os elementos da população-alvo têm a mesma possibilidade de serem atingidos pelas indicações e “aqueles com maior visibilidade social têm maior propabilidade de serem selecionados” (AAKER; KUMAR; DAY, 2007, p. 393).

Tal método é utilizado, com maior frequência, quando se estudam características raras ou de baixa incidência, como uma doença ainda pouco estudada ou, ainda, quando se busca acesso a grupos sociais mais restritos, como executivos ou membros de gangues. Malhotra (2005, p. 268) destaca que “os entrevistados de referência tendem a ter características demográficas e psicográficas mais parecidas às da pessoa que os indicou do que poderia ocorrer ao acaso”.

MATERIAIS E MÉTODOS

O escopo deste trabalho é o uso das Redes Sociais Virtuais - RSV como plataforma para a coleta de dados, mais especificamente a metodologia Bola de Neve adaptada à participação voluntária e ao processo viral advindos das RSV.

Dada a quantidade de RSV existentes e suas características, optou-se por estudos (exemplos) que utilizaram o Facebook como meio para realizar pesquisas científicas, uma vez que é a RSV mais utilizada pelos brasileiros. Suas ferramentas possibilitam diversas formas (texto, fotos, vídeo, figuras e arquivos) para apresentar os materiais de coleta de dados, convidar/persuadir os participantes, obter apoio (curtir, comentar e compartilhar) e viralizar/expandir as fronteiras de contatos, além de possuir aplicativos que integram com outros sites, RSV, e ainda possibilitar contatos individualizados (*inbox*).

Em termos metodológicos, este estudo fundamenta-se na análise da literatura para consolidar o marco teórico necessário à sua fundamentação e em verificações de estudos que utilizaram as RSV como meio para a coleta de dados, aferindo exemplos que estimulam a compreensão e análises descritivas. Selltiz *et al.* (1987) explicam que o método 'Análise de Exemplos' se justifica por considerar exemplos que não são típicos, embora possam ser fontes produtivas de ideias aos demais processos. Desta forma, a análise de exemplos corrobora a proposta metodológica deste estudo, pois outros estudos realizados pela pesquisadora que utilizaram as RSV no processo de coleta de dados serão os dados secundários analisados, discutidos e descritos. Sampieri, Collado e Lucio (2010) apontam que os estudos descritivos buscam especificar as propriedades, características e perfis de pessoas, grupos, comunidades, processos, objetos ou qualquer fenômeno que se submeta a uma análise, por isso, são úteis para mostrar os ângulos ou dimensões de um fenômeno, sucesso, comunidade, contexto ou situação.

Algumas especificidades analisadas são apresentadas por meio de representações ilustrativas para melhor visualização das implicações e compreensão dos argumentos.

O método de coleta de dados Bola de Neve Virtual

A internet e, mais especificamente, as RSV possibilitam não só a divulgação dos estudos, mas também permitem a comunicação entre os diversos agentes sociais – pesquisador e pesquisados –, a troca de informações – cientistas e/ou acadêmicos –, a observação de situações, comportamentos e temas, a distribuição de diretrizes, o campo para a coleta de dados, a divulgação dos resultados e a disseminação dos conhecimentos. Vasconcellos e Guedes (2007, p. 1), ao estudarem o uso de questionários eletrônicos via internet no âmbito dos estudos acadêmicos, afirmam que a internet, entre outras utilidades, possui potencial para a realização de pesquisas científicas. Para Castells (2015, p. 442), “a comunicação mediada pela internet é um fenômeno social recente demais para que a pesquisa acadêmica tenha tido a oportunidade de chegar a conclusões sólidas sobre seu significado social”.

O método de levantamento de dados Bola de Neve Virtual inicia-se pelo envio/apresentação do *link* de acesso ao questionário eletrônico, por meio de e-mail ou de alguma RSV. Este

método de encaminhamento do questionário corresponde à estratégia viral, uma vez que, no corpo da mensagem, além da apresentação da pesquisa, há um pedido para que a mesma seja repassada para/compartilhada com a rede de contatos de quem o recebeu/visualizou. O viral apoia-se no fato da mensagem ser enviada por um emissor do círculo social do receptor, dando a chance da mensagem ser encarada de forma amistosa. Qualman (2011) explica que, apesar de seu nome fazer alusão aos vírus que provocam prejuízos aos sistemas operacionais, podendo prejudicar também a rede de contatos pelo reenvio dos vírus involuntariamente, o uso do adjetivo *viral* como técnica para atingir mais pessoas é positivo, pois é uma metáfora ao processo similar de uma epidemia, a qual ocorre por meio da rede, explorando as Redes Sociais Virtuais. “O que ocorre é que se um determinado anúncio alcança um usuário suscetível, ou seja, interessado em seu conteúdo e disposto a lê-lo, esse usuário se ‘infecta’ e torna-se um vetor de determinada marca ou produto ao compartilhar o que leu com outras pessoas suscetíveis, ‘infectando-as’ também” (QUALMAN, 2011, p. 50).

Vale salientar que, apesar da literatura apontar a técnica viral como ação de *marketing*, aqui tal técnica é associada ao método de coleta de dados Bola de Neve. Também é preciso apontar a diferença entre os conteúdos, pois quando se trata de uma ação de *marketing*, a mensagem viral tende a ser visualmente atrativa, com linguagem envolvente e conteúdo de interesse do público alvo, mas, por ser uma pesquisa de conteúdo específico, a proliferação tende a ser reduzida.

Biernacki e Walford (1981), Vasconcellos e Guedes (2007) e Claro, Souza e Mena (2013) também estudaram essa técnica de coleta de dados, concluindo que ela permite a definição de uma amostra através de referências feitas por pessoas que compartilham ou conhecem e indicam outras que possuem as características de interesse da pesquisa. Vasconcellos e Guedes (2007, p. 14) explicam que este método resulta em amostras não representativas da população:

[...] devido à existência de diferenças socioeconômicas entre as pessoas que utilizam a Internet e o restante da população (nível de escolaridade e renda mais altos e maior percentagem de solteiros, por exemplo); Baixo controle amostral, devido à falta de conhecimento do respondente; Limitação dos respondentes às pessoas com acesso à Internet; Respondentes precisam possuir grau de educação e familiaridade com informática que permitam responder um questionário eletrônico; Dificuldade para selecionar endereços eletrônicos aleatoriamente.

Sampieri, Collado e Lucio (2010) explicam que esse método de geração da amostra é adequado para localizar mais participantes, e denominam este processo de ‘amostra por rede’, o que corrobora a proposta deste estudo e confirma a proposta viral.

Outra condição que as RSV impõem à realização desse método de coleta de dados é sua natureza de constante atualização de conteúdo. Qualman (2011, p. 22) aponta que “enquanto o boca a boca tradicional pode ser lento, o oposto é verdadeiro para atualizações do Facebook”, ou seja, o *feed* de notícias do Facebook é atualizado a cada nova postagem de um dos membros do grupo, assim o convite/solicitação de pesquisa precisa ser acompanhado e refeito periodicamente.

ESTUDOS QUE UTILIZARAM AS RSV NO PROCESSO DE COLETA DE DADOS E SEUS RESULTADOS: ANÁLISE E DISCUSSÃO

Experimentalmente, essa configuração de coleta de dados (viral) foi utilizada pela pesquisadora em outros estudos. Alguns desses estudos serão descritos brevemente, analisados e discutidos, por estimularem a compreensão do método Bola de Neve Virtual, evidenciarem implicações do uso das RSV no processo de investigação social e apresentarem informações específicas.

1º Estudo: validação do método Bola de Neve Virtual e principais características

O primeiro estudo que utilizou o método viral para a coleta de dados foi realizado em 2011, por Padula e Costa (2013), resultando em dados relevantes e confiáveis, sendo transformado em artigo, submetido e aceito por pareceristas e publicado em revista científica, confirmando a possibilidade acadêmica do método.

O artigo apresenta o perfil do usuário que recebe e retransmite uma mensagem/campanha de *marketing* viral, seja ela recebida através de e-mail ou visualizada nas RSV. O levantamento de dados concretizou-se por meio de um questionário que foi encaminhado por e-mail e também publicado, no perfil do pesquisador, no Facebook, utilizando a proposta viral e visando mensurar a extensão que a mensagem atingiria em um período pré-determinado.

O sistema *Survey Monkey* foi empregado para formatação do questionário, geração do *link* de acesso ao instrumento, captação, tabulação e armazenamento dos dados.

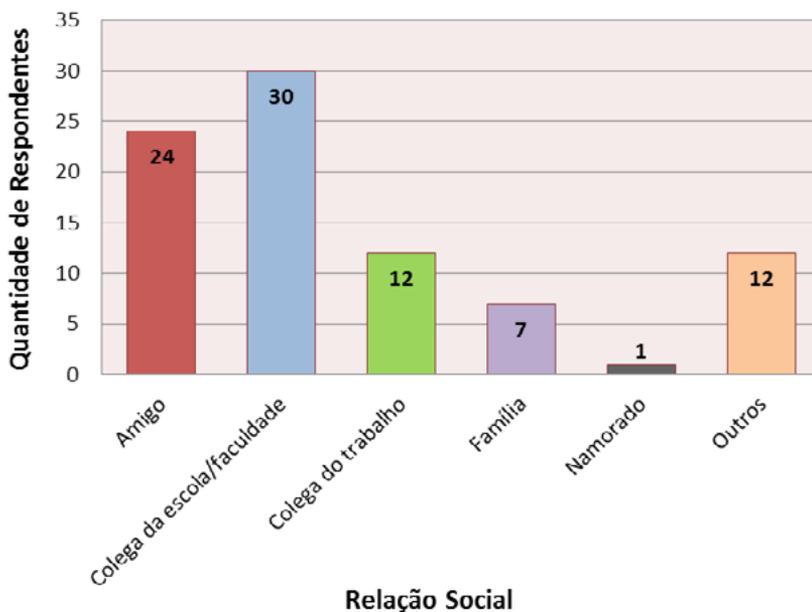
Esse estudo alcançou ampla distribuição geográfica, partindo de uma população de contágio inicial de 16 pessoas (e-mails) e obtendo o total de 86 respondentes, o que representa uma multiplicação de 5,37 vezes da população inicial, em um período de 10 dias, entre 07 e 17/09/2011.

A regionalização e superior participação dos moradores do interior do estado de São Paulo devem-se ao fato do emissor da mensagem possuir suas relações sociais concentradas principalmente na Região Metropolitana de Campinas - RMC, sendo que todos da população de contágio inicial pertenciam a esta localização. No entanto, além das cidades da RMC, houve participações de moradores de outras cidades de São Paulo e, ultrapassando os limites estaduais, foram obtidos respondentes de Porto Alegre/RS, Curitiba/PR, Londrina/PR, Ouro Preto/MG e Fortaleza/CE. Extrapolando as fronteiras brasileiras, um (1) respondente em Barcelona, na Espanha, também preencheu o questionário.

A composição da população que participou desse estudo indicou que 59,3% são do sexo feminino e que os jovens, entre 18 a 26 anos, são os mais influenciáveis por essa ferramenta viral. Em relação à escolaridade, destaca-se que mais da metade da população (55,35%) atingida pelo questionário estava cursando o ensino superior ou era pós-graduada.

Para entender melhor o processo viral, foi questionado quem havia enviado o *link* do instrumento de coleta de dados, obtendo-se as seguintes respostas:

Gráfico 1 - Relação social para repassar mensagens virais



Fonte: Adaptado de Padula e Costa (2013, p. 11)

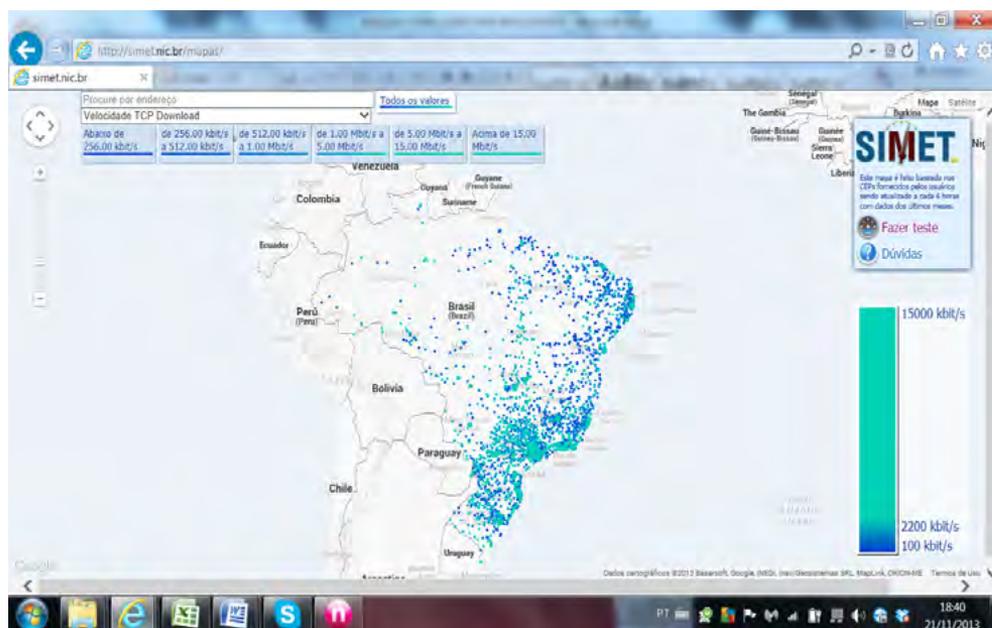
Padula e Costa (2013) explicam que, embora todos os internautas já tenham recebido pedidos para compartilharem alguma mensagem, nem sempre o repasse é certo pelo fato do “viral se assemelhar a ‘correntes’ que circulam pela internet [...] e que pode causar irritação em quem recebe” (p. 12).

2º Estudo: outros usos das RSV no processo de coleta de dados

Em 2013, uma nova pesquisa utilizando a técnica Bola de Neve Viral de coleta de dados foi submetida a uma banca avaliadora, a qual aprovou o estudo e concedeu o doutoramento à pesquisadora, ratificando a possibilidade acadêmica do método. Este estudo, mais extenso, foi composto por diversas etapas, partindo de um questionário que teve a finalidade de realizar prognósticos dos perfis dos internautas brasileiros, dos adeptos as RSV e também identificar comportamentos consumeristas que acontecem por meio das RSV.

O sistema Qualtrics foi empregado para formatação do questionário, captação, tabulação e armazenamento dos dados.

Figura 2 - Velocidade TCP Download – Brasil - <http://simet.nic.br/mapas/> - Acesso em: 21 nov. 2013, às 18h42



Fonte: COSTA (2016, p. 74)

Outra constatação da colaboração voluntária viral suplantando as fronteiras geográficas e da língua/idioma foi que, mesmo com as orientações prévias, as quais definiam o filtro 'ser brasileiro' na definição da amostra, dois questionários, além de terem respostas escritas em espanhol, também apontavam como local de residência cidades e estados não brasileiros, o que fortaleceu a suspeita dos respondentes não serem brasileiros, motivo para o descarte. Foram considerados válidos, para análise de dados, 2364 respondentes.

Vale esclarecer que, apesar da população desta pesquisa ser composta por 2364 pessoas, trata-se de uma amostra com características não probabilística, o que inviabiliza a generalização dos resultados para descrever, em sua totalidade, o perfil dos internautas brasileiros e/ou dos brasileiros adeptos às RSV.

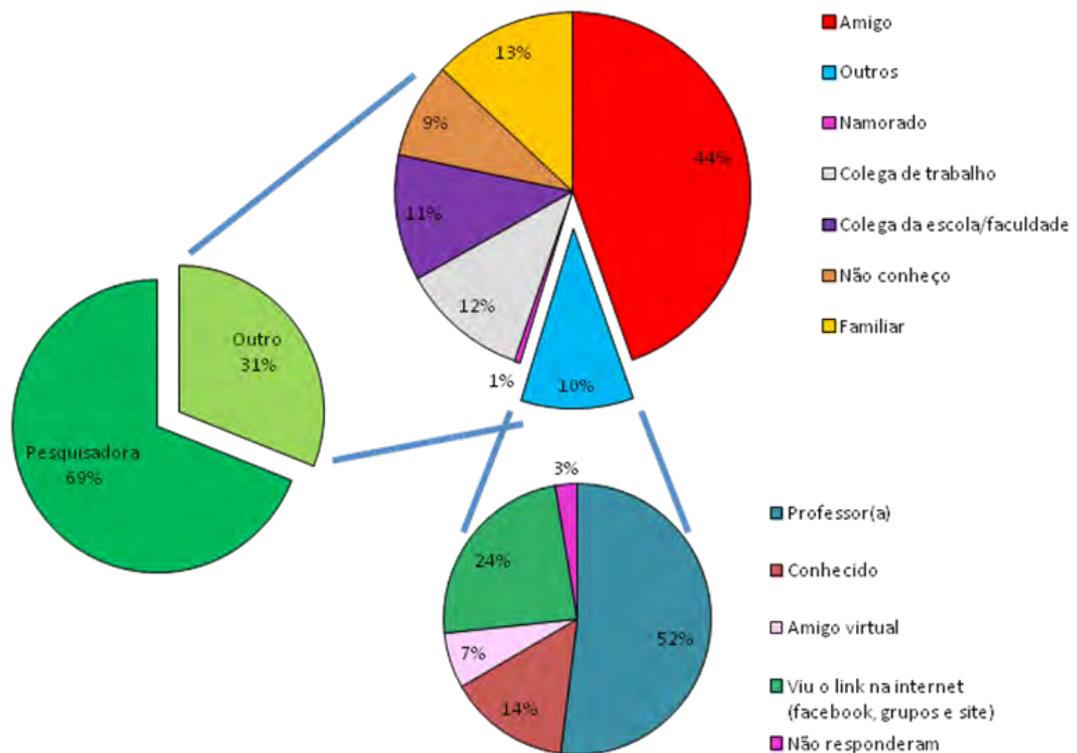
A composição da amostra teve predominância do sexo feminino (57,57%), jovens, com faixa etária entre 18 a 24 anos (37,94%) e solteiros (64,09%). Com relação à escolaridade, destaca-se que mais da metade da população atingida pelo questionário tem ingresso no ensino superior (aproximadamente 60%).

A fim de avaliar o índice socioeconômico dos respondentes, foi utilizado o Critério de Classificação Econômica Brasil – CCEB ou Critério Brasil, desenvolvido pela ABEP – Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa (2013). Uma metodologia que se propõe a identificar o potencial de compra das pessoas e famílias urbanas, sem a pretensão de classificar a população em termos de classes sociais. Utilizando-se esse método, constatou-se que 36,84% dos internautas dessa amostra pertenciam à classe A, 48,18% à classe B, 13,71%

pertenciam à classe C, menos de 2% estava na classe D, e não houve voluntários pertencentes à classe E.

Para entender melhor o processo viral e a constituição da amostra, foi questionado quem havia apresentado e/ou pedido para que o voluntário participasse desta pesquisa. Sendo que 1630 pessoas, 68,95% da amostra, declararam ter visto o *link* do questionário pela publicação da própria pesquisadora. Porém, ao término do mês de setembro de 2013, período delimitado para a coleta de dados, o perfil do Facebook que divulgou o *link* da pesquisa possuía 1285 contatos que poderiam visualizar o *feed* de notícias da pesquisadora. Diante desta constatação, tal divergência pode ser justificada pelo fato de algumas pessoas terem compartilhado o *post* – pedido de colaboração para a coleta de dados –, sem incluir qualquer nova informação e, por isso, outras pessoas não vinculadas com a emissora da mensagem leram o pedido da própria pesquisadora, simpatizaram com a causa e, ao preencherem o questionário, não apontaram quem compartilhou e sim a emissora da mensagem. Assim, embora imprecisa, é evidente que a participação voluntária obtida pelo compartilhamento é superior a 31%. Tal situação corrobora os autores que definem os fatores determinantes para o sucesso de uma mensagem viral, a saber:

Gráfico 2 - Vínculo social que promoveu o repasse do questionário



Fonte: COSTA (2016, p. 76)

- o círculo social atual de um internauta inclui, além das pessoas que se tem contato presencial, os colegas/amigos de ocasiões antigas e também contatos com

desconhecidos, mas com quem, por algum motivo, se estabeleceu uma afinidade (CIPRIANI, 2011). Interessados pelo tema da pesquisa ou pelo simples fato de colaborar com a coleta de dados: 8,59% registraram que desconheciam quem havia apresentado e/ou pedido para que eles respondessem o questionário. No período de coleta de dados, a pesquisadora recebeu 69 convites para vincular-se a outras pessoas da rede, muitos vieram de desconhecidos que queriam mais informações sobre o estudo, além de discutir metodologia de coleta de dados, relatar situações vividas que podiam ser relacionadas com uma ou mais questões do questionário ou se oferecer para multiplicar o questionário em seu círculo de relacionamento;

- ser “repassado por pessoas conhecidas e não por destinatários anônimos ou desconhecidos, como no caso dos spams, funcionando como um certificado de idoneidade” (PADULA; COSTA, 2013, p. 6). Dentre os 733 respondentes que marcaram a opção Outro, 44,47% indicaram ter recebido o *link* por um amigo; 13,10% por um familiar; 11,60% por um colega do trabalho; 11,32% por um colega da escola/faculdade.

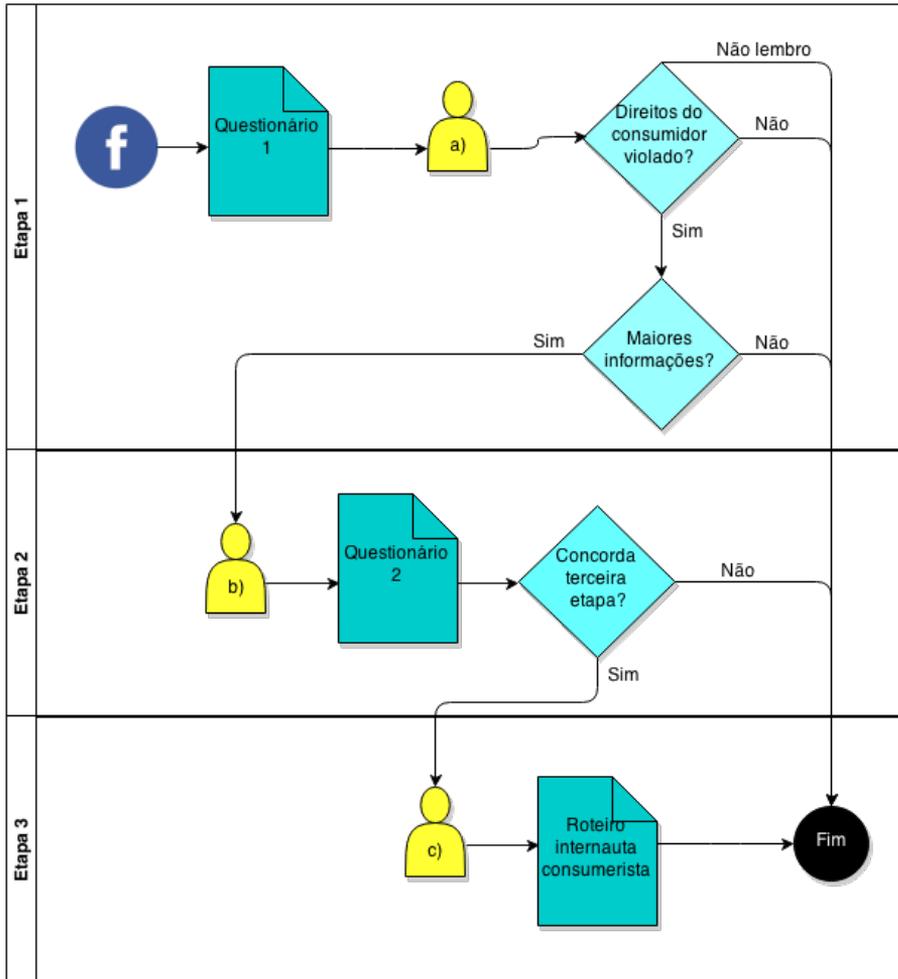
Dos 2364 internautas voluntários que responderam o questionário, 15 declararam não serem cadastrados e não terem perfil em RSV. Apesar destes 15 internautas representarem menos de 1% da amostra (0,63%), este dado chama a atenção, uma vez que a metodologia utilizada para a coleta de dado foi o direcionamento do *link* a internautas que se relacionam pelo Facebook, logo se percebe que, pelo método Bola de Neve Virtual, os limites do Facebook foram ultrapassados.

Como descrito anteriormente, este estudo foi composto por outras etapas, sendo que o método Bola de Neve Virtual foi signatário no processo de coleta de dados. A segunda etapa trabalhou com uma amostra descendente das questões do primeiro questionário. Por esse procedimento de estratificação, 231 internautas voluntariaram-se para responder o segundo questionário e especificaram seu endereço de e-mail, para receber o *link* do novo formulário de coleta de dados.

Com esse grupo de internautas mais apurados, os quais se voluntariaram a contribuir com informações mais específicas, gerou-se ainda um terceiro grupo amostral. A terceira etapa do estudo deu-se pela aplicação de um roteiro com os internautas, por meio de uma conversa direcionada. Vale reiterar que a amostra, não probabilística, submetida a esse roteiro semiestruturado, foi reduzida com base em critérios estabelecidos na metodologia, filtrando um grupo amostral de voluntários interessados em fornecer informações qualitativas. A aplicação do roteiro foi feita por meio da ferramenta de comunicação on-line do Facebook, permitindo a realização de conversas individualizadas e obedecendo às características do roteiro semiestruturado e da pesquisa qualitativa, com análises prévias das respostas para o envio de nova indagação. Dentre as possibilidades que a internet proporciona à ciência, está a realização de entrevistas eletrônicas, unindo pessoas geograficamente distantes (MATTAR, 2008). Qualman (2011) também vislumbra vantagens para a realização de entrevistas por meio das RSV ou mensageiros instantâneos, sendo elas: poupar tempo tanto do entrevistador como do entrevistado; facilitação no agendamento da entrevista e; registro escrito das respostas pelo próprio entrevistado, evitando a distorção das palavras. Porém, o autor também

aponta desvantagens do meio advindas da falta da interação cara a cara: excasses de análise das expressões corporais e redução da comunicação interpessoal. No entanto, programas de áudio e vídeo em tempo real podem minimizar tais desvantagens.

Figura 3 - Fluxograma das etapas de extratificação da amostra



Fonte: Elaboração própria, com apoio do <https://www.draw.io/>

3º Estudo: o método Bola de Neve Virtual para a coleta de dados de grupo amostral com características mais específicas

Em 2016, buscando conhecer o comportamento das consumidoras de produtos eróticos e/ou sensuais, tendo foco nas leitoras e/ou telespectadoras da obra “Cinquenta Tons de Cinza” - livro e filme, o estudo realizado por Pinto, Costa e Araújo (2016) recorreu ao método Bola de Neve Virtual, mas, devido à segmentação mais específica, as pesquisadoras

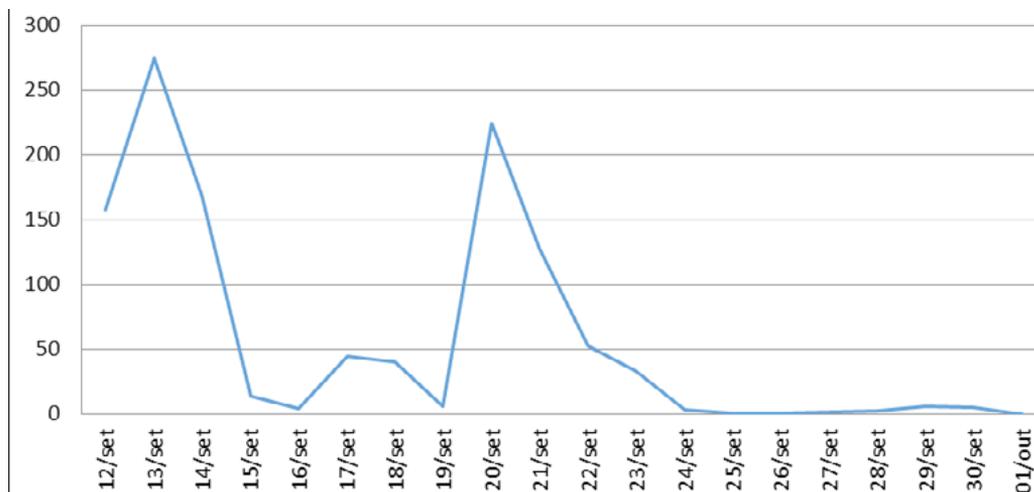
optaram por aplicar o instrumento de coleta de dados somente em grupos e Fanpages do Facebook. Oito (8) grupos e três (3) Fanpages do Facebook foram escolhidos pelo critério da intencionalidade, por serem constituídos por fãs da obra “Cinquenta Tons de Cinza”. Desta forma, a amostra foi formada por fãs, leitoras e/ou telespectadoras de “Cinquenta Tons de Cinza” e nenhum outro critério de seleção foi adotado, sendo assim, as demais características inerentes ao perfil das voluntárias foram levantadas após a análise dos dados.

O questionário foi configurado através da ferramenta *Google Docs*, a qual possibilita a formatação, coleta e visualização dos dados, e é gratuita. Machado (2009) diz que a *Google Docs* amplia as possibilidades educacionais para construção de aprendizagem colaborativa, favorecendo a interação. O questionário garantia o anonimato, visando que as participantes se sentissem mais confiantes, uma vez que a temática do estudo ainda é envolto em preconceitos e tabus.

O *link* do questionário, postado em grupos e Fanpages do Facebook, com uma breve explicação do estudo, convidava a participação e pedia que as pessoas compartilhassem o *post* ou o *link* da pesquisa com fãs, leitoras e/ou telespectadoras de “Cinquenta Tons de Cinza”, criando um processo pelo qual pessoas interessadas envolvessem outras de forma viral. Thiel (2012) afirma que 75% dos consumidores que leem publicações de seus amigos clicam no *link*.

O *link* do questionário foi acessado e respondido por 1163 pessoas, entre os dias 12 de setembro e 01 de outubro de 2016, totalizando 20 dias de coleta de dados. Cabe ressaltar que, após a publicação da pesquisa, houve a divulgação do primeiro *trailer* oficial do filme “Cinquenta Tons Mais Escuros”, em 13 de setembro de 2016, o que pode ter auxiliado na coleta de dados, como mostra o Gráfico 3, no entanto, em 20 de setembro, verifica-se outro pico de participação, sem nenhum evento que possa ser relacionado.

Gráfico 3 – Período de aplicação do questionário Cinquenta Tons de Cinza



Fonte: Pinto, Costa e Araújo (2016, p. 31)

Para participar de um grupo do Facebook, é necessário enviar uma solicitação e as publicações e atualizações só ficam visíveis após a aprovação do administrador. Já as Fanpages são páginas onde as informações são públicas, disponíveis para qualquer pessoa; basta curtir a página para se conectar e receber atualizações do *feed* de notícia.

Quadro 1 – Dados dos Grupos, Fanpages e a repercussão da postagem do link do questionário

Grupos/ Fanpages	Membros	Postagem	Curtidas	Comentário	Compartilhamento
Fãs da trilogia "Cinquenta Tons de Cinza"	870	12/09/2016	4	0	0
Trilogia "Cinquenta Tons de Cinza" - O Filme	913	12/09/2016	3	2	0
Cinquenta Tons de Cinza - Livro...	10.644	12/09/2016	7	1	0
Cinquenta Tons de Cinza	5.229	13/09/2016	5	0	0
Portal de Fãs Cinquenta Tons de Cinza	11.440	13/09/2016	79	45	1
Fãs Trilogia Cinquenta Tons de Cinza	690	13/09/2016	23	0	0
Convenção Cinquenta Tons de Cinza	10.320	13/09/2016	67	32	2
Fãs Cinquenta Tons de Cinza Trilogia	1.673	13/09/2016	13	3	0
Cinquenta Tons de Cinza - o Filme "Brasil"	893	17/09/2016	2	0	0
Cinquenta Tons de Cinza	506.129	12/09/016	13	12	19
Cinquenta Tons de Cinza BRASIL	135.477	20/09/2016	236	40	03
TOTAL			452	135	25

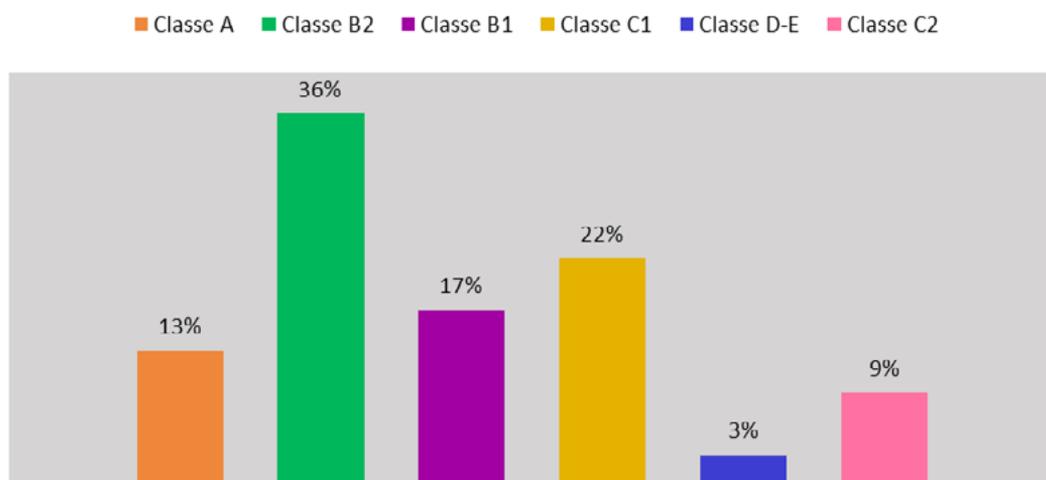
Fonte: Adaptado de Pinto, Costa e Araújo (2016)

O perfil das respondentes é composto por 1163 mulheres, com predominância entre 21 e 30 anos (50,60%), sendo que a quantidade de solteiras (46,25%) e de casadas (43,66%) é bem próxima.

Em relação ao grau de escolaridade, destaca-se que 29,9% das respondentes concluíram o ensino médio, 28,30% tem ingresso no ensino superior, porém, incompleto ou em curso, e 19,9% concluíram o ensino superior.

Os dados socioeconômicos foram processados e categorizados de acordo com o critério de classificação ABEP (2016).

Gráfico 4 – Índice Socioeconômico



Fonte: Pinto, Costa e Araújo (2016, p. 46)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem anseio de esgotar a discussão sobre os temas: 'RSV como plataforma para estudos científicos e/ou acadêmicos', 'metodologias de coletas de dados que utilizam a internet e as RSV', 'a junção do método Bola de Neve à viralidade proporcionada pela internet e RSV', entre outros, este estudo traz à luz inferências feitas no decorrer de outras investigações, possibilitando maior compreensão do método de coleta de dados, nomeado aqui como Bola de Neve Virtual, consolidando estudos anteriores e apresentando informações mais específicas. O levantamento das referências e de campo articularam variáveis que permitem realizar algumas conclusões, alcançando o objetivo de proporcionar maior e melhor compreensão do uso das RSV no processo de coleta de dados.

Como exposto pelos autores Cipriani (2011), Qualman (2011), Castells (2015) e pelas experimentações feitas pela pesquisadora, a internet ultrapassa as características das demais mídias, por ser também uma plataforma de relacionamento que possibilita a multiplicação

exponencial e certificada dos conteúdos. Nas coletas de dados dos estudos exemplificados, verificou-se a característica virótica da internet, uma vez que, exponencialmente, a população de contágio inicial multiplicou-se.

O círculo social atual de um internauta inclui, além das pessoas (amigos, familiares, vizinhos, profissionais etc.) que se tem contato presencial, os colegas/amigos de ocasiões antigas, como também contatos com desconhecidos, mas com quem, por algum motivo, se estabeleceu uma afinidade (amigos dos amigos, participantes de um grupo específico e/ou de uma Fanpage etc.) e assim uma postagem terá mais possibilidades de propagação. Desconhecidos unem-se pela internet, por se identificarem com uma causa, seja ela, neste caso específico: estudos e pesquisas acadêmicas e/ou científicas, e demais temas subentendido neste processo, dispensando prévias apresentações, mas pelo simples fato de poder participar e contribuir.

Verificou-se, pela extensão geográfica que as pesquisas alcançaram, obtendo respostas voluntárias até mesmo de outros continentes, que a internet desconhece qualquer tipo de fronteira geográfica.

Em contrapartida, mesmo após 25 anos da primeira conexão – janeiro de 1991 (SIQUEIRA, 2007) – e, aproximadamente, 60% da população brasileira ser usuária (CETIC.BR, 2016), ainda se verificam exclusões sociais e comportamentais quando o campo de coleta de dados de uma pesquisa é a internet e suas plataformas, como:

- Idade: A pesquisa BRASIL (2014, p. 50) aponta que “65% dos jovens com até 25 anos acessam internet todos os dias” e “entre os que têm acima de 65 anos, esse percentual cai para 4%.” A pesquisa *We Are Social* (2016) também aponta que, no Brasil, são os jovens entre 20 e 29 anos os que mais acessam o Facebook (36%);
- Educacionais: A PNAD 2014 (IBGE, 2016, p. 47) aponta que “a utilização da Internet mostrou relação direta com os anos de estudo, indicando proporções crescentes entre os mais escolarizados”, destacando que o grupo sem instrução e com menos de 1 ano de estudo representa 5,2% da população conectada à internet, enquanto aqueles com 8 anos ou mais de estudo representam 61,5%, e a população com 15 anos ou mais de estudo atinge 92,1%. “Considerando o nível de instrução, observou-se que as proporções de utilização da Internet aumentam continuamente até o nível superior incompleto, que alcançou o valor máximo de 95,0%, decaindo, depois, para 92,6% no grupo que possui superior completo” (PNAD 2014, IBGE, 2016, p. 48);
- Financeiros: Os domicílios brasileiros conectados à internet são 99% na classe A, 88% na classe B, 56% na classe C, 16% nas classes D e E (CETIC.BR, 2016). Lima e Dos Santos (2012) e Costa (2016) apontam os custos elevados dos serviços de comunicação móvel e dos equipamentos com tecnologia para conexão à internet, como condições de exclusão e/ou marginalização social;
- Geográficos: O estado de São Paulo possui a maior densidade populacional do país e mais da metade dos paulistas estão conectados à internet, o que o diferencia de muitos outros estados brasileiros, onde menos da metade da população é composta

de internautas, conforme dados do PNAD 2014 (IBGE, 2016), (CETIC.BR, 2016).

Além destas características descritas dos internautas e conseqüentemente dos respondentes das pesquisas que circulam pela internet, os exemplos aqui apresentados também descrevem compatibilidade quanto ao sexo dos participantes. São as mulheres que mais se voluntariam a responder os questionários de estudos, ratificando os dados apurados pela *We Are Social* (2016), os quais revelam que, no Brasil, as mulheres (54%) são as maiores utilizadoras do Facebook (RSV utilizada para a disseminação das pesquisas exemplificadas). No entanto, também é preciso considerar que, no Brasil, as mulheres são maioria da população (51,5%) (PNAD 2015, IBGE, 2016) e também obtêm destaque na taxa de frequência escolar, sendo que a “principal diferença percentual por sexo encontra-se no nível superior completo, onde 12,5% das mulheres completaram a graduação contra 9,9% dos homens” (PORTAL BRASIL, 2015, on-line).

Por fim, ratifica-se que, mesmo sendo uma metodologia que pode gerar quantidade amostral relevante, o perfil dos participantes não pode ser generalizado devido a sua natureza não probabilística. Recomenda-se realizar comparações com outros dados obtidos por pesquisas de campo (dados populacionais do IBGE e comportamentais de outros órgãos de pesquisa e/ou instituições) para ampliar a discussão e possibilitar análises mais fundamentadas. Além disso, apresenta-se como uma boa metodologia para preceder outras etapas com o refinamento amostral.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: nov. 2017. Aceito para publicação em: jan. 2018.
- 2 “Memes são mais do que humor da Internet”; os memes “funcionam por apropriação e resistência às mensagens dominantes da mídia”, de forma subversiva, simbólica e persuasiva. Os memes acontecem devido à mídia participativa (HUNTINGTON, 2013, p. 3).
- 3 Academia.edu, ResearchGate, Mendeley e/ou Zotero “são sites de compartilhamento de referência que dão aos estudiosos a capacidade de divulgar seus resultados de pesquisa e conectar-se uns com os outros. Com milhões de usuários, estas são uma adição significativa à comunicação acadêmica e à eco-estrutura de busca de informações acadêmicas” (THELWALL; KOUSHA, 2014, p. 721).
- 4 COSTA, Barbara Regina Lopes. Manifestaciones consumeristas realizadas en las redes sociales: Evidencias de que las empresas desconocen las demandas de los consumidores del siglo 21. 2016. 299 f. Tese (Doutorado) – Universidad de la Empresa, Facultad de Ciencias Empresariales Montevideo – Uruguay, Montevideo, 2016.
- 5 TCP - Transmission Control Protocol – são protocolos de controle sobre o funcionamento das transmissões nas redes.
- 6 *Fanpage* é uma interface específica no Facebook para a divulgação de uma empresa ou marca. Ao realizar a criação desta página empresarial, é possível escolher o objetivo dela, conseguindo, assim, melhor segmentação.

REFERÊNCIAS

AAKER, David A.; KUMAR, V.; DAY, George S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2007.

ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Critério de Classificação Econômica Brasil - Alterações na aplicação do Critério Brasil**, válidas a partir de 01/01/2013. Disponível em: <<http://www.abep.org/criterio-brasil>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

_____. **Critério Brasil 2015 - Atualização da distribuição de classes para 2016**. Disponível em: <<http://www.abep.org/criterio-brasil>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

BIERNACKI, P.; WALFORD, D. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods & Research**, v. 2, p. 141-63, 1981.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. Brasília: Secom, 2014.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: A era da informação: economia, sociedade e cultura**. v. 1, 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CETIC.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2015**. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR [editor]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

CIPRIANI, Fábio. **Estratégia em mídias sociais: como romper o paradoxo das redes sociais e tornar a concorrência irrelevante**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2011.

CLARO, Jose Alberto Carvalho dos Santos; SOUZA, Jorge Remondes; MENA, Ricardo José Fernandes. Estudo Comparativo Brasil-Portugal sobre o Uso de Redes Sociais na Internet por Jovens como Instrumento de Reclamação Junto de Empresas. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 11, n. 3, p. 142-172, set./dez. 2013.

COLEMAN, James. Relational analysis: The study of social organizations with survey methods. **Human Organization**, v. 17, n. 4, p. 28-36, dez. 1958.

COSTA, Barbara Regina Lopes. **Internet como Meio de Hibridização das Mídias**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 35. Fortaleza, 2012. **Anais...** Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2012.

COSTA, Barbara Regina Lopes. **Manifestaciones consumeristas realizadas en las redes sociales: Evidencias de que las empresas desconocen las demandas de los consumidores del siglo 21**. 2016. 299 f. Tese (Doutorado) – Universidad de la Empresa, Facultad de Ciencias Empresariales Montevideo – Montevideo, Uruguay, 2016.

DRAW.IO. **Editor Gráfico Online**. Disponível em: <https://www.draw.io/>. Acesso em: 06 mar. 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2009.

GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. New Jersey, USA: AldineTransaction, 2006.

HUNTINGTON, Heidi E. Subversive memes: Internet memes as a form of visual rhetoric. **Selected Papers of Internet Research**, Denver, v. 14, 2013.

IAB BRASIL; COMSCORE. **Brasil Conectado – Hábitos de Consumo de Mídia – 2013**. Relatório - 2013. [Apresentação em ppt]. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/comunicacaoiab/iab-brasil-2-onda-brasil-conectado>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Acesso à Internet e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2014 / IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015 / IBGE**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 108.

IVOSKUS, Daniel. **Obsesión Digital – Usos y abusos en la red**. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2010.

KANTAR IBOPE MEDIA. **Acessar redes sociais é uma das atividades preferidas dos internautas brasileiros**. Publicado em: 23 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.kantaribopemedia.com/acessar-redes-sociais-e-uma-das-atividades-preferidas-dos-internautas-brasileiros/>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

LIMA, Nataly de Queiroz; DOS SANTOS, Maria Salett Tauk. Redes Sociais e Juventude Rural: apropriações de propostas de Comunicação para o desenvolvimento em redes globalizadas. In: **Intercom. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 225-246, jul./dez. 2012.

MACHADO, Ana Claudia Teixeira. A ferramenta *Google Docs*: construção do conhecimento através da interação e colaboração. **Revista Paidéi@, Unimes Virtual**, Santos, v. 12, n. 1, jun. 2009.

MALHOTRA, Naresh K. *et al.* **Introdução à pesquisa de marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

MATTAR, João. **Metodologia científica na era da informática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

PADULA, Willian Vasconcelos; COSTA, Barbara Regina Lopes. Perfil e comportamento do usuário/cliente diante de uma campanha viral. **Revista Eletrônica Iniciacom**, v. 5, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/iniciacom/article/view/1638>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

PINTO, Daiane de Fátima Vieira; COSTA, Barbara Regina Lopes; ARAÚJO, Richard Medeiros. **Cinquenta Tons de Cinza - Livro e Filme**: o consumo de produtos eróticos pelo público feminino motivado pela obra. [NO PRELO].

PORTAL BRASIL. Mulheres são maioria da população e ocupam mais espaço no mercado de trabalho. Publicado em: 06 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

QUALMAN, Erik. **Socialnomics**: como as mídias sociais estão transformando a forma como vivemos e fazendo negócios. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMALHO, José Antônio. **Mídias sociais na prática**. São Paulo: Elsevier, 2010.

ROSAS, António. O Virtual é o Real finalmente Materializado: A Internet e os Novos Micro-Espaços Públicos Democráticos. In: MORGADO, Isabel Salema; ROSAS, António. **Cidadania Digital**. Corvilhã, Portugal: LabCom Books, 2010. p. 117-142.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodología de la investigación**. 4. ed. Ciudad de México: McGraw-Hill, 2010.

SELLTIZ, Claire *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1987.

SIMET - Sistema de Medição de Tráfego de Última Milha. Velocidade TCP Download - Análise feita em 21/11/2013 às 18h42 utilizando o software SIMET. In: Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em: <<http://simet.nic.br/mapas/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

SIQUEIRA, Ethevaldo. **Revolução digital**: história e tecnologia no século 20. São Paulo: Saraiva, 2007.

THELWALL, Mike; KOUSHA, Kayvan. Academia.edu: social network or academic network? **Journal of the Association for Information Science and Technology**, v. 65, n. 4, p. 721-731, abr. 2014.

THIEL, Cristiane. **O Facebook estimula a compra nas lojas virtuais**. Publicado em: 07 abr. 2012. Disponível em: <<http://cristianethiel.com.br/2012/04/o-facebook-estimula-a-compra-nas-lojas-virtuais/>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

VASCONCELLOS, Liliana; GUEDES, Luis Fernando Ascensão. E-Surveys: Vantagens e Limitações dos Questionários Eletrônicos via Internet no Contexto da Pesquisa Científica. SEMEAD - SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO. 10. FEA - USP, agosto de 2007. **Anais...** Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/420.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

WE ARE SOCIAL. **Digital in 2016**. Disponível em: <<http://wearesocial.com/uk/special-reports/digital-in-2016>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

WORLDOMETERS. **World Population – Society & Media**. Disponível em: <<http://www.worldometers.info/>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

**Barbara
Regina Lopes
Costa**

Publicitária e Administradora, mestra em Administração pela USCS (2005) e doutora em Administração pela UDE (2016). Pós-graduada em Comunicação Empresarial / Relações Públicas pela Cásper Líbero (2000) e em Marketing pelo UniFEI - IECAT (2003). Professora de graduação da Max Planck – Indaiatuba e de pós-graduação da UNIFEI – São Bernardo do Campo. Especialista em Regulação Externa da UP – Curitiba.



Foto: Roberto Montenegro

Os Resultados da Implementação da Política de Cotas em um *Campus* Universitário Federal no Interior do Estado de Minas Gerais¹

Luca Backup Cohen, Marina Katurchi Exner e Peterson Elizandro Gandolfi

Resumo

Este trabalho visa analisar os resultados da implementação da política de cotas no *Campus* Patos de Minas da Universidade Federal de Uberlândia, em Minas Gerais. Como objetivos específicos, optou-se por verificar uma dimensão quantitativa, analisando se houve diferença entre o desempenho de estudantes que entraram por cotas e de estudantes que não entraram por cotas, e identificar as dimensões qualitativas relacionadas ao pertencimento e identificação do aluno com a Universidade. Do ponto de vista quantitativo, a pesquisa buscou analisar todas as notas dos estudantes, desde o início da implementação das cotas no ano de 2013, avaliando o desempenho dos estudantes cotistas e não cotistas a partir de um indicador relacionado às notas finais por disciplinas. Do ponto de vista qualitativo, foram realizadas 55 entrevistas com os vários atores do *Campus*, representados por estudantes cotistas e não cotistas, professores, coordenadores e representantes das lideranças estudantis, os quais abordaram categorias como defasagem, informação, satisfação, desempenho e dimensão política. Como resultados, pode-se concluir que, de fato, não há diferenças relevantes entre alunos cotistas e não cotistas, quanto ao desempenho acadêmico e quanto à sensação de pertencimento na Universidade. Ainda, não foi constatado um ambiente político no *Campus* em que haja abertura para que se discuta temas como cotas e meritocracia, por exemplo.

Palavras-chave

Política de Cotas. Desempenho Universitário. Estudo de Caso. *Campus* Avançado. Universidade Federal.

Abstract

This work aims to analyze the results of the implementation of an affirmative action in the Federal University of Uberlândia (UFU), at the Patos de Minas *Campus*, in the state of Minas Gerais, Brazil. As specific objectives, we opted to verify a *quantitative dimension*, analyzing whether there was a difference

between the performance of students that entered the University through affirmative actions and students who did not enter through affirmative actions. Also, we chose to identify the *qualitative dimensions* related to the student's membership and identification with the University. From the quantitative point of view, the research sought to analyze all students' grades, from the beginning of the implementation of the affirmative action policy, in the year 2013, evaluating the performance of affirmative and non-affirmative action students, based on an indicator related to the courses final grades. From the qualitative point of view, 55 interviews were conducted with various actors of the *Campus*, comprising affirmative and non-affirmative students, teachers, coordinators and representatives of student movements, who addressed analysis categories such as lack of information, satisfaction, performance and political dimension. As results, it can be concluded that, in fact, there are no relevant differences between affirmative and non-affirmative action students, regarding academic performance and the sense of belonging at the University. Also, it was not observed a political environment at the *Campus* that would provide the debate among University actors, regarding affirmative actions and meritocracy, for instance.

Keywords

Affirmative Action Policy. University Performance. Case Study. Advanced *Campus*. Federal University.

INTRODUÇÃO

A política de cotas é um tema extremamente polêmico e está muito em pauta nos tempos atuais. A partir de agosto de 2012, com a sanção da Lei nº 12.711/2012, 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia passaram a reservar 50% de suas vagas para estudantes oriundos do ensino médio público, sendo as outras 50% das vagas preenchidas pela ampla concorrência.

Trata-se de uma medida que visa corrigir, a curto prazo, uma desigualdade social e racial histórica no Brasil, a qual acaba gerando fortes impactos na esfera educacional. Pessoas que dispõem de maiores recursos financeiros estudam em escolas particulares, as quais oferecem aos alunos todo o conteúdo necessário para que ingressem em um Ensino Superior de qualidade. Indivíduos com renda escassa, por outro lado, frequentam escolas públicas, as quais, em sua grande maioria, possuem estruturas precárias e professores pouco qualificados e motivados. Não são treinados, portanto, a prestar vestibular. A política de cotas visa oferecer maiores oportunidades de ingresso no Ensino Superior para alunos que tiveram um ensino de baixa qualidade e que não viam perspectivas de cursar uma universidade.

Há quem defenda que é necessário focar os esforços para atacar a raiz do problema, melhorando a qualidade dos ensinos fundamental e médio, ao invés de facilitar a entrada

de alunos “pouco capacitados” no Ensino Superior, reduzindo o nível da universidade e nivelando por baixo os alunos. Já os defensores de políticas de ação afirmativa acreditam que é necessária uma combinação entre estas e uma melhora no ensino público brasileiro (MOEHLECKE, 2002).

Rosa (2014) define políticas afirmativas como aquelas “destinadas a combater diretamente o caráter sistêmico da discriminação que persiste nas políticas e nas práticas cotidianas nas organizações, o que reflete o legado histórico de discriminação que também está presente em outros segmentos da sociedade” (p. 245). Nesse sentido, é relevante um olhar atento para as *organizações*; dado que elas são espaços que refletem e reproduzem desigualdades estruturais da sociedade; é nelas, também, que devem ser focadas políticas visando a correção dessas desigualdades. As universidades, portanto, são focos de análise essenciais quando se trata de estudos de diversidade em organizações.

O presente trabalho tem como objetivo geral entender os resultados da implementação da política de cotas no *Campus* Patos de Minas da Universidade Federal de Uberlândia, em Minas Gerais. Para isso, como objetivos específicos, buscou-se verificar, a partir de uma análise quantitativa, se houve diferença entre o desempenho de alunos que entraram por cotas e de alunos que não entraram por cotas (objetivo específico 1) e, a partir de uma análise qualitativa, verificar como se estabelecem as relações de pertencimento e identificação do aluno cotista e não cotista com a Universidade (objetivo específico 2).

Para isso, a investigação sustentou-se em quatro dimensões: como a defasagem proveniente do ensino médio afetou (ou não) o desempenho do aluno na universidade; qual era o nível do conhecimento dos alunos sobre os cursos ofertados na UFU (Biotecnologia, Engenharia de Alimentos e Engenharia Eletrônica e de Telecomunicação) e sobre a política de cotas antes de ingressar no Campus; a satisfação e motivação do aluno com a universidade; como se estabelece, ou não, um ambiente na universidade para que se desenvolvam debates políticos.

Com isso, o presente trabalho visa contribuir para o debate da implementação da política de cotas buscando esclarecer “o estigma” de que, com a entrada dos cotistas, houve piora no desempenho acadêmico dos estudantes e, principalmente, entender além dos mecanismos de avaliação quantitativos, quais outros elementos podem demonstrar a ideia socialmente construída ao longo do tempo, de que para classes mais baixas, a universidade é um *não lugar*.

REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE AS COTAS

O panorama brasileiro contempla, historicamente, uma sociedade extremamente desigual, no que tange não apenas aspectos econômicos, mas também sociais e políticos, afetando a vida dos indivíduos menos privilegiados. Falaremos, neste trabalho, sobre dois principais aspectos da desigualdade no cenário brasileiro. O primeiro diz respeito ao acesso à escolaridade de qualidade, variando conforme a renda dos indivíduos e tendo como pressuposto que escolas públicas oferecem um ensino com qualidade inferior às escolas particulares. O segundo aborda a questão do preconceito racial, uma vez que, embora a abolição da escravidão tenha

sido um marco para o fim da diferenciação legal entre negros e brancos, o racismo - implícito e explícito - ainda se faz presente na sociedade brasileira.

A pesquisa de “Análise das condições de vida da população brasileira”, do IBGE (2014), demonstrou que, em 2013, os 20% mais ricos representavam 38,8% dos universitários em instituições públicas, e 43% em privadas. A população com baixa renda permanece sendo a com menor escolaridade, sendo que apenas 20% passa, em média, 5,4 anos na universidade. O Censo demográfico realizado pelo IBGE (2010) aponta que, no grupo de pessoas de 15 a 24 anos que frequenta o nível superior, 31,1% dos estudantes são brancos enquanto apenas 12,8% são pretos e 13,4% pardos. A publicação também mostra que os brancos continuam recebendo salários mais elevados e estudando mais que os negros (pretos e pardos).

Como resposta a problemas com natureza similar aos citados acima, surge o conceito de “ações afirmativas”, as quais podem ser entendidas como políticas de caráter compensatório a injustiças e desigualdades que permeiam a sociedade brasileira moderna (MUNANGA, 2001). A política de cotas é um dos mais conhecidos sistemas de ação afirmativa e consiste em estabelecer um determinado número ou percentual a ser ocupado em uma área específica, tendo como objetivo a inclusão de grupos minoritários, ou seja, grupos marginalizados da sociedade no mercado de trabalho ou nos sistemas de ensino de qualidade, por exemplo.

Em síntese, ação afirmativa é “planejar e atuar no sentido de promover a representação de certos tipos de pessoas pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos em determinados empregos ou escolas” (BERGMANN, 1996, p. 7). É relevante destacar que a ação afirmativa não se limita a compensar uma situação histórica de desigualdade que se sustenta no país por décadas, tendo, também, o forte potencial de garantir uma maior diversidade em ambientes antes elitizados ou, por exemplo, que eram ocupados, majoritariamente, por pessoas brancas.

Historicamente, o ensino superior de qualidade é tido como elitista, sendo que determinadas classes sociais adentram o mundo acadêmico enquanto classes sociais mais baixas estão fadadas ao ciclo da pobreza. A educação é determinante para que um indivíduo possa auferir rendas mais elevadas, já que quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (SEN, 1999, p. 124). Consequentemente, suas oportunidades são expandidas, bem como suas liberdades individuais, conforme aponta Sen (1999): “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (p. 33).

Outra polêmica dá-se no âmbito racial: há quem afirme que tal medida consolida a discriminação racial, já que parte do pressuposto de que apenas o esforço da pessoa negra não é suficiente para ela ingressar na universidade, por exemplo, sendo necessária uma “ajuda” externa. Por outro lado, defensores da política de cotas enxergam nela um meio para a redução da discriminação racial, dado que inclui os negros em locais que nunca foram abertos a eles. Munanga (2001) menciona que:

Em uma sociedade racista, em que comportamentos racistas são difundidos no tecido social e na cultura, a cota obrigatória se confirma como uma garantia de acesso e de permanência dos negros aos espaços e setores da sociedade até hoje majoritariamente reservados à ‘casta’ branca da sociedade. Sendo assim, o uso das cotas seria uma ferramenta transitória, que esperaria o processo de amadurecimento da sociedade global na construção de sua democracia e plena cidadania (MUNANGA, 2001, p. 34).

A história brasileira remete ao passado sombrio da escravidão. Mesmo após a abolição, não houve projeto algum de (re)inserção do negro na sociedade brasileira. Por mais que os negros – os quais, até então, eram tratados como mercadoria – fossem livres, o legado da cultura escravocrata fez com que o preconceito racial se enraizasse no Brasil. A abolição fez com que os senhores preocupassem-se apenas com seus próprios problemas privados, econômicos e políticos enquanto a integração do negro à sociedade e no sistema de trabalho não se tornaram matéria política (FERNANDES, 1964).

A raiz de toda essa discussão está na necessidade de tratar desigualmente os desiguais. Nesse sentido, vale a pena trazer a reflexão de Santos (2003, p. 56): “[...] temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades”.

Sendo assim, o tratamento não diferenciado às pessoas que possuem maiores dificuldades de acesso a determinadas liberdades acaba agravando suas situações. Ainda, em uma sociedade que concede tanto peso para a meritocracia, ou seja, que possui a ideia de que empregos e oportunidades são apenas para quem, de fato, se esforçou para tal e, portanto, fez por merecer, é injusto pensar em avaliar a todos do mesmo modo, sendo que seus pontos de partida muito diferem (MOEHLECKE, 2002).

Ao tornarmos “A Questão da Equidade”, de John Rawls (2000), um dos conceitos centrais na discussão sobre ações afirmativas, pode-se enxergar que as cotas vão muito além de uma questão compensatória ou de promoção de diversidade. As cotas são fundamentalmente uma questão de justiça social: classes sociais menos favorecidas devem contar com as mesmas oportunidades de desenvolvimento que classes sociais mais favorecidas.

Nesse sentido, é relevante trazer o debate acerca de uma teoria crítica da diversidade, trazida por Erring e Henderson (2011). Essa teoria faz uma análise acerca da exclusão e discriminação, refutando as ideias de meritocracia ou do mito da democracia racial, esta última trazida por Gilberto Freyre (1933). A questão da distribuição justa de benefícios para a sociedade, muito relacionada com a discussão de Rawls (2000), é um ponto central para se pensar a teoria crítica da diversidade. Ela sugere que recursos e benefícios, como saúde e educação, devam ser distribuídos de modo que cada indivíduo receba uma “parcela justa”, a qual atenderá suas necessidades individuais, tendo em vista a sua posição na sociedade (a depender da sua raça, gênero, sexualidade, entre outros aspectos). Sendo assim, Erring e Henderson (2011, p. 10, tradução nossa) acreditam que “[...] é possível e necessário focar a redistribuição de bens e recursos para pessoas pertencentes a grupos excluídos historicamente,

privados de direitos ou desprivilegiados, sendo eles vítimas de discriminação. Fazendo isso, será permitida uma expansão da noção de diversidade”.

De modo a promover a ideia de uma diversidade crítica, trazida por Erring e Henderson (2011), são necessárias não apenas ações afirmativas, ligadas à ideia de uma justiça compensatória, mas, também, faz-se essencial que membros de organizações incorporem a crença de que a diversidade traz, de fato, benefícios para a instituição. A diversidade está diretamente relacionada à inovação, à troca de conhecimentos e à variedade de experiências e histórias de vida convivendo em um espaço (ERRING; HENDERSON, 2011). Nesse sentido, a diversidade, quando pensada no âmbito da universidade, é essencial para que se construa um ambiente cada vez mais plural, criando condições para o desenvolvimento de ideias e pensamentos diferentes daqueles observados por um grupo muito homogêneo.

A entrada na universidade é extremamente concorrida e, muitas vezes, injusta, dado que determinadas parcelas da sociedade possuem maiores privilégios em relação a outras. Tais privilégios estão diretamente associados à questão da renda, a qual abre portas para um ensino particular de qualidade e para a possibilidade de maior tempo de estudo, por exemplo. Renda, portanto, é um fator determinante para estimular a desigualdade entre indivíduos, contribuindo para deslegitimar a ideia de que a meritocracia é o meio mais justo para aprovar alunos nos processos de vestibular (MOEHLECKE, 2004). Na concepção positiva da sociedade, são raras as vezes em que, de fato, se merece algo, dado que privilégios são injustos. Sandel (2008) ilustra essa ideia:

Permitir que todos participem da corrida é uma coisa boa. Mas se os corredores começarem de pontos de partida diferentes, dificilmente será uma corrida justa. [...] ainda que se consiga que todos partam do mesmo ponto, é fácil prever quem serão os vencedores - os corredores mais velozes. Mas ser um corredor veloz não é um mérito totalmente do indivíduo. É algo contingente do ponto de vista moral, da mesma forma que vir de uma família rica é contingente (SANDEL, 2008, p. 192).

As cotas oferecem oportunidades de educação para todos, possibilitando que os menos privilegiados, oriundos de famílias de baixa renda, possam competir em situação de igualdade com os que possuem origens mais privilegiadas. A pesquisa Síntese de Indicadores Sociais (SIS) (2014), divulgada pelo IBGE, ilustra essa ideia. Em 2004, apenas 1,7% dos indivíduos pertencentes aos 20% mais pobres tinham acesso ao Ensino Superior público. Em 2013, esse número aumentou para 7,2%. O sistema de cotas foi uma política importante, apesar de não a única, no sentido de ampliar o acesso à universidade pública. A equidade pressupõe tratamento desigual para desiguais, sendo que o objetivo central é estabelecer um patamar de igualdade para que, de fato, a meritocracia torne-se justa e incluyente. O “fazer por merecer”, portanto, requer condições iguais de competição.

AS COTAS E OS ESTIGMAS

A partir da contextualização acerca do significado das cotas, bem como de algumas das teorias relacionadas a esta política, é interessante destacar que o presente trabalho tem como objetivo compreender se há diferença no desempenho entre os alunos cotistas e não cotistas. Ao longo da pesquisa a campo, ouvimos que, após a implementação da política de cotas na UFU, o nível da universidade decaiu, visto que os alunos que entraram através das cotas dispunham de uma base conteudista inferior àquela dos alunos que entraram por ampla concorrência. Esse discurso é disseminado pelo senso comum da sociedade brasileira e, nele, percebe-se a criação de um estigma sobre o aluno cotista.

Identidades dizem respeito às representações que os indivíduos elaboram sobre si mesmos e os outros, sendo construídas na relação do indivíduo com o outro (indivíduo, grupo ou organização, por exemplo), como resultado dos diversos processos de socialização (DUBAR, 1997). As organizações, nesse sentido (e aqui podemos pensar em universidades) são um espaço privilegiado de construção de identificações e de definições de si e dos outros (SANSOULIEU, 1997).

No que se refere aos cotistas que não se identificam na categoria de pretos, pardos ou indígenas (PPI), é importante destacar que, muito embora a questão racial não interfira nesse grupo, em um ambiente universitário, é comum surgir o debate acerca da legitimidade do aluno cotista nesse lugar, ideia esta sustentada pelo argumento de que ele não está no mesmo nível dos demais, por ter ingressado na universidade por meio do sistema de cotas. Assim, o aluno cotista pode carregar consigo a ideia de diferenciado ou inferior, em relação aos alunos que ingressaram por ampla concorrência. Tal comparação é fruto de estereótipos socialmente formados, impostos e aceitos dentro da sociedade e da universidade, usados como parâmetros de avaliação e justificação dos pertencentes a ambientes sociais adequadamente caracterizados (SILVA, 2013).

A questão para os alunos que entraram através das cotas raciais pode ser mais profunda. A política de cotas, apesar de facilitar o acesso ao ensino superior, não significa a isenção da discriminação, e a valorização da cultura negra. Trata-se mais de “um elemento importante para a centralização da visibilidade negra no espaço acadêmico, onde a figura do negro é posta em questão como sujeito (in)capaz de dividir o mesmo espaço que os indivíduos de cor branca” (SILVA, 2013, p. 185). Percebe-se, portanto, que o cotista negro sofre não apenas com a ideia da falta de legitimidade no ambiente universitário, mas, também, com a questão de pertencer e se adequar a um lugar que nunca foi seu, mas sim, majoritariamente, dos brancos.

Goffman (2008) descreve o estigma como sendo a referência a um atributo de descrédito do indivíduo:

Enquanto o estranho está a nossa frente, podem surgir evidências de que ele tem um atributo que o torna diferente de outros que se encontram numa categoria em que pudesse ser incluído, sendo, até, de uma espécie menos desejável – num caso extremo, uma pessoa completamente má, perigosa ou fraca. Assim, deixamos de considerá-lo criatura comum e total, reduzindo-o a uma pessoa estragada ou diminuída (GOFFMAN, 2008, p. 12).

Sob a perspectiva de nosso trabalho, a questão das cotas deve transcender a análise do desempenho dos alunos, focando em uma problemática anterior: o pertencimento e a identidade do aluno na universidade. Nesse sentido, a política afirmativa tem a principal função de assegurar e reestabelecer nos grupos socialmente marginalizados a autoestima, facilitando o caminho para que eles encontrem maiores possibilidades de enfrentamento dos estigmas e estereótipos socialmente impostos, resgatando a identidade e reafirmando a igualdade (SANTOS, 2007).

Vale destacar que a inclusão de diferentes grupos sociais em um espaço antes homogêneo é um passo necessário, mas não suficiente, para valorização da diversidade. Jesus (2011) menciona que “Para além do acesso, a gestão dessa diversidade no sentido de que a comunidade a respeite e a agregue a si é importante para que os novos atores institucionais se sintam parte dela, e os estabelecidos os recebam em suas comunidades” (JESUS, 2011, p. 226).

Sendo assim, para além da questão da justiça social e do reconhecimento do valor da diversidade, é essencial que as diferenças sejam incorporadas organicamente na universidade, para que as pessoas sejam tratadas de forma justa e com as mesmas oportunidades, independentemente das suas diferenças (JESUS, 2011). Nesse sentido, é necessário um esforço, por parte da universidade, de incluir os cotistas, tratando-os como pessoas detentoras de direitos, as quais não estão lá apenas pela “força da lei”, sendo membros efetivos da universidade, como todos os demais.

METODOLOGIA

A presente pesquisa é de natureza qualitativa combinada com recursos da abordagem quantitativa (GUNTHER, 2006). Adotou-se como método de procedimento o estudo de caso, por este permitir, conforme Yin (2001), o uso e a exploração de distintas técnicas de coleta e análise dos dados, como uma forma particular de investigar a realidade.

Como caso de estudo, escolheu-se o *Campus* Patos de Minas da Universidade Federal de Uberlândia, localizada no interior do Estado de Minas Gerais, devido ao seu caráter tecnológico e sua distância do *Campus* principal. Esses dois fatores contribuíram para minimizar as influências de transferências de estudantes *intercampi* e para avaliar o impacto da política em cursos de graduação que historicamente apresentam exigências relacionadas às disciplinas nas áreas de exatas.

Para atender ao **primeiro objetivo específico** que é verificar se houve uma diferença entre o desempenho acadêmico entre estudantes cotistas e estudantes não cotistas, buscou-se avaliar um indicador *proxy* que resumiria o desempenho do estudante para cada disciplina cursada em cada semestre a partir de um indicador denominado coeficiente de rendimento acadêmico (CRA), calculado por meio de uma média geral de notas, a qual é acumulada (MGA). Apesar de existirem várias outras formas de se avaliar o desempenho do estudante, o uso do CRA torna-se válido, porque é um indicador reconhecido em todas as instâncias da Universidade para avaliação de bolsas de monitoria, pesquisa e/ou extensão.

Para a análise quantitativa, houve a disponibilização de uma base de dados com vários indicadores descrevendo o *Campus*, cursos, formas de ingresso (vestibular ou SISU), modalidade de entrada (cotista ou não cotista), ano e período do ingresso, formas de evasão e Média Geral Acumulada (MGA) de cada período letivo, além da MGA geral de todos os semestres. Como recorte temporal, utilizou-se quatro semestres dos anos de 2013 e 2014, contabilizando um total de 278 estudantes.

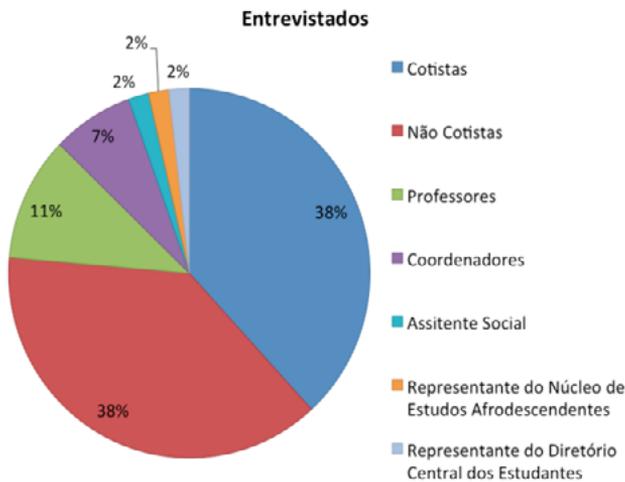
Consideraram-se cotistas todos os que optaram pelas modalidades específicas (raciais e sociais) e como não cotistas os estudantes que disputaram uma vaga pela universidade por meio da modalidade “ampla concorrência”. Desta forma, não houve distinção dentre as diferentes modalidades de cotistas (raciais, sociais e/ou níveis de rendimentos). Também excluiu-se da base os estudantes considerados desistentes oficiais e não oficiais (com CRA zero para o último semestre). Com isso, houve a separação de estudantes cotistas e não cotistas por turmas e por cursos em quatro semestres distintos, além dos respectivos valores de MGA.

Para atender ao **segundo objetivo específico** que é identificar as dimensões qualitativas relacionadas ao pertencimento e identificação do aluno com a Universidade, elaborou-se um planejamento de entrevistas, envolvendo os principais atores do *Campus*, divididos em cinco grupos: estudantes (cotistas e não cotistas), professores, coordenadores de curso, representantes discentes (diretório acadêmico e diretório central de estudantes) e, por fim, assistência social. Para cada grupo descrito, elaborou-se um roteiro específico contendo formas distintas de avaliar as categorias de pesquisa apresentadas neste trabalho, relacionadas ao pertencimento e identificação do aluno com a Universidade a partir do entendimento sobre a defasagem do conhecimento proveniente do ensino médio, conhecimento sobre os cursos e política de cotas, satisfação e motivação com a universidade, e, por fim, uma categoria que se relaciona ao debate político do tema.

Ao todo, foram entrevistados 55 atores, distribuídos conforme o Gráfico 1. O critério de escolha dos entrevistados deu-se de forma a garantir um mínimo de representatividade dos principais atores. Além disso, para os grupos de estudantes cotistas e não cotistas, houve o apoio das lideranças estudantis do *Campus*, as quais divulgaram o projeto e convidaram amplamente o corpo discente. À medida que o projeto se desenvolvia, vários estudantes apresentavam-se como voluntários para serem entrevistados. Com uma gama de possibilidades, a equipe de pesquisa conseguiu entrevistar estudantes cotistas e não cotistas de modo proporcional em cada curso até uma percepção de saturação das respostas, a qual ocorreu por volta de 6 a 8 estudantes por tipo de cota, por curso. Todas as entrevistas foram feitas por dupla de pesquisadores, gravadas e transcritas conforme autorização e esclarecimento dos entrevistados.

Após a coleta dos dados, as informações foram organizadas e, a partir daí, elaborou-se uma argumentação lógica. Foi utilizado o método de codificação aberta em duas etapas. Em linhas gerais, trata-se de um processo analítico por meio do qual conceitos são identificados nas entrevistas, bem como suas propriedades e dimensões. Ao conceituar, a grande quantidade de dados contidos nas entrevistas é reduzida a blocos de dados menores e mais administráveis (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Gráfico 1 - Proporção entre os atores entrevistados



Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, a partir de duas entrevistas distintas, elaborou-se uma análise linha por linha. A cada linha, foi possível depreender conceitos diversos, classificando, assim, ideias similares e separando as diferentes. Isto contribuiu para que fosse possível pensar em imagens que transcendessem, ou não, perspectivas e noções culturais com as quais já estávamos habituados, contidas nos textos, classificando fenômenos de maneiras não pensadas. Após refletir sobre os conceitos, as categorias foram agrupadas de modo a unir em um só bloco conceitos similares. Isto facilitou o estudo das entrevistas, reduzindo as unidades de análise trabalhadas. Para ilustrar isso, o quadro abaixo apresenta e descreve cada categoria usada na pesquisa.

Quadro 1 - Dimensões de análise da pesquisa e seus significados

Categoria	Descrição
Defasagem	Analisa a qualidade da educação anterior do aluno. Ela teve influência na entrada do aluno na Universidade?
Informação	Quais as informações que o aluno tinha sobre seu curso antes de entrar na Universidade? E sobre as cotas?
Satisfação	Quais as variáveis que afetam o nível de satisfação do aluno em relação à universidade? O aluno está satisfeito?
Desempenho	Qual a percepção dos alunos sobre a diferença no desempenho dos alunos cotistas e não cotistas?
Dimensão política	Existe um espaço na universidade onde se discuta o sistema de cotas, para que diferentes opiniões apareçam?

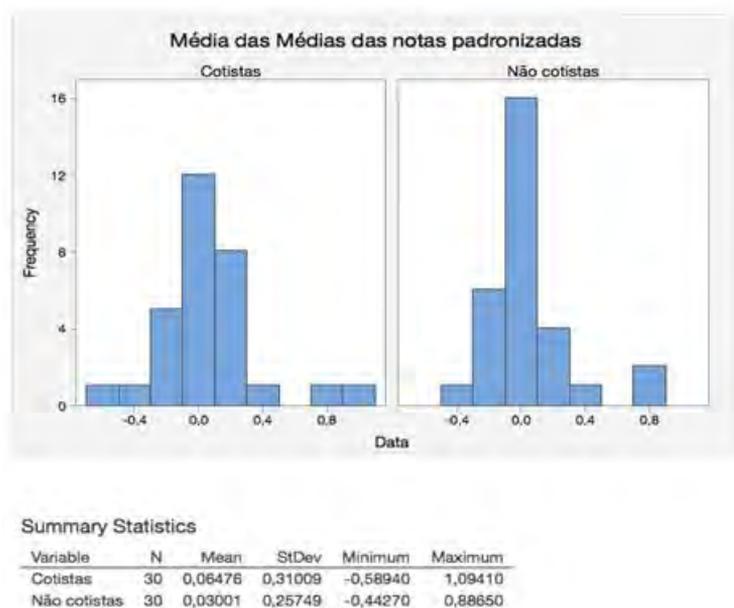
Fonte: Elaboração própria

ANÁLISE DE DADOS

Dimensão quantitativa

O primeiro objetivo do presente trabalho foi verificar se houve uma diferença entre o desempenho de estudantes considerados cotistas e estudantes considerados não cotistas. Para isto, calculou-se a média das médias das notas padronizadas. Ao todo, identificaram-se 30 médias das notas padronizadas para cotistas e 30 médias das notas padronizadas para alunos não cotistas. As médias das notas padronizadas, obtidas através das médias ponderadas e desvios padrão das notas reais, foram contabilizadas de acordo com a divisão *cotistas versus não cotistas* para que se pudesse observar qual das médias “gerais” fosse superior.

Figura 1 - Demonstrativo dos resultados do cálculo da média das médias das notas padronizadas dos estudantes cotistas e não cotistas



Fonte: Elaboração própria

Em conclusão, por mais que a média das médias padronizadas dos estudantes cotistas seja um pouco superior à média dos estudantes não cotistas, o desvio padrão é maior. Por isso, podemos inferir que a diferença é real, mas insignificante. Ou seja, não há diferença contundente no desempenho entre alunos cotistas e não cotistas.

Dimensão qualitativa

O segundo objetivo do presente trabalho foi identificar as dimensões qualitativas relacionadas ao pertencimento e à identificação do aluno com a Universidade a partir do entendimento

sobre a defasagem do conhecimento proveniente do ensino médio, conhecimento sobre os cursos e política de cotas, satisfação e motivação com a universidade, desempenho dos alunos e, por fim, uma dimensão que se relaciona ao debate político do tema.

Dimensão defasagem

Para avaliar a **dimensão defasagem**, verificou-se que 71% dos estudantes não cotistas estudaram, em algum período de suas vidas, em escola pública, mesmo que alguns possam ter tido oportunidade de estudar em escola particular. O fato de muitos terem passado pelo ensino particular e público foi muito rico para a pesquisa, já que os estudantes tinham instrumentos para fazer uma comparação fundamentada entre os tipos de ensino. O discurso de discentes que estudaram, ao longo de toda vida, em escola pública era muito semelhante. Poucos, ao refletirem sobre o ensino público, criticavam-no e frustravam-se com o que lhes fora ofertado, aliás, alegavam que a escola pública oferecia nada mais nada menos que o esperado de um ensino público, como no relato do Estudante 1 (Curso A, cotista): “Sempre tinha um ou outro professor que era ruim, mas isso é uma coisa que você tem que relevar, sabe?”, e do Estudante 12 (Curso B, cotista): “Só estudei em escola pública. O ensino era muito básico. Queixa eu nem tinha tanto. Era o que escola pública tinha pra oferecer mesmo”.

Vale destacar, ainda, a falta de perspectiva observada nos alunos de escola pública, no que se refere à possibilidade de prestar vestibular. São poucos os que possuem a determinação e o empenho de estudar para fazer um ensino superior. Foi interessante notar que essa distinção era muito clara para quem vivenciou um pouco de cada realidade de ensino, como é o caso do estudante abaixo, o qual cursou tanto escola pública como particular.

A escola particular te prepara para um vestibular, para você entrar em uma federal, te dá ensino, material, metodologia para isso. Quando você conversa com gente de escola particular, eles falam: “Eu quero entrar na USP”, “Eu quero medicina”, “Eu quero UnB”. Agora, se você conversa com pessoal de escola pública, o foco é outro. Não tem essa perspectiva de futuro (Estudante 4, Curso C, não cotista).

Na turma que eu estudei na minha escola, só duas pessoas entraram em federal: eu e um amigo meu. O pessoal não tem perspectiva de fazer universidade (Estudante 8, Curso A, cotista).

Uma vez que o ensino público não encoraja o aluno a prestar vestibular e oferece matérias muito básicas, e conteúdos insuficientes para uma prova como o vestibular, a política de cotas faz-se necessária a fim de corrigir essa defasagem. Porém, por outro lado, ainda há a percepção de que se trata de uma política que nivela por baixo os alunos do ensino superior, piorando o nível da universidade. Nos dizeres de uma professora: “A cada lei que surge, nivela mais por baixo, diminui o grau de exigência no ingresso na universidade. Se a educação até o terceiro colegial é ruim, isso acaba passando para a universidade” (Professora 3).

Em contrapartida ao argumento apresentado acima, foi possível notar que não havia

distinções claras entre as dificuldades apresentadas pelos alunos cotistas ou não cotistas, mas sim entre alunos que estudaram em escola pública ou particular, no que tange à adaptação inicial aos conteúdos. Alunos que vieram de colégios públicos apresentavam sempre o mesmo discurso: nunca tinham tido o hábito de estudar. Ademais, após terem entrado na Universidade, perceberam que não tinham aprendido conteúdos básicos para cursar uma Universidade Federal, sendo recorrente ouvir exemplos de como eles tiveram que correr atrás para buscar conhecimentos cobrados pela universidade, com os quais eles nunca haviam tido um contato profundo. O choque principal, portanto, dava-se no 1º período da universidade, normalmente, quando os alunos percebiam que não tinham a base necessária para passar de ano, e percebiam que tinham que mudar seus hábitos de estudo.

Vários de meus colegas vieram de escola pública, com um só período de aula por dia, então nenhum deles tem o ritmo de estudar o dia inteiro (Estudante 9, curso C, não cotista).

Tive bastante dificuldade para me adaptar. Não tinha muito o costume de ficar estudando. No caso, eu pensava que tinha conhecimento e, quando eu entrei aqui, percebi que não tinha base nenhuma para estar fazendo o curso superior (Estudante 18, curso B, cotista).

Ficou visível, portanto, a diferença da adaptação dos alunos que estudaram em escola pública ou em escola particular, e, não necessariamente, entre cotistas e não cotistas. A defasagem, percebeu-se, era um sintoma da universidade como um todo, não podendo ser associada ao fato de o aluno ser ou não cotista e nem ao fato de fazer com que o aluno se sentisse mais ou menos parte da Universidade. Uma solução para essa grande defasagem foram os cursos de nivelamento oferecidos pela universidade.

Dimensão informação sobre o curso

A segunda dimensão de análise utilizada diz respeito às **informações** (ou à falta delas) que os alunos tinham sobre os seus respectivos cursos, antes de ingressarem na universidade. Após realizadas as entrevistas qualitativas, percebeu-se que uma porcentagem significativa dos alunos desconhecia, ou conhecia muito pouco, o curso em que estavam matriculados. Dentre os cotistas, esse desconhecimento estava presente em 33% dos entrevistados e para os não cotistas, em 29%. Esses números demonstraram que quase um terço da universidade ingressou na UFU sem saber, ao certo, os objetivos pedagógicos do curso em questão, a grade curricular e possibilidades de emprego após formado.

Mostrou-se muito recorrente a frase que o “aluno caiu de paraquedas” na Universidade. Os principais motivos elencados pelos quais eles haviam prestado a universidade foram: o aluno não queria sair de Minas Gerais e sabia que a Universidade Federal é de qualidade e não é paga; não conseguiu passar no curso que queria, e acabou sendo aprovado na UFU; e, por fim, algum conhecido comentou sobre o curso com o aluno, o qual acabou se deixando levar por influências externas.

Nem queria esse curso, o que eu queria, na verdade, era outro. Mas, como eu já tinha decidido que viria para Patos, o curso que tinha mais perto do que eu queria era este que estou. Mas não é o curso dos meus sonhos, não é meu objetivo (Estudante 28, Curso C, não cotista).

Decidi pelo curso seis meses antes do vestibular. O que eu queria mesmo era medicina, mas, como minha base não era muito boa e eu precisaria continuar no cursinho, meus pais não teriam como me manter no cursinho (Estudante 22, Curso A, cotista).

Há de se apontar que a Universidade nesse *Campus* é muito recente (ano de 2010), sendo que seus cursos não são por demais conhecidos. Muitos alunos nos falaram que é comum que as pessoas prestem os cursos similares aos desejados. Eram poucos os que, de fato, tinham o sonho de prestar o curso e se formar na área. É importante destacar que não há uma relação direta entre o aluno ser, ou não, cotista e o conhecimento acerca do curso. Um coordenador acredita que “a falta de conhecimento dos alunos em relação ao curso prestado decorre de uma má qualidade do Ensino Médio - tanto particular quanto público”. Ao invés de instigar reflexões acerca de com que os alunos desejam trabalhar e dos seus objetivos de vida, os ensinos médios, geralmente, optam por um método meramente conteudista e que pouco estimula a maturidade e o senso crítico dos alunos.

Aqui na Universidade, acho que muitos alunos querem estar na universidade, mas não sabem o que eles desejam, por questão de imaturidade, por falta de preparo da escola e por não saberem o que o curso faz. E isso não tem relação com escola ser pública ou particular. O ensino médio não forma o aluno para escolher a faculdade dele, com o que ele quer trabalhar. Forma o aluno para passar no vestibular. Essa não presença de um profissional que possa auxiliar o aluno no processo de descoberta faz com que o aluno chegue no vestibular sem uma resposta de se realmente eles querem aquilo que estão prestando (Coordenador 2).

Isso pode acabar desmotivando o aluno e fazendo com que ele não se identifique com o ambiente em que ele estuda, podendo ser um índice determinante para explicar a taxa de evasão.

Dimensão satisfação e motivação

A terceira dimensão observada foi compreender quais são as variáveis que determinam a satisfação e motivação do aluno na Universidade. Buscou-se elencar, na opinião do estudante, o que o motiva, o que o satisfaz e o que faz com ele se sinta parte da universidade. Durante a pesquisa de campo, detectou-se que a maioria dos estudantes cotistas e não cotistas está satisfeita, embora o número de alunos não cotistas satisfeitos (81%) seja superior ao número de alunos cotistas satisfeitos (67%). No entanto, enquanto 9% dos alunos cotistas não estão satisfeitos com a universidade, 14% dos não cotistas não estão satisfeitos.

Afinal, o que tem influência sobre a satisfação dos estudantes? Ao verificar com os estudantes

o que, na visão deles, deveria ser mudado, o item *Campus* aparece, indiscutivelmente, em primeiro lugar, tanto para os alunos cotistas como não cotistas, seguido de *restaurante universitário* e *método de avaliação*.

Durante as entrevistas, ficou nítido o descontentamento generalizado que alunos, professores e coordenadores têm com relação à infraestrutura. No imaginário dos estudantes, uma universidade federal deve ter um *campus* que “esteja à sua altura”, o que não ocorre dado que a UFU Patos de Minas não tem uma infraestrutura própria, sendo instalada no espaço físico de uma universidade privada. Ademais, há também a relação conflituosa que se estabelece com os espaços alugados, os quais, de certa forma, abrigam instituições distintas, com perfis diferentes.

Ter um *campus* significa ter uma identidade. Nossos alunos assistem às aulas dentro de outra instituição [...] e todo mundo sabe disso. Ter um *campus* é estar dentro de sua casa. Aqui não é a casa deles. Não vou te falar que isso está prejudicando o ensino. Acho que ter um *campus* é mostrar que os alunos estão em sua casa (Coordenador 2).

Estou satisfeita, mas acho que falta estrutura, falta um lugar nosso, um *campus*. Isso pode interferir na sensação de pertencimento de um aluno à universidade. Acho que, quando tiver um *campus*, vai ter um nome aqui na cidade. Normalmente, ninguém sabe quem a gente é, onde a gente tá (Estudante 29, Curso B, cotista).

Os depoimentos demonstraram que o fato da Universidade não ter *campus* próprio é extremamente prejudicial, não somente para o estabelecimento do pertencimento e identificação do aluno com a universidade como também à vivência universitária. No que diz respeito à motivação, decidimos perguntar aos alunos se havia alguma distinção entre o envolvimento de alunos cotistas e não cotistas. A grande maioria dos entrevistados defende que não há diferença alguma.

Para confirmar isso, verificou-se se eles participavam de alguma entidade, projeto de iniciação científica, ou se eram monitores. Em linhas gerais, também não houve grande distinção: 52% dos alunos cotistas participam de algum projeto ou entidade enquanto 43% dos alunos não cotistas participam de algum projeto ou entidade. Ou seja, por mais que haja uma pequena diferença no envolvimento, ela não é significativa.

Dimensão desempenho

Sob a óptica do desempenho, o estudante que vai bem se sente mais parte da universidade do aquele que vai mal? O aluno cotista vai pior do que o não cotista? Avaliar o aluno somente com base na nota é suficiente? Existem outros atributos que devem ser avaliados também?

O senso comum afirma que a implementação da política de cotas fez com que o nível das universidades federais caísse consideravelmente devido à educação prévia dos alunos cotistas, recebida em escolas públicas, de qualidade inferior, quando comparadas às privadas. Mas, afinal, não é justamente essa diferença no ensino prévio à universidade que legitima a política de cotas?

Como dito anteriormente na Reflexão Teórica, a desigualdade socioeconômica latente no Brasil faz com as pessoas de classes sociais distintas não tenham as mesmas oportunidades para transformar suas capacidades em liberdades individuais. Indivíduos com menor capacidade de auferir renda estão fadados ao ensino público e, portanto, têm menores chances de adentrarem o mundo universitário. A política de cotas surgiu como uma tentativa de romper com essa realidade e de universalizar o acesso ao ensino superior. Em tese, a diferença de qualidade entre o colégio público e o privado faria com que o nível da universidade federal caísse, devido ao baixo nível de instrução do aluno cotista, mas não é o que acontece na realidade.

Em um primeiro momento, perguntou-se aos estudantes se há diferença no desempenho entre cotistas e não cotistas. A maioria dos cotistas e não cotistas acredita não haver diferença no desempenho.

A diferença de base é mais percebida no primeiro período. Normalmente, quem chega de escola pública chega mais defasado, com mais dificuldade. Mas, de um modo geral, passou do primeiro período e a pessoa acostuma, não vejo muita diferença. Essa diferença de base se manifesta mais no momento do vestibular. (Estudante 24, Curso C, cotista).

Muitas vezes se fala que há um desempenho mais baixo dos alunos que entraram por cotas. Sim, ele é, você está tentando corrigir uma diferença social! Não dá para esperar que o desempenho das pessoas que entram por métodos tradicionais seja igual ao dos cotistas. Mas nós devemos tentar, ao longo do processo de formação do aluno, nivelar o máximo possível (Professor 3).

A maioria dos alunos entrevistados defende que não há distinção no desempenho entre cotistas e não cotistas (fato este que foi comprovado no objetivo um deste trabalho). Por mais que haja significativa diferença entre o ensino público e privado no Brasil, no eixo defasagem, foi comprovado que 71% dos alunos não cotistas estudaram em determinado período de tempo em escola pública, ou seja, grande parte dos alunos dessa Universidade recebeu uma educação semelhante.

Ademais, ainda sobre desempenho, notou-se, ao longo da pesquisa de campo, que há um descontentamento generalizado acerca dos métodos de avaliação. Uma das perguntas utilizadas no questionário demandava aos alunos que opinassem sobre a frase: “O CRA (Coeficiente de Rendimento Acadêmico) do aluno determina quem você é na faculdade”. As respostas à essa constatação foram bastante efusivas, sendo, em sua maioria, contrárias à ideia de o aluno ser determinado por uma nota.

É importante ressaltar, no entanto, que este descontentamento é comum entre alunos cotistas e não cotistas e que este não se restringe somente à realidade desta Universidade. O método de avaliação tem relação direta com o vínculo que se estabelece com a universidade e como o aluno se enxerga dentro dela. Por mais que o método de avaliação utilizado seja algo tradicional e definido por instâncias superiores, vale reforçar a insatisfação dos alunos com o sistema vigente.

Dimensão política

Por fim, optou-se por analisar a questão buscando entender se é criado um ambiente em que se discuta a política de cotas na UFU, em que as pessoas possam debater os prós e contras de tal medida, e entender o motivo pelo qual ela se fez necessária. Nesse sentido, verificou-se a falta de debate e conhecimento acerca da política de cotas; a discriminação na Universidade; a possibilidade de haver um órgão de defesa dos interesses dos cotistas; o posicionamento oficial da Universidade, em geral, acerca da política de cotas; e a efetividade da política de cotas no que diz respeito à inclusão racial.

Logo, percebeu-se que, no contexto do *Campus* em que há apenas três cursos na área de Tecnologia, há muito pouco espaço nas aulas para que os alunos possam refletir acerca da política de cotas e temas com teor mais politizado. Ao perguntarmos aos alunos se eles já haviam debatido sobre as cotas, em 95% dos casos, os alunos diziam que não. Os casos em que a resposta era positiva limitavam-se à aula de Ética, disciplina obrigatória apenas para um dos cursos. Foi interessante perceber, também, que, para muitos alunos, a primeira vez que eles haviam refletido acerca da política de cotas havia sido durante a entrevista realizada por nós. O caso do Estudante 9 (Curso B, não cotista): “Não se fala sobre cotas na universidade. Eu mesma fui ouvir só agora. Acho que tinha que ser um pouco mais claro. Tem cotas, mas a gente nunca soube como funciona de verdade”.

Há também discentes que acreditam que o debate acerca das cotas não se faz necessário em uma universidade com cursos de exatas e que eventos nesse sentido não teriam a adesão dos alunos. A divulgação e a conscientização da política seria necessária em ambientes anteriores à universidade, como no Ensino Médio.

Eu tento participar de todos os ciclos da universidade e cotas é um assunto que quase nunca está presente. Acho que tem que conversar sobre isso, mas eu não sei se é aqui que isso tem que ser conversado. Acho que isso faz mais falta para quem ainda está tentando entrar na faculdade, estudando. Isso não é falado na sociedade. Você não ouve falar de cotas na escola, em casa. Acho que a universidade já passou desse estágio. Isso deveria ser discutido antes (Estudante 31, Curso C, não cotista).

Para a gente [DA], nem sempre é viável mobilizar temas políticos, chamar convidados de fora, para não ir quase ninguém. O pessoal não é interessado politicamente, mas deveria ter isso, sim (Estudante do Diretório Acadêmico).

Ademais, muitos acreditam que seria interessante que a informação sobre o funcionamento da política de cotas fosse difundida, como modo de, inclusive, divulgar a universidade e ampliar os potenciais candidatos para o vestibular. Assim, alunos da rede pública que, antes, se viam em situação de desvantagem para cursar um Ensino Superior, passam a ter maiores perspectivas de ingressar em uma universidade. Nesse ponto, um aluno menciona: “acho que, se o pessoal soubesse mais das cotas, divulgaria mais a universidade. Acho que muita gente não entra, porque acha que não consegue. Mas, dentro da universidade, o debate não mudaria muita coisa” (Estudante 23, Curso A, não cotista).

Já para outros estudantes, a falta de informação a respeito das cotas contribui para a discriminação. O indivíduo que não conhece esse sistema tende a apresentar argumentações contra a política sem fundamentos, podendo ser preconceituoso, sem nem sequer perceber. Ainda, foi citada a vontade dos estudantes de saber o posicionamento dos colegas em relação às cotas, de modo a criar um debate saudável e que fuja do escopo de debates usuais da Universidade, os quais se referem a temas técnicos, em sua maioria. Como é o caso do Estudante 4 (Curso A, cotista): “Acho que se tivesse mais informação, teria mais respeito. O pessoal conhece superficialmente como funciona o sistema de cotas. Conhecer como funciona iria mudar a opinião de quem é contra cotas”.

Porém, embora alguns argumentem que a política de cotas contribui para a redução da discriminação e do pré-conceito acerca dos possíveis cotistas, a grande maioria dos entrevistados nega que exista qualquer tipo de preconceito na universidade. De todos os entrevistados, nenhum citou que existe ou que já presenciou alguma situação de discriminação. Porém, aproximadamente 20% dos alunos, ao responderem a essa questão, disseram já ter ouvido piadas ou comentários entre amigos, com o tom de brincadeira, como por exemplo “não tem preconceito nenhum, nunca vi. Só tem piadinha mesmo, tipo com os alunos cotistas. A gente brinca, tipo, ‘Ah, tem piscina na sua favela?!’” (Estudante 2, Curso C, não cotista), ou “Ah, nunca teve discriminação. Só tem as piadinhas de sempre, mas são normais, tipo: ‘Nossa, que celular bonito! Assaltou de quem?’ Mas tudo bem, no momento em que as pessoas têm liberdade pra isso” (Estudante 4, Curso C, cotista).

Percebe-se, portanto, um racismo implícito no contexto desse *Campus*. Muito embora situações de preconceito aconteçam, elas não são observadas com a devida criticidade pelos alunos, sendo, inclusive, naturalizadas. Ainda, como é demonstrado em algumas falas, o cotista carrega a imagem do indivíduo que “roubou” a vaga do aluno que não entrou por ampla concorrência, uma vez que teve maior “facilidade” para ingressar na universidade do que os demais alunos. Nesse sentido, a ausência de um espaço para que o cotista empodere-se e reafirme a universidade como o seu lugar, pode contribuir para que ele se sinta inferior.

Ademais, o fato da política de cotas questionar a desigualdade de condições e de oportunidades e, portanto, a meritocracia, sistema dado como o mais “justo” por grande maioria da sociedade, colabora para deslegitimar a entrada do cotista na universidade. É importante destacar que essa discussão não aparece explicitamente na universidade, mas, sim, através de alguns comentários, como os citados acima. Nesse caso,

Acho que o termo cotista é um pouco de preconceito. É como se você estivesse falando que o cotista não teria condições de ter passado na universidade pelos próprios méritos. Não gosto do termo. Cotas é um preconceito mesmo, parece que estão subestimando você, como se a pessoa não tivesse possibilidade de passar sem o auxílio de cotas (Estudante 10, Curso C, cotista).

Considerando a questão abordada anteriormente, perguntamos a opinião dos cotistas acerca da criação de um órgão com fins de defender os interesses dos cotistas e de representá-los institucionalmente: “Não sinto falta [de um órgão para cotistas]. Acho que, de um modo geral, todo aluno é atendido da mesma forma, independente de ser cotista ou não. Pra mim,

eu não vejo por que ter. Aqui já tem muita orientação aos alunos” (Estudante 29, Curso C, cotista).

No geral, a opinião dos alunos sobre a política de cotas pode ser dividida em relação à política de cotas socioeconômica e cotas para escola públicas, e em relação à política de cotas raciais. Em relação ao primeiro grupo, percebemos que a maioria dos alunos é favorável, muito embora haja uma parcela significativa que se diga contra. Já em relação às cotas raciais, percebemos uma forte oposição, principalmente dos alunos não cotistas, embora os cotistas também, em sua maioria, se digam contra.

Pereira e Hanashiro (2010) entendem esse fenômeno como sendo uma “Atitude de Rejeição com Base no Receio ao Estigma”. Isso significa que, mesmo os grupos de indivíduos designados ou beneficiados por ações afirmativas, podem ter atitudes de rejeição, uma vez que as práticas de diversidade podem estigmatizar os indivíduos beneficiados como sendo menos qualificados ou incompetentes. Como consequência, os próprios beneficiados desenvolvem atitudes contrárias às práticas que os beneficiaram uma vez que passam a temer uma conotação negativa de suas capacidades.

Percebe-se também que a questão racial é muito controversa na universidade. Contrários às cotas raciais sustentam seus argumentos alegando que elas discriminam ainda mais os negros, uma vez que eles necessitam de um “auxílio extra” para ingressar na universidade. Foi percebido que, embora conste no banco de dados que determinados alunos ingressaram na UFU por meio das cotas raciais, durante a entrevista, alguns disseram que não haviam entrado por essa modalidade, sendo possível perceber uma vergonha do aluno de ser cotista racial.

Em relação às cotas para escola pública e renda, não tenho problema. Mas fico um pouco chateado em relação às raciais. Eu falo que eu sou negro. Ter cotas para negros mostra que uma pessoa negra não tem condições de passar em universidade federal. Tipo...ta falando como se você não conseguisse as coisas sozinho (Estudante 2, Curso C, cotista).

Apesar de toda a controvérsia em torno da legitimidade da política de cotas raciais, fica a questão: a UFU está, de fato, cumprindo com o objetivo de aumentar a quantidade de negros ingressos na universidade? Ao perguntar aos alunos se eles achavam que havia uma quantidade considerável de negros no ambiente da UFU, a maioria nos respondeu que não, pouco se veem negros nos corredores.

A fim de entender com maior propriedade a questão racial, buscou-se um representante do Núcleo de Estudos Afro-Descendentes (NEAB). Ela citou a institucionalização do racismo desde a tentativa de implementação da política de cotas raciais na instituição, em 2003, uma vez que a grande maioria dos docentes era contra essa medida, alegando que as cotas sociais contemplariam os negros, nas suas visões. “Não percebo explicitamente que o pessoal diferencia o cotista ou não cotista. Mas, implicitamente, no contexto de piadinhas, sim, percebo em vários espaços. - Ah, só entrou, porque tinha cotas! - Mas é sempre brincadeira” (Representante do Núcleo).

Ela acredita que a maior diferença entre cotistas e não cotistas, principalmente raciais, diz respeito ao capital simbólico que cada um carrega consigo e que contribui, cada vez mais, para a sensação de que a universidade é o “não lugar” do aluno negro. Nesse sentido, mostra-se favorável à possibilidade de haver um órgão direcionado aos interesses dos cotistas, uma vez que seria um bom caminho para que os alunos conquistassem um lugar dentro da universidade, empoderando-se e refletindo acerca de questões que permeiam o assunto das cotas. “Eu acredito que esse órgão traria a possibilidade de empoderar os alunos. A universidade é elitista e branca e isso faz a gente se sentir um tanto “fora do nosso lugar”, mesmo sendo um espaço público. A gente se sente mais empoderado, no sentido de que esse lugar também é meu” (Representante do Núcleo).

Por fim, o debate faz-se necessário, não apenas para afirmar ou rebater a política de cotas, mas também para entregar ao estudante da Universidade o direito à dúvida, instigando-o a pensar sobre os problemas que englobam a sociedade e, mais especificamente, o acesso à universidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, não pretendemos esgotar, em hipótese alguma, o assunto “cotas na universidade federal”, mas, sim, proporcionar algumas perspectivas de análise para que se possa pensar com mais propriedade a questão da política de cotas nesse contexto. Ainda, é necessário que se tenha claro que as conclusões chegadas neste trabalho não podem ser generalizadas, uma vez que cada instituição de ensino e seus respectivos *Campi* possuem seus contextos específicos.

O principal argumento das pessoas contrárias à política de cotas é sustentada no senso comum de que o desempenho dos cotistas é inferior ao dos não cotistas, reduzindo, assim, o nível da universidade. Como objetivo específico um, foi possível perceber que não há uma diferença significativa nas Médias Gerais Acumuladas dos estudantes cotistas e não cotistas.

No que se refere à análise de cunho qualitativo, objetivo dois deste trabalho, procurou-se entender se há diferença na sensação de pertencimento do aluno cotista e do não cotista à universidade. No geral, a grande maioria dos estudantes sente-se pertencente à universidade. Percebeu-se que não foi possível fazer uma distinção tão clara entre o perfil socioeconômico daqueles que ingressaram por meio das cotas ou por ampla concorrência. Ambos os grupos estudaram, em sua maioria, em colégios públicos, sendo que, ao ingressarem na UFU, se depararam com dificuldades muito semelhantes no que tange aos métodos de estudo. A análise qualitativa também não demonstrou, no geral, que há distinções significativas entre o envolvimento, desempenho e motivação dos alunos cotistas ou não cotistas com a universidade.

Também foi possível notar que, no *Campus*, há uma escassez de discussões políticas que fujam do escopo tecnicista de cursos na área de tecnologia. Isso contribui para que os atores da universidade pouco falem sobre o tema *cotas*, criando uma situação em que as pessoas conheçam superficialmente seu funcionamento e seus objetivos. Isso pode, inclusive,

colaborar para o processo de não reconhecimento da universidade como um lugar do cotista, muito embora isso ocorra implicitamente. Nesse sentido, é relevante destacar que essa condição não foi observada em larga escala entre os estudantes, devido ao fato de não haver grandes distinções entre o perfil dos estudantes cotistas e não cotistas. No entanto, não achamos que essa questão devesse ser desconsiderada.

Também, percebeu-se que muitos discentes se sentem parte do ambiente universitário, uma vez que se orgulham de ter passado no vestibular e se veem como merecedores de estudar nessa instituição. Uma vez dentro da universidade, os alunos devem valorizá-la e lutar por possíveis melhorias, em prol de todos aqueles envolvidos.

Em suma, foi possível notar que o ambiente é, no geral, muito acolhedor. Foi interessante reparar que, dentro de um grupo de amigos, muitos eram cotistas e poucos tinham conhecimento. Considerando que, de fato, não há uma distinção entre estudantes que entraram, ou não, por cotas na universidade, vale questionar se um órgão em defesa dos cotistas seria legítimo nesse contexto, por exemplo. Entretanto, julga-se essencial a permanência de cursos de nivelamento para cotistas e não cotistas, uma vez que ambos apresentam dificuldades similares, em muitos casos, e achamos que seria benéfica maior informação a respeito da política de cotas na universidade, de modo a romper com possíveis preconceitos e evitar, cada vez mais, situações de racismo implícito.

Como limites e desafios, destaca-se a dificuldade dos pesquisadores acessarem os alunos cotistas e não cotistas para a realização das entrevistas, visto que a informação sobre cotas era restrita e não divulgada. Graças ao apoio das lideranças da universidade, obtivemos sucesso na identificação dos alunos cotistas e foi facilitado o acesso aos estudantes, de um modo geral. Compreender a relação do estudante cotista com a política de cotas mostrou-se muito difícil devido aos estigmas e preconceitos pré-existentes e à ausência de um espaço para debater o assunto. O resultado quantitativo, revelando que o desempenho do cotista não é pior que o do não cotista, foi extremamente importante. Como futuros trabalhos, sugere-se ampliar a avaliação para os outros *Campi* da universidade pesquisada.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: set. 2017. Aceito para publicação em: jan. 2018.

REFERÊNCIAS

ÉSTHER, Angelo Brigato; MELO, Mariane Catarina de Oliveira Lopes. **A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração de Universidades em Minas Gerais**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.6, n. 1, p. 01-17, Mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v6n1/v6n1a04>>. Acesso em: 11 set. 2015.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**: uma difícil via crucis ainda a caminho da redenção. Periódicos UFRN, Natal-RN, v. 9, n. 1, p. 247-254, jun. 2008.

GOFFMAN, Erving. **Estigma** - Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GUNTHER, H. Pesquisa Qualitativa versus Pesquisa Quantitativa: esta é a questão? **Psicologia – Teoria e Pesquisa**. v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

HERRING, C.; HENDERSON, L. **From Affirmative Action to Diversity: Toward a Critical Diversity Perspective**. *Critical Sociology*, v. 38, n. 5, p. 629-643, 2011. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.968.9010&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro, p. 1-215, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2014/default.shtm>>. Acesso em: 03 out. 2014.

_____. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>>. Acesso em: 03 out. 2015.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **O desafio da convivência: assessoria de diversidade e apoio aos cotistas (2004-2008)**. *Psicol. cienc. prof.* v. 33, n. 1, p. 222-233, 2013.

MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa: história e debates no Brasil**. *Cadernos de Pesquisa USP*, São Paulo, p. 197-217, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. **Ação afirmativa no Ensino Superior: entre a excelência e a justiça racial**. 88. ed. Campinas: Educação Social, 2004. p. 757-776. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a06v2588.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

MUNANGA, Kabengele. **Políticas de Ação Afirmativa em benefício da população negra: um ponto de vista em defesa das cotas**. Goiânia: Sociedade e Cultura, 2001.

OLIVEIRA, Juliana Augusta Nonato de. **Estudantes negros ingressantes na universidade por meio de reserva de vagas: um estudo sobre processos educativos de construção de identidade negra e pertencimento étnico-racial no ensino superior**. São Carlos: UFSCAR, 2013. Disponível em: <http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/8/TDE-2013-04-30T153054Z-5194/Publico/5054.pdf>. Acesso em: 11 set. 2015.

PEREIRA, Jamille Barbosa Cavalcanti; HANASHIRO, Darcy Mitiki Mori. **Ser ou não ser favorável às práticas de diversidade? Eis a questão**. Curitiba: Revista de

Administração Contemporânea, Curitiba, v. 14, n. 4, art. 6, p. 670 – 683, Jul/Ago 2010.

ROSA, Alexandre Reis. Relações raciais e estudos organizacionais no Brasil. **Rev. adm. contemp.** v. 18, n. 3, p. 240-260, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20141085>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

SANDEL, Michael J. **Justiça**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Editora Schwarcz S.A., 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Schwarcz S.A., 1999.

SILVA, F. C. As relações raciais na educação, a objetividade e subjetividade das cotas sócio-raciais no ensino superior. **Revista da ABPN**, v. 5, n. 10, p. 181-195, 2013. Disponível em: <<http://www.abpn.org.br/Revista/index.php/edicoes/article/viewFile/354/264>>. Acesso em: 11 set. 2015.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**Luca Backup
Cohen**

Estudante de graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente, está escrevendo seu TCC sobre o arranjo político-administrativo da cidade de São Paulo. Áreas de interesse e de pesquisa em extensão: Políticas Públicas, Ciência Política Aplicada, Comunicação e Direito Constitucional.

**Marina
Katurchi Exner**

Estudante de Administração Pública pela FGV/EAESP. Ao longo da graduação, foi membra da equipe pedagógica do Cursinho FGV e da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP - FGV). Atualmente, é estagiária no Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB), no qual trabalha com governos estaduais e municipais parceiros para integrar a inovação e a tecnologia nas redes públicas de ensino, por meio do desenvolvimento de Planos de Inovação e Tecnologia Educacional e da implantação e operacionalização de Espaços de Formação e Experimentação em Tecnologias para Professores. Áreas de interesse e de pesquisa em extensão: primeira infância, educação, desenvolvimento local e políticas públicas.

**Peterson
Elizandro
Gandolfi**

Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Mestre em Administração pela FAGEN/UFU. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional - Curso Mestrado Profissional. Docente nos cursos de graduação do Campus de Patos de Minas da Universidade Federal de Uberlândia e coordeno o CIEPS - Centro de Incubação em Empreendimentos Populares e Solidários do Campus Patos de Minas, atuando em vários projetos de extensão. Áreas de interesse de pesquisa e extensão: gestão em saúde (tema do doutorado), gestão do terceiro setor e economia solidária (projetos de extensão) e processos de análise de dados para tomada de decisão.



Foto: Roberto Montenegro



Foto: Roberto Montenegro

Entre a Casa e a Escola: Articulações Discursivas em Torno do Transporte Escolar Privado¹

Adriana Tenório Cordeiro e Sérgio Carvalho Benício de Mello

Resumo

Neste trabalho, face à crescente atenção de políticas públicas quanto à questão da segurança da criança no trânsito, analisamos como se dá a prática articulatória para valorização do transporte escolar privado, enfatizando a experiência de Recife-PE. A perspectiva pós-estruturalista da Teoria do Discurso, à medida que interroga este fenômeno particular, renova um quadro analítico acerca das condições que promovem a conexão estratégica entre diferentes identidades, informando que nem todas as articulações nesse campo discursivo são articulações hegemônicas. Em sua face hegemônica, operações ideológicas nesse campo procuram preencher o significante vazio 'segurança' por meio da negação do transporte escolar clandestino. Ainda, o modo como as crianças se deslocam é crescentemente monitorado, sujeito a lógicas sociais de vigilância e controle, prática corroborada pelo transporte escolar privado, ao mesmo tempo em que constrói a ideia de exercício de uma função pública, isto é, de facilitador da mobilidade urbana.

Palavras-chave

Mobilidade. Crianças. Transporte Escolar Privado. Articulação.

Abstract

In this paper, we analyze, considering the growing attention of public policies regarding children's road safety, how the articulatory practice for valuing private school transport is configured. We emphasize the city of Recife's experience, in Brazil. Discourse Theory's poststructuralist perspective, as it questions this particular phenomenon, renews an analytical perspective about the conditions that promote the strategic connection between different identities, stating that not all articulations in this discursive field are hegemonic articulations. In its hegemonic face, ideological operations in this field seek to fill the empty signifier 'safety' by negating clandestine school transport. Moreover, the way children move is increasingly monitored, subject to social logics of vigilance

and control, a practice corroborated by private school transportation. Nevertheless, at the same time it constructs the idea of exercising a public function, that of facilitating urban mobility.

Keywords Mobility. Children. Private School Transportation. Articulation.

INTRODUÇÃO

Novos espaços de cidadania incluem o global, o local e o espaço de fluxos que os conectam, sendo que a capacidade de se movimentar ganha centralidade para definição do cidadão no século XXI (CRESSWELL, 2013). A virada espacial que tomou conta das Ciências projeta as categorias espaço e lugar para além da Geografia, o que se deve em especial aos processos interligados de urbanização e globalização (SCHMID, 2008). A questão da mobilidade, em especial, tem se ampliado no campo de políticas públicas, à medida que a cidade encontra seu princípio na cultura da mobilidade, mobilidade de pessoas, objetos, tecnologias e informação, numa configuração inédita (LEMOS, 2009). O paradigma da mobilidade (URRY, 2000) afeta, em especial, a maneira de estudarmos políticas específicas que regulam serviços de transporte.

A expansão do tráfego de carros impulsionou a infraestrutura urbana na construção de novas estradas e vias (URRY, 2000; JACOBS, 2011), e a reconfiguração das cidades ocidentais desde o século XX, numa separação crescente e mais distante de atividades, estimula uma maior dependência por sistemas de transporte (FREEMAN, 2006). As taxas de motorização dos países indicam a expansão ininterrupta da quantidade de carros. No Brasil, em uma década, o aumento de 119% no número de veículos foi onze vezes maior que o da população. A frota brasileira passou de 29 milhões para 64.817 milhões de veículos registrados em 2010 (G1, 2014). O estudo Cenário Econômico 2050 indica que essa frota pode triplicar até 2050, podendo chegar a 130 milhões. A taxa de urbanização deve crescer dos atuais 84% para 89%, representando mais 30 milhões de brasileiros aos que vivem em centros urbanos (BRASIL ECONÔMICO, 2014).

À medida que se amplia o espaço do automóvel, registra-se o aumento significativo não apenas do tráfego de veículos, mas dos índices de acidentes envolvendo crianças. Mais de 600 crianças até nove (9) anos de idade morrem anualmente no Brasil vítimas de atropelamento em áreas próximas a escolas (DATASUS, 2015; GLOBAL STATUS REPORT ON ROAD SAFETY, 2015). A uma certa idade, as crianças são consideradas 'aptas' a se deslocarem independentemente a pé ou de bicicleta. Interessante é que a idade para obtenção dessa 'licença', nos últimos anos, aumenta e modifica os padrões de deslocamento da criança pela cidade (HILLMAN *et al.*, 1990). Conduzir crianças em veículos para a escola sugere maior vigilância da mobilidade da criança, uma prática que tem sido crescentemente associada a cuidado e proteção (POJANI; BOUSSAUW, 2014; FOTEL; THOMSEN, 2004).

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) preconiza o “trânsito, em condições seguras” como “direito de todos” (§ 2º do Art. 1, CTB, Lei 9.503/97). Em 2015, foi promulgada, pelo Congresso Nacional, Proposta de Emenda à Constituição (PEC 74/2013), a qual incluiu o transporte como um direito social do cidadão, garantido pela Constituição Federal (CF, Art. 6º). O transporte escolar apresenta-se como política assegurada na Constituição Federal (1988), Art. 208, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Art. 4º, e Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Art. 54, e visa promover o acesso dos alunos às escolas, condição básica para garantir o direito à educação (PERGHER, 2013). Além dos programas públicos que atendem alunos que moram na zona rural, existe uma crescente demanda de transporte escolar por alunos de escolas privadas, localizadas em área urbana. Esses são atendidos por uma rede de serviços privados (ARRUDA *et al.*, 2006; PERGHER, 2013). Esse tipo de serviço é regulamentado e sujeito a fiscalização pelo Estado para garantir a segurança das crianças.

O serviço de transporte escolar privado tem sido apontado, inclusive, como responsável pela redução de milhares de veículos nas portas das escolas todos os dias (cada van conduz cerca de 14 pessoas), um elemento facilitador da mobilidade urbana. Contudo, reconhecemos que existem diversas disputas discursivas no contexto da política do transporte escolar privado e sua regulação pelo Estado, as quais merecem ser abordadas por uma perspectiva que dê conta da análise da articulação discursiva que tem caracterizado esse segmento. Ao considerar a estrutura discursiva como uma prática articulatória que constitui e (re)organiza relações sociais, nossa estratégia de pesquisa deve permitir investigar o modo pelo qual as práticas sociais articulam e contestam discursos, e a identificação de diferentes elementos que compõem uma dada formação hegemônica (LACLAU; MOUFFE, 1989). A Escola de Essex de Teoria do Discurso (TD), cujo surgimento foi marcado pela publicação de *Hegemony and Socialist Strategy* de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, em 1985, provê uma gramática de conceitos numa perspectiva pós-estruturalista que reconhece o espaço social como sendo dominado por disputas entre discursos que visam hegemonizar seus conteúdos (GLYNOS; HOWARTH, 2007). A ênfase em abordagens teórico-discursivas tem, inclusive, ampliado no campo da Administração (MARSTON, 2000; ALVESSON; KARREMAN, 2000; WILLMOTT, 2005).

Engajados em um estudo mais amplo sobre políticas públicas, infância e mobilidade urbana, fizemos uma problematização do fenômeno de crescente atenção pública voltada à segurança da criança no trânsito, indicando que a inserção da criança como ser ‘vulnerável’, ‘dependente’ e ‘frágil’ nas problematizações governamentais em torno do trânsito demanda uma transferência de parte da responsabilidade pela segurança dela a outros sujeitos. O estudo do caso do transporte escolar privado nesse contexto justifica-se à medida que o movimento para valorização desse tipo de transporte provê conteúdos relevantes a uma explicação crítica acerca de políticas de transporte, bem como pode respaldar intervenções governamentais mais eficazes. Assim, o propósito deste artigo é o de analisar como se dá a prática articulatória para valorização do transporte escolar privado. O texto está dividido em mais quatro seções que apresentam a Teoria do Discurso e suas categorias analíticas, as questões metodológicas da pesquisa que conduzimos, a

análise do discurso da segurança da criança no trânsito a partir das articulações em torno do transporte escolar privado e, por fim, algumas conclusões ligadas ao estudo.

A PERSPECTIVA PÓS-ESTRUTURALISTA DA TEORIA DO DISCURSO

O pós-estruturalismo apresenta-se como uma resposta filosófica (ao estruturalismo), numa crítica ao viés otimista e cientificista do estruturalismo francês, e sua pretensão de se transformar em um ‘mega’ paradigma para as ciências sociais (PETERS, 2000). Na perspectiva pós-estruturalista da Teoria do Discurso (TD) de Laclau e Mouffe (1989), a prática política é compreendida como sendo construída de forma precária e contingente. Dessa forma, as identidades sociais e políticas são construídas segundo uma perspectiva não essencialista da identidade. Quando os autores argumentam em torno da necessidade de ampliar ou multiplicar o espaço político, eles o fazem em uma relação próxima com a abordagem de Antonio Gramsci da hegemonia, apontando a necessidade de entender que há diferentes lados do antagonismo, de que não se pode pensar no antagonismo de classe como único e exclusivo. Assim, a classe como categoria central do viés marxista é deslocada. Esse deslocamento crítico evidencia que não existe mais uma única força determinante e totalizante que molde as relações sociais, e a emancipação social não reside nas mãos de uma única classe, mas há uma proliferação de identidades políticas (LACLAU, 1990).

A linguagem é modelo de análise do social, dos sistemas simbólicos (como escola, moda, cidade, sala de aula etc.). Laclau e Mouffe (1987, p. 82) comparam o caso do chute de uma bola na rua ao chute de uma bola numa partida de futebol, enfatizando que “o fato físico é o mesmo, mas o sentido é diferente. O objeto é uma bola de futebol apenas à medida que estabelece um sistema de relações com outros objetos, e tais relações não são dadas pela simples materialidade referencial dos objetos, mas são socialmente construídas”. A essa configuração de relações sociais denomina-se ‘discurso’. Discurso é prática; as ações promovidas por diferentes sujeitos, identidades e grupos sociais são ações significativas, portanto, práticas discursivas (MENDONÇA, 2009). Marston (2000), por exemplo, aponta os efeitos de discursos concorrentes no processo de mudança de políticas públicas habitacionais, explorando como a linguagem na gestão de políticas públicas constrói identidades do bem-estar (*welfare*), como legitimam intervenções políticas e funcionam como um importante cenário da luta ideológica sobre o sentido dos serviços humanos dentro do Estado do bem-estar social (CORDEIRO; MELLO, 2010).

A Escola de Essex de TD, surgida a partir da publicação de *Hegemony and Socialist Strategy* de Laclau e Mouffe (1989), tem norteado a construção de um aparato teórico diversificado e complexo para investigar como as práticas sociais articulam e contestam discursos (e.g., TORFING, 1999; HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000; NORVAL, 2000; GLYNOS; HOWARTH, 2007). A abordagem da TD destaca que as possibilidades de significação são infinitas.

Com a proliferação de ‘significantes flutuantes’ na sociedade, a competição política é vista como tentativas de forças rivais para fixar parcialmente esses significantes a configurações

significativas particulares, numa prática articulatória. Essa fixação parcial é o que Laclau e Mouffe (1989) chamam ‘hegemonia’. A prática articulatória é qualquer prática que estabelece uma relação entre elementos de tal forma que sua identidade é modificada como resultado da prática articulatória. A prática articulatória como uma face da luta hegemônica contribui em graus variados à reprodução (ou transformação) não apenas da estrutura discursiva existente, mas também de relações sociais e assimétricas existentes. Chaves (2005) considera que o conceito de hegemonia é crucial para a questão da ideologia na contemporaneidade, ao prover bases teóricas para abordar a complexidade dos fenômenos sociais contemporâneos. A ideologia aqui é constitutiva do social; trata-se de uma tentativa de resposta, uma busca (ou a pretensão) por fechar lacunas. As operações ideológicas procuram, assim, atribuir a função (impossível) do fechamento a um conteúdo particular a forças políticas que competem para apresentar objetivos particulares que possam preencher as lacunas. Esse processo reflete a tentativa de preencher ‘significantes vazios’ (aqueles que tentam representar a completude ausente de uma comunidade) (LACLAU, 2002), como ‘democracia’, ‘desenvolvimento’ e ‘sustentabilidade’. Apesar de um déficit metodológico que costuma ser atribuído à TD, ampliam-se esforços na TD em sua aplicação a objetos empíricos de investigação (HOWARTH, 2005; GLYNOS; HOWARTH, 2007). A seguir, destacamos algumas questões de método que contemplam essa interface.

QUESTÕES DE MÉTODO

Grande parte da pesquisa empírica conduzida no âmbito da Teoria do Discurso (TD) é baseada em estudos de caso (GLYNOS; HOWARTH, 2007). O caso do transporte escolar privado em Recife, capital pernambucana, reflete uma experiência que pode contribuir à nossa compreensão acerca da segurança no trânsito como campo de disputas, precário e contingente. Salientamos que o CTB aponta como competência específica dos municípios a engenharia, fiscalização, operação e educação do trânsito. A municipalização do trânsito das cidades é apontada pelo Ministério das Cidades (2004) como sendo a “efetiva possibilidade do Prefeito administrar de forma integral e sistêmica os problemas municipais referentes a mobilidade urbana, correlacionando-os com transporte de passageiros e planos diretores”, e está prevista na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (Lei nº 12.587, 03/01/2012, Art. 18). Conforme destacaremos na seção 4, a articulação em torno da Lei Federal da Cadeira em vans escolares a partir da subjetividade política de agentes de Pernambuco reforça a pertinência da escolha desse caso.

A abordagem do estudo de caso na TD pressupõe a geração e análise de uma ampla gama de dados empíricos. Isso significa “tratar uma ampla gama de materiais linguísticos e não linguísticos – pronunciamentos, reportagens, relatórios, eventos históricos, entrevistas, políticas, ideias e as próprias organizações e instituições –, como ‘textos’ ou ‘escritos’ que permitem aos sujeitos experimentar o mundo dos objetos, palavras e práticas” (HOWARTH, 2000, p. 10). Apesar de ser possível distinguir entre dados linguísticos (entrevistas e documentos) e não linguísticos (imagens, arquitetura etc.), trata-se de uma distinção pragmática, e não ontológica (HOWARTH, 2005). Toda a estrutura social é designada

pela estrutura significativa, a linguagem, isto é, espaço social e mundo material são, em sua natureza, discursivos. As duas dimensões, palavras e ações, fazem parte de uma configuração mais ampla que lhes dá sentido e estabelece as relações entre elas: um discurso (BURITY, 1997).

Quadro 1 – Textos escritos (digitais)

Tipo	Fonte	Qtde.
Pesquisa em sites específicos	Associação Brasileira de Prevenção dos Acidentes de Trânsito; Criança Segura; Segurança Líder – DPVAT; Portal do Trânsito; Safe Kids; Road Safety Brazil; DETRAN; ANTP; Associação Brasileira de Medicina do Tráfego.	24
Notícias/dados governamentais	Governo Federal	15
Guias/ Manuais	Guia Criança Segura para Formação de Mobilizadores; Guia Criança Segura do Pedestre;	02
Relatórios	Road Safety Annual Report 2015 – International Transport Forum; Global Status Report on Road Safety: Versão 2013; Versão 2014; Versão 2015; Mapa da Violência 2011: Acidentes de Trânsito – Jovens do Brasil; World Report on Road Traffic Injury Prevention (2004); Censo Econômico 2050 (BRASIL, 2014); Retrato da Segurança Viária 2014.	08
Publicações da imprensa e portais de notícias	JC Online; Diário do Comercio; Diário de Pernambuco; UOL Notícias; G1; Folha de São Paulo; DCI; Correio de Uberlândia; O Estado de São Paulo; Jornal da Tarde; Diário de São Paulo; Agência Brasil.	43
Ofícios	Ofício 048/2015, SINTESPE	01
Legislação (decretos, regulamentações, resoluções, normas técnicas etc.)	Resoluções 533/2015; 541/2015; 277/2008, do Contran; Portaria n.º 466, de 16 de outubro de 2014, do INMETRO; CTB - Cap. XIII – Art. 136 – 139. Da condução escolar; Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (Lei n.º 12.587, 03/01/2012; Resolução 64/255 da Assembleia Geral da ONU (2010); Resolução 02 de 1998 do Detran-PE; Resolução 68/269 da ONU Improving Global Road Safety.	09
Declarações e Planos de Ação	Cadernos MCidades 7 – Trânsito, questão de cidadania (2004); Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011-2020; Versões Zero, 1, 2, e Versão Final da Declaração de Brasília sobre Segurança no Trânsito (2015); Declaração de Moscou sobre Segurança no Trânsito; Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (PNUD, 2015); Declaração das Crianças para a Segurança Viária (ONU, 2015); 2020 Action Agenda (ONU, 2016).	10
Total		112

Fonte: Elaboração própria

Na abordagem qualitativa (MERRIAM, 1992) deste estudo, foi constituído um *corpus*, isto é, uma coletânea de textos naturais para caracterizar um estado ou variedade de discursos

(SINCLAIR, 1991) a partir da problematização do fenômeno de crescente atenção pública quanto à segurança da criança no trânsito (Quadro 1). Consideramos recomendações propostas por Bauer e Aarts (2002) e Sardinha (2000) quanto a critérios de confiabilidade e validade, quais sejam, exaustividade, homogeneidade, representatividade e pertinência.

À medida que assumimos os traços de contingência, historicidade e precariedade da formação social como pressupostos ontológicos, devemos conceder, ainda, papel expressivo para a subjetividade, numa visão que destaca o papel construtivo do social e do político, contribuindo para articularmos categorias e conceitos no processo de análise. Uma vez que se trata de uma abordagem de análise social e política orientada ao problema, destaca que o objeto de estudo é construído, e reconhece o papel importante que as auto interpretações contextualizadas exercem em nos auxiliar a refinar e entender melhor o problema investigado (GLYNOS; HOWARTH, 2007).

A realização de entrevistas com atores-chave, observação e transcrição de declarações públicas em torno do transporte escolar privado em Recife-PE integram a constituição do *corpus* (Quadro 2).

Quadro 2 – Textos falados

Tipo	Atores
Entrevistas	SINTESPE – Sindicato do Transporte Escolar de Pernambuco (E1); Coordenador Executivo do SINEPE (E2)
Audiência Pública [Pauta: Condições Operacionais do Transporte Escolar em Recife-PE]	Deputada Estadual de Pernambuco (E3); Diretoria do Detran-PE (E4); SINTESPE – Sindicato do Transporte Escolar de Pernambuco (E5); CTTU (E6); Ministério Público de Pernambuco (E7); AMUPE – Associação Municipalista de Pernambuco (E8); Educatrânsito (E9); Condutores escolares (E10, E11, E12, E13).
Vídeo	Conteúdo da reportagem exibida no Programa AutoEsporte (citada pela Diretoria do DETRAN-PE) em 02/08/2015, referente ao uso de DRCs em vans escolares.

Fonte: Elaboração própria

Recorremos à Análise de Discurso (AD) para analisar as práticas de significação enquanto formas discursivas (ORLANDI, 2002). As etapas da análise textual incluíram: de-superficialização do texto (analisando quais os atores, o que dizem, como e em que situações), onde desnaturalizamos relações entre palavras e coisas e apontamos demandas e interesses em disputa entre diferentes posições de sujeito; identificação de convergências e antagonismos entre diferentes discursos; e identificação de operações ideológicas que visam hegemonizar determinados conteúdos (CORREIA, 2013). Devido a limitações de espaço, nossa explanação neste artigo enfatiza uma discussão a partir do apontamento de trechos-chave; no caso das entrevistas, usamos parênteses para destacar o sujeito da fala, conforme Quadro 2 (E_n).

ARTICULAÇÕES DISCURSIVAS EM TORNO DO TRANSPORTE ESCOLAR PRIVADO

Articulações não hegemônicas: a segurança da criança no trânsito

A TD faz uma distinção entre posições de sujeito e subjetividade política para captar, por um lado, o posicionamento dos sujeitos em uma estrutura discursiva e, por outro, abordar a agência dos sujeitos (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000) na prática articulatória. No discurso da segurança da criança no trânsito, formulações importantes incluem a Resolução 64/255 da Assembleia Geral da ONU (Organização das Nações Unidas), de março de 2010, a qual proclamou 2011 a 2020 como Década de Ação para a Segurança no Trânsito, com Plano Global para estabilizar e depois reduzir a quantidade de mortes em ruas e estradas. Em setembro de 2015, o Brasil e mais 192 Estados-membros da ONU, aprovaram, na Cúpula da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, a meta de “proporcionar transporte seguro, sustentável e a preço acessível para todos até 2030”. Foi incluída uma meta no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* de “até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas”, e, no Objetivo 11, de “até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos” (PNUD, 2015).

Na 2ª Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança no Trânsito ‘Tempo de Resultados’ em Brasília, novembro de 2015, mais de 130 países de Estados-membros da ONU aprovaram a Declaração de Brasília sobre Segurança no Trânsito (2015), com suas 31 premissas (PP) e 30 objetivos (OP). Esse documento prioriza usuários mais vulneráveis do trânsito e dá ênfase ao transporte público e não motorizado como forma de aprimorar a segurança no trânsito; decide ainda acerca de ações para fortalecer o gerenciamento da segurança no trânsito e aprimorar a legislação e a fiscalização. Paralelamente, a campanha global *#SaveKidsLives* recolheu mais de um milhão de assinaturas para a Declaração das Crianças para a Segurança Viária (ONU, 2015), onde lemos:

Todas nós merecemos uma viagem segura para ir e voltar da escola. As ruas devem ser seguras para permitir que meninas e meninos possam ir à escola a pé. Queremos calçadas seguras e ciclovias, queremos quebra-molas para diminuir a velocidade do tráfego e queremos faixas de pedestre seguras para que possamos ter uma educação sem ter medo ou sofrer lesões. Apelamos a todos os veículos que levam crianças, de todos os lugares e em todo o mundo, para serem seguros (Declaração das Crianças para a Segurança Viária, 2015).

Uma Agenda de Ação 2020 da ONU foi elaborada a partir do Plano Global 2011-2020 e da Declaração de Brasília, estabelecendo cinco prioridades: (1) uma viagem segura para a escola para todas as crianças, incluindo estradas seguras e gestão de velocidade ao redor de cada escola; (2) transporte escolar seguro, incluindo cintos de segurança em todos os ônibus escolares; (3) capacetes de motocicleta para todas as crianças onde os veículos de

duas rodas são o transporte principal da família; (4) veículos seguros para crianças e ação para promover a segurança de crianças; e (5) execução e medidas contra o álcool ao volante.

É nesse contexto de crescente atenção pública à questão da segurança no trânsito que situamos o transporte escolar privado brasileiro. Em julho de 2014, em função de acidentes frequentes envolvendo esse tipo de transporte no Brasil, foi articulado um movimento para cobrar das autoridades mais segurança. Encabeçado pela organização não governamental (ONG) Criança Segura, o movimento priorizou a prevenção de acidentes e declarou como “dever de todos garantir com absoluta prioridade os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, e vimos que o transporte escolar seguro consiste num dos elementos essenciais para a efetivação desse direito” (Nota Pública, 2014). O movimento cobrou obrigatoriedade do uso de cadeirinha e cinto de segurança de três pontos pelas crianças, presença de monitor escolar no veículo, lista de presença das crianças, melhoria na formação de condutores e monitores, e que as escolas destinem locais seguros para embarque e desembarque das crianças. Pediu, ainda, a padronização do transporte em micro-ônibus com certificação pelo INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) (CZERWONKA, 2014).

Observamos que a disputa entre projetos distintos assume o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns (DAGNINO, 2004). No contexto do transporte escolar, centenas de condutores escolares protestaram, em maio de 2015, perto do Congresso Nacional contra a padronização de seus veículos e outras medidas (PEDUZZI, 2015). Condutores de outras capitais brasileiras também fizeram manifestações integrando um Movimento de Valorização do Transporte Escolar. Em Recife-PE, profissionais pararam suas vans em frente à Assembleia Legislativa, para reforçar a pauta nacional, apresentando, junto a Sindicatos e cooperativas de transporte escolar privado, demandas (D_n):

- Linha de crédito para aquisição de transporte escolar (D_1);
- Isenção do ICMS para profissionais regularizados (D_2);
- Regulamentação da profissão de condutor de transporte escolar (D_3);
- Aprovação de Projeto de Lei para tratar o transporte escolar clandestino como crime (D_4);
- Prerrogativas de utilidade pública (D_5) para os veículos de transporte escolar (Art. 29 Inc. VIII da Lei 9.503/97 e Res. 268/2008 do Contran);
- Inclusão de um representante da categoria na Câmara Temática do DENATRAN (D_6).

Quando a Lei da Cadeirinha tornou o uso de dispositivos de retenção infantil (DRC) obrigatório, em junho de 2010 (Res. 277/2008 do Contran), o Ministro das Cidades esclarecia: “nosso objetivo não é multar, mas garantir a vida”. Até 2015, a regra valia para carros de passeio, e não para transporte coletivo (vans e ônibus, de aluguel, escolar, táxis e demais com peso bruto superior a 3,5 t). Porém, a Resolução 533/2015 do Contran retira o transporte escolar do grupo de veículos desobrigados do uso dos dispositivos de retenção

e a Resolução 541 acrescenta um parágrafo que regulamenta as cadeirinhas, com validade prevista a partir de 1º de fevereiro de 2016, para serem fiscalizadas pelos Departamentos de Trânsito (DETRANs) (G1-PE, 2015). Após aprovação, condutores foram às ruas em julho de 2015, em carreatas, para contestar a exigência de uso da cadeirinha para crianças nas vans, e protestar contra a falta da fiscalização do transporte escolar clandestino (este último aspecto será abordado posteriormente).

Há divergências quanto ao uso de dispositivos de retenção infantil (DRCs). Essa regulamentação é compartilhada pelo INMETRO e pelo Contran; quanto à obrigatoriedade de uso em vans escolares, o DETRAN de Pernambuco se posicionou, junto à Associação Nacional de DETRANs, contra a medida. Em Audiência Pública, ele relata:

Nós levamos essa discussão para a Associação Nacional de DETRANs e oficiamos o DENATRAN através da Associação, onde inicialmente fomos voto vencido, Pernambuco ficou isolado nessa condução. E após a apresentação desse slide que nós confeccionamos aqui em Pernambuco e apresentamos o vídeo do Auto-Esporte, conseguimos com que os 27 DETRANs oficiassem o DENATRAN, em nome de Pernambuco, para que essa Resolução de fevereiro de 2016 não entrasse em vigor. [...] seria um absurdo porque geraria mais insegurança do que segurança; onde se comprova que os estudos realizados pelas bancas do DENATRAN ainda estão muito amadores. [...] O banco de três pontos, ele gera um esforço muito maior que o de dois pontos, e não existe veículo escolar no Brasil com ancoragem (piso) preparado para receber qualquer adaptação. Isso comprovado tecnicamente por engenheiro especialista (E4).

A Diretoria do DETRAN-PE enfatizou as avaliações de engenheiros especialistas, riscos à segurança da criança pelo uso de DRCs em bancos de dois pontos (caso das vans), e a impossibilidade de adaptar a ancoragem (piso) das vans. Destacou, ainda, que há “1352 profissionais de medicina e de trânsito a favor de Pernambuco” (E4) pela não implantação em 2016 do cinto de três pontos. Tal ênfase no discurso do especialista (e da mídia) requer atenção às formas de conhecimento que sustentam as políticas públicas (*e.g.* premissas técnicas, biomédicas, estatísticas etc.), considerando que o governo envolve múltiplos atores que contribuem para a administração da sociedade por meio dos conhecimentos que produzem (BACCHI, 2009).

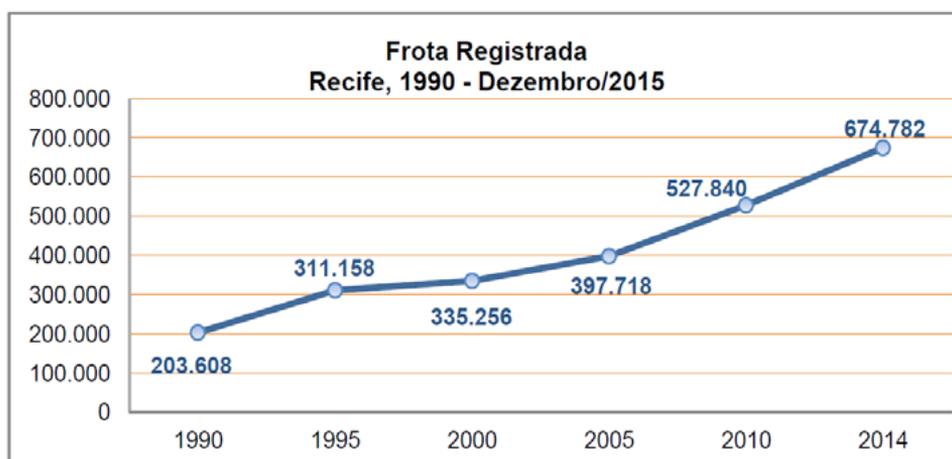
ATD esclarece que a possibilidade de ação de qualquer identidade no campo discursivo deve ser entendida em sentido relacional. Diversos atores – ONG Criança Segura, engenheiros, fabricantes de DRCs e DETRANs – retificaram seu posicionamento, para então rejeitar o uso de DRCs em vans escolares (D_7), e, ainda em outubro, o Contran anuncia no Senado o adiamento da vigência da norma, enquanto representantes do transporte escolar reafirmam a impossibilidade de cumprimento da mesma. Na prática articulatória, o outro está sempre presente, mas nem todas as articulações são hegemônicas. Estas envolvem a negação de uma identidade. Na próxima seção, abordaremos este caso.

Articulações hegemônicas: 'segurança' como significante vazio

Recife possuía, em 2015, uma frota de 674.782 veículos, sendo aproximadamente 60% desse total de automóveis; em 1990, eram 162.450 (DETRAN-PE, 2015); a Figura 1 ilustra esse aumento. É fácil encontrar notícias sobre os congestionamentos e trânsito lento na capital, a qual, em 2014, figurou como a mais lenta do Brasil, de acordo com a base de dados *Numbeo.com*.

Destacamos, nesse campo discursivo, que o serviço de transporte escolar prestado em vans na cidade, responsável por uma redução de cerca de 13 mil veículos nas portas das escolas, é representado como um elemento facilitador da mobilidade urbana, representação enfatizada por diferentes atores pela categoria.

Figura 1 – Frota de veículos em Recife (1990 a 2015)



Fonte: DETRAN-PE (2015).

A Gerência Geral de Operações da CTTU (Companhia de Trânsito e Transporte Urbano) de Recife, por exemplo, reconhece (Audiência Pública, Recife-PE, 2015):

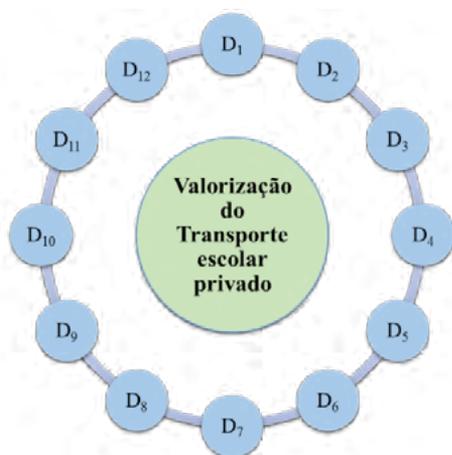
Transporte escolar [...] não resta dúvidas: tire esses 10 ou 13 mil veículos de dentro de um horário de pico, em função do trabalho de vocês [...] (Com) todos vocês (condutores escolares) juntos, passa a ter um fluxo menor de veículos dentro daquele horário de seis às 7h30, 8h dos veículos dos papais que estariam levando as crianças às escolas. Consequentemente, deixa um trânsito menos caótico do que o que nós temos. Não resta dúvidas de que tem a sua função, é uma função pública (E6).

Esse tipo de transporte é regulamentado pelo CTB (Arts. 136 a 139), pela Instrução de Serviço nº 074/ 2014 do DETRAN e resoluções do Contran, os quais, além de documentação geral, fazem exigências específicas em torno da segurança: certidão negativa de antecedentes criminais; certificado de aprovação no curso de formação de condutor de transporte escolar (este curso deve ser renovado a cada 5 anos); os veículos devem ter

pintada uma faixa horizontal na cor amarela, com 40cm de largura, à meia altura e em toda a extensão das partes laterais e traseira do veículo, com o nome ESCOLAR em preto; tacógrafo, que é o registrador instantâneo de velocidade (e o certificado desse equipamento), e cintos de segurança em número igual à lotação. Há vistorias semestrais obrigatórias junto ao DETRAN, o que tende a suscitar queixas quando da comparação com o transporte escolar público, feito por micro-ônibus (os ‘amarelinhos’), e demanda por isonomia nas exigências legais para o transporte escolar (D_8): “Sobre o transporte público no Recife [...] desde a primeira vistoria em janeiro, esses carros, os ‘amarelinhos’, não fizeram a vistoria em julho e estão rodando à vontade por aí. (Os carros) da Prefeitura do Recife estão rodando sem vistoria. Então por que a gente é obrigado, e eles não são? Então são dois pesos, duas medidas” (E12, Condutor Escolar).

Outras demandas, identificadas no caso de Recife-PE, incluem a liberação das vans para uso dos corredores exclusivos de ônibus (D_9), a não autuação das vans escolares no momento de des/embarque no corredor exclusivo de ônibus no bairro de Boa Viagem (D_{10}); vagas para embarque e desembarque nas escolas (D_{11}), e a regulamentação do transporte escolar privado em mais municípios (D_{12}). Um campo de ação surge, assim, em torno de demandas e traços específicos que definem para si uma agenda (Figura 2).

Figura 2 – Agenda pela valorização do transporte escolar privado



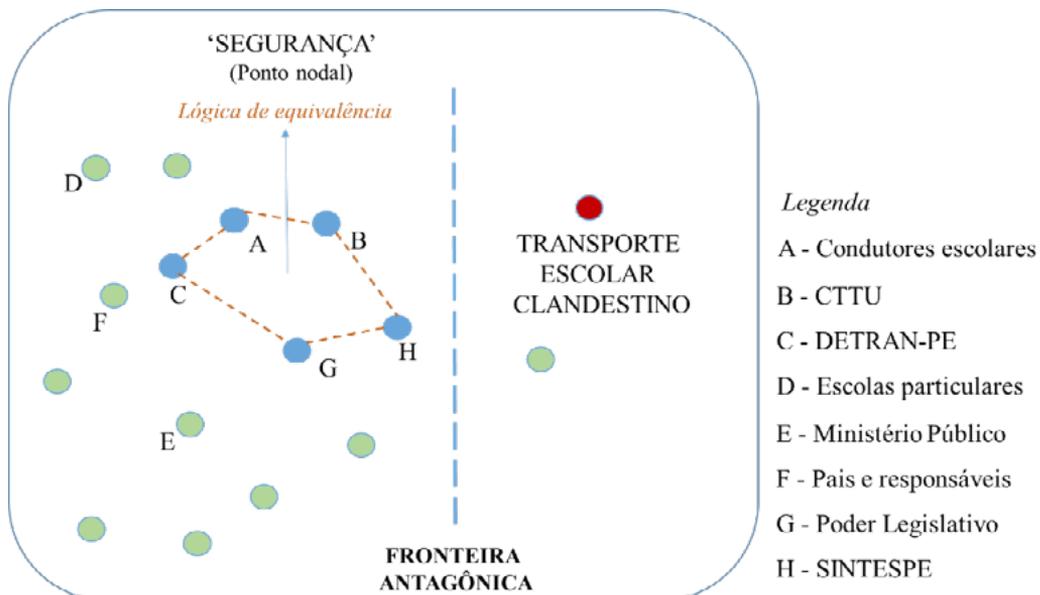
Fonte: Elaboração própria

Burity (1997) esclarece que o campo de ação do ator coletivo emerge em torno de demandas ou questões ligadas a um obstáculo, necessidade, injustiça, adversário ou ameaça – requerendo a negociação de apoios, mobilização de recursos, definição de estratégias e engajamento em ação coletiva. Na prática articulatória do transporte escolar, diferentes elementos são articulados a partir do significativo vazio (ponto nodal) ‘segurança’ (Quadro 3), fixando parcialmente os sentidos desse sistema, numa totalidade estruturada, um discurso (LACLAU; MOUFFE, 1989). A fixação parcial da relação entre significativo e significado é o que Laclau e Mouffe chamam hegemonia.

Quadro 3 - Segurança como significante vazio

Posição de sujeito	Trechos
Condutor escolar	“Eu paro do lado esquerdo, inclino realmente o meu veículo um pouco, minha funcionária desce, pega a criança, entra no carro e saímos. Se vem um agente da CTTU, ele vai cumprir o que ele tem que fazer, que é me autuar. Mas aí eu pergunto... é melhor levar uma multa ou dizer a um pai que a criança dele, a filha dele foi atropelada quando estava no processo de embarque ou desembarque? Então tudo em nós gira em função de preservar vidas. Não é outra coisa” (E10).
SINTESPE	“Lembramos que os veículos que transportam dinheiro gozam deste benefício, ao contrário dos que transportam o futuro do país” (Ofício 048/2015, do SINTESPE ao DETRAN, pedindo prerrogativas de utilidade pública, e vagas exclusivas para embarque e desembarque).
Ministério Público de Pernambuco (MP-PE)	“Se temos uma demanda da população, e essa demanda é justa, é legítima, ela não se submete tão somente a regras de mercado, porque ela envolve a questão de segurança” (E7)

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

Figura 3 – Lógica de equivalência

Fonte: Elaboração própria

A condução de escolares sem portar autorização (Art. 136, CTB) é punida com multa e apreensão do veículo, configurando-se como transporte escolar clandestino (Art. 230, inciso 20 CTB). No campo e transporte escolar privado, a negação do transporte clandestino dá origem a um antagonismo social (LACLAU; MOUFFE, 1989), sendo que uma lógica

da equivalência divide o sistema de diferenças e institui uma fronteira política entre dois campos opostos (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000), numa oposição a um sistema dominante (Figura 3).

A prática articulatória como faceta da luta hegemônica requer a articulação de diferentes visões de tal maneira que o inimigo seja neutralizado (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000). Operações ideológicas (LACLAU, 2002) para preencher o significante vazio ‘segurança’ constroem o transporte clandestino como crime à medida que ele é associado a risco e insegurança da criança no trânsito, e diferentes sujeitos – pais, escolas, agentes de trânsito, órgãos fiscalizadores, mídia – são interpelados (Quadro 4).

Quadro 4 - Operações ideológicas

Posição de sujeito	Trechos
SINTESE	<p>“Quando acontece um acidente com um transporte escolar clandestino, como já houve aqui matéria da Globo onde a criança foi atropelada, sai lá na matéria ‘Transporte escolar atropelou a criança’. [...] Liguei lá pra eles e disse ‘Não, tá errado. É transporte escolar clandestino’... ‘Ah, mas ele tinha o nome ESCOLAR’... ‘Tinha, mas ele não era autorizado’. Então infelizmente quando acontece alguma coisa, eles vão generalizar e vão botar ‘transporte escolar’” (E1).</p> <p>“Eu sei que o transporte clandestino não é fácil de fiscalizar (pela CTTU) [...], mas se nós não tivermos um esforço maior e fizermos com que essa fiscalização funcione, estamos perdidos. [...] O maior fiscal do transporte escolar clandestino é o pai. Se ele pega seu filho e coloca num transporte escolar irregular, ele tá sendo conivente com a irregularidade, que pode custar caro pra ele. [...] Em Recife, tem escolas particulares que fazem inclusive panfletagem de transporte escolar clandestino” (E5).</p>
Condutor escolar	<p>“Certa vez foi parada uma Kombi que estava com 04 alunos na mala do veículo, quatro alunos! Esse veículo, e tenho testemunhas, com menos de quatro ou cinco dias voltou a rodar na mesma escola, e estão rodando até então. [...] As autoridades estão esperando o quê? Que todos passem a ser clandestinos? A minha dúvida é realmente essa” (E13).</p>
Deputada Estadual - PE	<p>“Os transportes clandestinos estão carregando aquilo que pra gente tem o maior valor. Você colocou a questão do transporte de valores, que é isso que vocês fazem, que transportam o verdadeiro valor, pelo menos pra mim, porque tudo mais é recuperável. O que não é recuperável é a perda de um filho ou uma sequela gravíssima de um filho por causa de um acidente de um transporte que não tem a menor... por algum condutor que não tem a menor responsabilidade com a segurança” (E3).</p>

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

Esse processo de representação ideológica (LACLAU, 2002) inclui a lógica de equivalência, para criar identidades equivalenciais que expressam a negação pura de um sistema discursivo. Numa cadeia equivalencial, as diferenças cancelam (provisoriamente) umas às outras na medida em que são usadas para expressar algo idêntico presente nos vários termos da equivalência. Os oponentes ‘transporte escolar privado regular’ e ‘transporte escolar clandestino’ bloqueiam mutuamente suas identidades e interesses. Há uma mobilização de

recursos ideológicos para construir uma hostilidade em relação ao outro. O antagonismo surge, porque os agentes sociais diferentemente posicionados não conseguem alcançar suas respectivas identidades, sendo que as articulações hegemônicas tomam lugar num ambiente antagonístico (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2000).

Assim, ainda que as diferenças sejam canceladas quando se trata de uma oposição ao transporte clandestino, não há garantias de consenso quanto a outras demandas particulares. Na demanda por extensão do corredor exclusivo de ônibus para incluir as vans escolares (D_9) no horário de aulas, a lógica da diferença (que dissolve a lógica equivalencial) é apontada. Na época da pesquisa, a CTTU, em um estudo experimental, havia liberado a faixa para uso dos 6000 taxis da cidade, para avaliar o impacto em termos de ganhos de velocidade comercial. A Gerência de Operações da CTTU frisa que “quando se criou esse tipo de equipamento, esse tipo de ferramenta, foi para dar prioridade para o transporte público de passageiros [...]. Ora, se é exclusivo, não adianta eu querer colocar lá dentro A, B ou C” (E6). Outra disputa diz respeito à autuação, por agentes da CTTU, dos condutores que param seus veículos no corredor exclusivo no bairro de Boa Viagem (D_{10}), onde há residências. O Presidente do SINTESPE justifica que “[...] nós não podemos parar três, quatro ruas ao lado, deixar a van cheia de crianças, descer e vir pra porta do prédio pegar a criança. Não, nós vamos ter que parar sim, pra embarcar e desembarcar essas crianças” (E5).

Além de questões de segurança e proteção da criança, existem aspectos ligados à vigilância e ao controle que são subvertidos pelo transporte escolar clandestino. O antagonismo social identificado nos auxilia a esclarecer uma lógica que caracteriza práticas contemporâneas (GLYNOS; HOWARTH, 2007) de deslocamento de crianças na cidade, em especial, no trajeto casa-escola-casa. Aprofundaremos estes aspectos na próxima seção.

TRANSPORTE ESCOLAR PRIVADOS E LÓGICAS SOCIAIS DE VIGILÂNCIA E CONTROLE

Além da prática articulatória, Howarth (2005) aponta como unidade básica de explanação na TD “a noção de lógica, e o caráter da prática articulatória que combina diferentes lógicas a uma explicação crítica. [...] Lógica não se refere aqui à análise formal de proposições para determinação de sua validade ou verdade” (p. 322). Na TD, a lógica refere-se, de maneira mais ampla e abstrata, às regras que governam uma prática, instituição ou sistema de relações entre objetos e, também, aos tipos de entidades (e suas relações) pressupostos pela operação de tais regras. A lógica do mercado abarca um conjunto particular de regras que governam os arranjos que unem compradores e vendedores. A organização de tais interações via mecanismo de preço pressupõe uma série de entidades que tornam possível a operação dessas regras (HOWARTH, 2005).

A lógica do mercado permeia os serviços de transporte escolar à medida que esse tipo de serviço contribui para o aumento da circulação de mercadorias, oficinas mecânicas, autopeças, borracharias, combustíveis, empresas de seguro, indústrias de automóvel, concessionárias, órgãos de fiscalização, e empresas especializadas em cursos de primeiros socorros (ARRUDA

et al., 2006). Quando a Lei da Cadeirinha entrou em vigor, em 2010, lojas especializadas em DRC tiveram sua demanda ampliada e registraram aumento significativo nas vendas (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2010). Há, ainda outros aspectos associados a transporte clandestino e caronas pagas nessa esfera, mas que extrapolam o âmbito deste artigo.

Ademais, a legislação prevista quanto à segurança no trânsito segue a abordagem baseada em evidências. A lógica da política baseada em evidências foi descrita por Bacchi (2009) e faz parte de um direcionamento para a resolução de problemas que atualmente domina a paisagem intelectual e política das sociedades ocidentais, sendo uma forma de poder que visa a produção de sujeitos que satisfaça às metas da política governamental.

Entretanto, há, ainda, outra lógica que contempla as práticas de deslocamento de crianças na cidade, e que devemos enfatizar. Conforme apontamos no início deste trabalho, a idade para a criança 'obter licença' dos pais ou responsáveis para caminhar ou pedalar pela cidade tem se ampliado sobretudo face à percepção de perigo no trânsito. Outros fatores incluem: a segurança social; o aumento no número de carros disponíveis para as famílias; a rotina organizada de atividades extraclasse, com horários mais apertados; a redução na quantidade de crianças por domicílio; variáveis socioeconômicas como idade e gênero, localização da residência, situação socioeconômica da família, e uso crescente de eletrônicos pessoais de entretenimento como *tablets*, *smartphones* e videogame em casa (POJANI; BOUSSAUW, 2014; FAULKNER *et al.*, 2010; FÓTEL; THOMSEN, 2004).

O monitoramento da mobilidade diária da criança por pais e responsáveis (incluindo celulares e *smartphones*, e restrições em escolhas de percursos), funcionários da escola ou do hotelzinho, e por meio da regulação do trânsito (FÓTEL; THOMSEN, 2004) se estende ao transporte escolar privado e à figura do condutor escolar, corroborando na orquestração específica da mobilidade da criança/adolescente, inclusive na rede de atividades estruturadas (extraclasse) que tende a caracterizar o estilo de vida de muitas crianças da classe média e alta. Em Recife, um condutor escolar se recorda:

Eu tive uma adolescente que eu transportava no meu carro (van), que ela largava do colégio e ia tomar caninha com os colegas. E, sem querer, ela me soltou isso aí. [...] Tinha dia que ela ficava na escola e dizia pra mãe: 'Mãe, hoje eu vou ficar na escola, que eu vou fazer uma atividade extra aqui'. Mas, na realidade, ela tava saindo com o pessoal. [...] Bom, preocupado com isso, aí vem o lado psicológico... falei com ela: 'Minha amiga, você acha que é isso que é importante?' [...]. Mas aí eu fui por trás e conversei com a mãe dela: 'Mãe, quando ela falar que tem uma atividade extra na escola, dá uma olhadinha, porque, sem querer, ela me falou isso. Agora, não fala pra ela que eu disse, pra ela não perder a confiança (E1).

O ator social (condutor escolar) também é monitorado segundo a lógica de regulação do trânsito pelo Estado, com suas múltiplas regras e entidades. Em especial, os motivos para escotar e conduzir crianças em carros ou vans escolares variam, mas as lógicas de vigilância e controle são aspectos importantes das práticas contemporâneas de deslocamento das crianças na cidade, para as quais a condução de crianças em veículos motorizados (carros e vans escolares, em especial) corrobora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisamos, no contexto de ampliação da atenção pública quanto à questão da segurança da criança no trânsito, como se dá uma prática articulatória para valorização do transporte escolar privado, enfatizando a experiência de Recife-PE. A Teoria do Discurso, à medida que interroga esse fenômeno particular, renova um quadro analítico acerca das condições que promovem a conexão estratégica entre diferentes identidades, numa articulação voltada a mudanças do campo discursivo, e esclarecendo que nem todas as articulações são articulações hegemônicas.

A segurança da criança no trânsito deve ser compreendida como campo de disputas. Na ênfase sobre o uso de capacetes, limites de velocidade, redução da ingestão de álcool e drogas ao volante, e uso de dispositivos de retenção infantil nos veículos, evidencia-se o governo como envolvendo múltiplas agências e grupos (acadêmicos, profissionais, especialistas etc.) que contribuem para a administração da sociedade, por meio dos conhecimentos que produzem.

O modo como as crianças se deslocam pelo espaço é crescentemente monitorado, sujeito a sistemas de vigilância e controle. À medida que constrói a ideia de exercício de uma função pública, isto é, como facilitador da mobilidade urbana, o caso do transporte escolar privado tem um valor metafórico à medida que condensa um conjunto de mecanismos de vigilância e controle como exemplar das práticas de uma sociedade que parece ‘encapsulada’ em veículos motorizados.

Algumas considerações críticas envolvem o reconhecimento de que a rua serve a diversos fins, não apenas o de suportar o trânsito motorizado. As ruas e as calçadas, principais locais públicos de uma cidade, são seus órgãos mais vitais, e têm relevância na formação cidadã das crianças. Entretanto, quando as pessoas usam menos as ruas, pelo perigo social ou pelo perigo trânsito, estas se tornam ainda mais inseguras. Os crescentes índices de acidentes de trânsito, a profusão de grades, cercas, condomínios fechados, placas de advertência e câmeras dão mostras da insegurança e do medo que se infiltram nas cidades no mundo todo (JACOBS, 2011).

Se a cidadania é praticada no espaço público, então a transformação desse espaço tem implicações críticas. Há aqui uma clara conexão entre o que se aponta neste trabalho com a necessidade de direcionarmos, no campo da Gestão Pública, ações que enfatizem a perspectiva da criança no âmbito de políticas de mobilidade urbana. Ora, se as oportunidades são reconfiguradas pelo desenvolvimento de infraestruturas de mobilidade – vias expressas, serviços expressos, sucateamento do transporte público etc. – e comunicação que separam e regulam mobilidades de novas formas (CRESSWELL, 2013; GRAHAM; MARVIN, 2001), é preciso considerarmos os efeitos das ações ligadas ao campo da Gestão Pública. Direcionar uma abordagem coesa e viável no tocante à segurança da criança no trânsito requer o trato, pela Gestão Pública, de alguns dos desafios que apontamos no presente trabalho.

É importante ainda apontarmos, em coerência com uma abordagem teórico-discursiva pós-estruturalista, que não há uma conexão fixa e necessária entre conduzir crianças em

vans escolares e vigilância e controle. Trata-se de uma relação contingente. Entendemos, ainda, que, se a capacidade da criança de se movimentar pela cidade pode ser obstruída em diferentes graus por seu recolhimento em espaços privados, como carros e vans escolares, a percepção que essa criança tem da esfera pública é diferente e merece ser mais amplamente problematizada, numa perspectiva crítica, em futuros estudos de caráter qualitativo.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: nov. 2017. Aceito para publicação em: fev. 2018.
- 2 As iniciativas de programas de transporte escolar datam de 03 de fevereiro de 1986, quando foi instituída a portaria nº 86, em que o Ministro da Educação, considerando a necessidade de ampliar as oportunidades de acesso à escola pública, notadamente no meio rural e nas periferias urbanas, oficializou o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), destinado a atender as prefeituras municipais com o financiamento de veículos para transporte de escolar.
- 3 *Save Kids Lives* (disponível em: <http://savekidslives.fia.com/>).
- 4 Atores incluem: Aliança pela Infância; Associação Comunitária Monte Azul; Avante-Educação e Mobilização Social; CEDATT – Conselho Estadual para Diminuição de Acidentes de Trânsito e Transportes; CNU - Brasil (Confederação Nacional dos Usuários de Transportes Coletivos de Passageiros Rodoviários, Ferroviários, Hidroviários, Metroviários e Aéreos do Brasil); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alagoas; CRIANÇA SEGURA Safe Kids Brasil; Espaço de Desenvolvimento e Educação Infantil Criança em Foco; Fundação Thiago de Moraes Gonzaga - Vida Urgente; IBL - Instituto Brasil Leitor; IFAN - Instituto da Infância; Instituto Alana; Instituto Avisalá; Instituto PENSI - Fundação José Luiz Egydio Setúbal; Instituto Brasil Leitor; IPA Brasil - Associação Brasileira pelo Direito de Brincar; Omnisciência - Educação para Paz; OMEP - Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar do Brasil; Pantákulo - Assessoria, Consultoria e Projetos Ltda.; Perkons S.A.; Plan International Brasil; PROTESTE - Associação de Defesa do Consumidor; Rede Estadual da Primeira Infância do Ceará; Rede Marista de Solidariedade; Rede Nacional da Primeira Infância; SBAIT - Sociedade Brasileira de Atendimento Integrado ao Traumatizado; Sociedade Brasileira de Pediatria; Superintendência de Políticas para a Criança e o Adolescente de Alagoas; Tecnodata Educacional Ltda.
- 5 A lei obriga que crianças de até 1 ano sejam transportadas no bebê-conforto; as que têm entre 1 e 4 anos, em cadeirinhas com encosto e cinto próprio; os assentos de elevação, que usam cinto de segurança que ficam na altura do pescoço da criança, devem ser usados para crianças de 4 a 7 anos.
- 6 Fonte: Audiência Pública realizada em 15 de outubro de 2015, em Recife-PE, acerca das Condições Operacionais do Transporte Escolar em Recife.
- 7 Há 1.571 vans em Pernambuco, 1.406 delas na Região Metropolitana do Recife; a capital tem 670 carros.
- 8 Dos programas públicos (PNTE e Caminho da Escola) que atendem alunos da zona rural e periferias urbanas.
- 9 A Prefeitura do Recife liberou, em 2016, por um período de dois meses, o uso do corredor exclusivo por vans escolares para um estudo experimental.

REFERÊNCIAS

- ALVESSON, M., KARREMAN, D. Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. **Human Relations**, Nova Iorque, v. 53, n. 9, p. 1125-2000, 2000.
- ARRUDA, E. E. de; ALMEIDA, C. M.; SOUZA, E. B. de. A mercantilização dos programas escolares: Uma análise do serviço de transporte escolar em Mato Grosso do Sul (1999 - 2004). In: EDUCERE – CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 12. **Anais...** Curitiba-PR, 2006.
- BACCHI, C. **Analysing policy**: What's the problem represented to be? Frenchs Forest, NSW: Pearson Education, 2009.
- BAUER, M.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: um manual prático. São Paulo: Editora Vozes, 2002. p. 39-63.
- BURITY, J. A. Desconstrução, hegemonia e democracia: o pós-marxismo de Ernesto Laclau. In: GUEDES, M. A. (Org.). **Contemporaneidade e política no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997.
- CHAVES, H. Globalização e Ideologia: um estudo sobre a dimensão ideológica do processo de globalização. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: INCLUSÃO SOCIAL E AS PERSPECTIVAS PÓS-ESTRUTURALISTAS DE ANÁLISE SOCIAL. 1. **Anais...** Recife-PE, 2005.
- CZERWONKA, M. **A importância da segurança no Transporte Escolar**. 2014. Disponível em: <<http://portaldotransito.com.br/noticias/transporte-escolar/a-importancia-daseguranca-no-transporte-escolar/>>. Acesso em: maio 2016.
- CORDEIRO, A. T; MELLO, S. C. B. de. Teoria do Discurso Laclauniana: uma mediação entre teoria crítica e prática política. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD. 34. **Anais...** Rio de Janeiro-RJ, 2010.
- CORRÊA, M. I. S. **No Vai e VEM da Mobilidade Urbana**: Perspectivas Discursivas dos Sistemas de Bilhetagem Eletrônica. 2013. 217f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- CRESSWELL, T. Citizenship in Worlds of Mobility. In: SODERSTROM, O. *et al.* (Ed.). **Critical Mobilities**. Londres: Routledge, 2013. p.105-124.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- FOTEL, T.; THOMSEN, T. U. The Surveillance of Children's Mobility. **Surveillance & Society**, v. 1, n. 4, p. 535-554, 2004.

FREEMAN, C. Colliding worlds: planning with children and young people for better cities. In: GLEESON, B.; SIPE, N. (eds.) **Creating Child Friendly Cities: reinstating kids in the city**. New York: Routledge, 2006. p. 69-85. GLYNOS, J.; HOWARTH, D. **Logics of Critical Explanation**. Abingdon: Routledge, 2007.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. **Splintering Urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition**. Routledge: Londres/Nova Iorque, 2001.

HILLMAN, M.; ADAMS, J.; WHITELEGG, J. **One False Move: A Study of Children's Independent Mobility**. Londres: Policy Studies Institute, 1990.

HOWARTH, D.; STAVRAKAKIS, Y. Introducing discourse theory and political analysis. In: HOWARTH, D.; NORVAL, A. J.; STAVRAKAKIS, Y. (Ed.). **Discourse theory and political analysis: Identities, hegemonies and social change**. Manchester/Nova Iorque, Manchester University, 2000. p. 1-16.

_____. **Discourse**. Buckingham UK: Open University Press, 2000.

_____. Applying Discourse Theory: the Method of Articulation. In: HOWARTH, D.; TORFING, J. **Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance**, Londres: Palgrave Macmillan, 2005. p. 316-349.

JACOBS, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LACLAU, E. **Misticismo, retórica y política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____; MOUFFE, C. **Hegemony & Socialist Strategy**. Towards a radical democratic politics. 2. ed. Londres: Verso, 1989.

_____. **New Reflections on the Revolution of our Time**. Londres: Verso, 1990.

_____; MOUFFE, C. Post-Marxism without Apologies. **New Left Review**, n. 166, p. 79-106, 1987.

LEMOS, A. Cultura da Mobilidade. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 16, n. 40, p. 28-35, dez. 2009.

MARSTON, G. Metaphor, morality and myth: a critical discourse analysis of public housing policy in Queensland. **Critical Social Policy**, v. 20, n. 3, p. 349-373, 2000.

MENDONÇA, D. de. Como olhar 'o político' a partir da teoria do discurso. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 153-169, jan./jun. 2009.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. 2. ed. São Francisco: Jossey-Bass, 1992.

NORVAL, A. J. The Things We Do with Words - Contemporary Approaches to the Analysis of Ideology. **British Journal of Political Science**, n. 30, p. 313-346, 2000.

ORLANDI, E. P. **Análise do discurso**: princípios e procedimentos. 4. ed. Campinas: Pontes, 2002.

PEDUZZI, P. 2015. **Motoristas fazem manifestação contra padronização do transporte escolar**. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/05/motoristas-fazemmanifestacao-contrapadronizacao-do-transporte-escolar>>. Acesso em: maio 2016.

PERGHER, C. J. Itinerários da Política de Transporte Escolar. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO SOBRE POLÍTICAS, PLANOS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: DEMOCRATIZAÇÃO E QUALIDADE SOCIAL. 26. **Anais...** Recife-PE, 2013.

PETERS, M. **Pós-estruturalismo e filosofia da diferença**: uma introdução. São Paulo: Autêntica, 2000.

POJANI D.; BOUSSAUW, K. Keep the children walking: active school travel in Tirana, Albania. **Journal of Transport Geography**, n. 38, p. 55-65, 2014.

SARDINHA, T. B. Lingüística de *Corpus*: Histórico e Problemática. **D.E.L.T.A.**, v. 16, n. 2, p. 323-367, 2000.

SCHMID, C. Henri Lefebvre's theory of the production of space: towards a three-dimensional dialectic. In: GOONEWARDENA, Kanisha *et al.* (Ed.). **Space, difference, everyday life**: reading Henri Lefebvre. Nova Iorque: Routledge. 2008. p. 27-45.

SINCLAIR, J. **Corpus, concordance, collocation**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

TORFING, J. **New Theories of Discourse**: Laclau, Mouffe and Zizek. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.

URRY, J. Societies. **Sociology beyond Societies**: mobilities for the twenty-first centuries. Londres: Routledge, 2000.

WILLMOTT, H. Theorizing Contemporary Control: Some Post-structuralist Responses to Some Critical Realist Questions. **Organization**, n. 12, p. 747-780, 2005.

**Adriana
Tenório
Cordeiro**

Professora Assistente da Universidade de Pernambuco (UPE). Doutoranda em Administração (PROPAD/ UFPE). Mestre em Administração (PROPAD/UFPE). Especialista em Gestão Pública (IFPE).

**Sérgio
Carvalho
Benício de
Mello**

Professor Associado do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco (DCA/UFPE). Doutor pela City University London. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).



Foto: Roberto Montenegro

“Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação com Base na Teoria do Programa¹

Vinicius de Souza Moreira e Suely de Fátima Ramos Silveira

Resumo

Propõe-se explicitar a Teoria do Programa “Minha Casa, Minha Vida” com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), tendo em vista o período 2009-2016. Para tanto, fez-se uso da Análise Documental a respeito da legislação sobre o Programa, adotando os constructos do Modelo Lógico (insumos, atividades, resultados) para interpretação. A investigação proporcionou o conhecimento sobre a trajetória do PMCMV/FAR e possibilitou a visualização teórica da forma pela qual se encontra estruturado para promover benfeitorias planejadas. Ao descortinar a cadeia de causalidade inserida na gênese do Programa, foi possível identificar as hipóteses esperadas de mudança e corporificar categorias para avaliações futuras.

Palavras-chave

Habitação. Políticas Públicas. Avaliação. Teoria do Programa. Modelo Lógico.

Abstract

This study is meant to explain the Theory of the *Minha Casa, Minha Vida* Program with resources from the “Fundo de Arrendamento Residencial” (PMCMV/FAR), considering the 2009-2016 period. Documentary Analysis was used regarding the legislation on the Program, adopting the constructs of the Logical Model (inputs, activities, results) for interpretation. The research provided the knowledge about the trajectory of PMCMV/FAR and enabled the theoretical visualization of the way in which it is structured to promote planned improvements. By uncovering the chain of causality inserted in the genesis of the Program, it was possible to identify the expected hypotheses of change and to incorporate categories for future evaluations.

Keywords

Housing. Public Policies. Evaluation. Program Theory. Logical Framework Approach.

INTRODUÇÃO

Desde o seu lançamento, em 2009, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) tornou-se a principal iniciativa do governo brasileiro para enfrentamento do Déficit Habitacional (DH) do país. As famílias em situação deficitária habitam moradias precárias, em coabitação familiar, vivem em domicílios com ônus excessivo de aluguel urbano e/ou onde haja o adensamento de moradores nos imóveis alugados. Há de se destacar que o DH foi estimado, para o ano de 2015, em 6.186.503 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Dentre as linhas que atuam ante a este problema público, o PMCMV possui modalidades subdivididas em faixas de renda, conforme informações oficiais (BRASIL, 2016). A Faixa 1, a qual compreende as famílias consideradas de interesse social, conta com as seguintes modalidades: o PMCMV/FAR, por meio da integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; o PMCMV-Entidades, alimentado pelo Fundo de Desenvolvimento Social e destinado a famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; a Oferta Pública de Recursos (POR), a qual operacionaliza a subvenção econômica em municípios com população até 50 mil habitantes; e a modalidade rural, direcionada à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. O Programa possuiu, ainda, as Faixas 2 e 3. A fonte de recursos para ambas advém do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), diferindo-se no rendimento familiar, valor subsidiado e taxa de juros cobrada pelas operações.

Desde a sua criação, duas fases foram lançadas e concluídas: o PMCMV-I, entre os anos de 2009-2010, e o PMCMV-II, iniciado em 2011 e finalizado em 2016. Nesses sete anos de atuação, o governo federal investiu cerca de R\$333 bilhões, sendo que as faixas 1, 2 e 3 receberam, respectivamente, 25,3%, 59,6% e 15% dos valores contratados (BRASIL, 2017). A partir do ano de 2016, foi anunciada a continuidade da intervenção, tendo sido reformulada com novos parâmetros, metas e estratégias².

Tendo em vista a representatividade da população de interesse social no DH, a presente proposta concentrou-se na modalidade PMCMV/FAR, responsável por contratar, aproximadamente, 75% de todas as unidades destinadas à Faixa 1 (BRASIL, 2017). Ressalta-se que esta modalidade se direciona ao segmento familiar que abarca 83,9% do total do déficit habitacional urbano do país, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2016).

Devido à abrangência nacional e à complexidade da intervenção, o Programa congrega variadas instituições, agentes e fontes de recursos para promover a entrega efetiva dos produtos planejados – os quais irão influenciar a vida dos beneficiados e o espaço urbano que abrigará os empreendimentos. Por tais razões, no âmbito do estudo das políticas públicas, há o campo de análise e avaliação que são ações essenciais para a academia e a sociedade, haja vista o aumento das demandas sociais e a escassez dos recursos.

A esse respeito, em concordância com Ramos e Schabbach (2012) e Silveira *et al.*(2013), a avaliação é uma atividade imprescindível do planejamento estatal, tendo ocupado espaço

crescente nas pesquisas acadêmicas, conjugando esforços para contribuir para a tomada de decisão, fornecendo informações confiáveis, aplicáveis e tempestivas, de forma a conduzir para uma melhor atuação do poder público.

Tendo como referências esses elementos, é consenso na literatura sobre análise avaliativa a importância de, ao se avaliar um programa, resgatar a teoria implícita a ele. A Teoria do Programa tem a função de apresentar e partilhar a compreensão das relações entre os recursos para operar o programa, as atividades planejadas e os resultados que se espera alcançar (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004). Em muitos casos, a teoria não se encontra explicitada detalhadamente nos documentos oficiais, dificultando os processos de avaliação (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007). Nesse caso, é necessário estruturá-la.

Portanto, após a implementação de uma política e/ou programa, é essencial verificar seus efeitos, principalmente tendo em vista a forma pela qual a ação foi planejada para cumprir suas finalidades. Faz-se importante, neste sentido, conhecer os elementos constituintes dos programas de forma a subsidiar os processos avaliativos. Assim, haja vista a notoriedade adquirida pelo PMCMV, sua amplitude de atendimento e a importância de mensurar os resultados alcançados, lança-se luz para as seguintes questões: qual é a teoria implícita ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”? Como sua explicitação pode auxiliar no processo de avaliação do Programa?

Para responder aos questionamentos, o objetivo deste estudo foi identificar e analisar os elementos normativos e contextuais que caracterizam o Programa Minha Casa, Minha Vida na modalidade Fundo de Arrendamento Residencial, como forma de expressar a Teoria do Programa. E, com isso, sugerir um protocolo orientador para avaliar os efeitos da intervenção, entendendo a interrelação entre insumos, atividades e resultados. Ademais, apresenta-se categorias analíticas para auxiliar procedimentos de medição sistemática.

Importante destacar que a proposta da pesquisa é, justamente, reunir um conjunto de informações legais sobre o PMCMV/FAR e, a partir disso, organizá-las em torno de uma estrutura causal. Explicitar a Teoria do Programa não quer dizer que não existam instrumentos de avaliação do PMCMV.

Nos Planos Plurianuais (PPAs), é possível observar indicadores de avaliação de programas habitacionais no eixo “PROGRAMA: 2049 - Moradia Digna”. Indicadores que dizem respeito a metas globais e à cobertura das ações do governo, como por exemplo “Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural” (BRASIL, 2011, p. 247). Nas auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), avalia-se especificamente o PMCMV/FAR, tendo em vista, a “cobertura de atendimento do programa; a qualidade das construções e aderência entre as especificações do programa e as habitações entregues; a disponibilidade de infraestrutura no entorno dos empreendimentos; e o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários” (TCU, 2014, p. 1). Já a avaliação realizada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2016, p. 1) contemplou “o processo de seleção da construtora pelo Poder Público [...], a verificação da compatibilidade das unidades habitacionais

e da infraestrutura [...], a divulgação [...], o processo de hierarquização e de seleção dos beneficiários, a realização do trabalho social e o nível de satisfação dos beneficiários”.

Nesse sentido, a pesquisa busca trazer um instrumento para avaliação dos projetos locais de provimento habitacional direcionado para as ações específicas do “Minha Casa, Minha Vida” com recursos do FAR, a partir da reunião e análise dos instrumentos e linhas de ações que aqui foram compilados e organizados a partir da abordagem do Modelo Lógico.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: TEORIA DO PROGRAMA E O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Os programas sociais, segundo Weiss (1999) e Pawson e Tiley (2004), surgem na mente dos idealizadores da política, tornando-se produtos da imaginação humana. A concepção dessas iniciativas, continuam os autores, tem o intuito de modificar a realidade em questão, sendo que as ações podem lograr êxito ou falhar. De tal modo, os programas baseiam-se, fundamentalmente, em uma cadeia de ideias do tipo “se...então” (embora os encadeamentos muitas vezes não sejam explícitos). Essas ideias, traduzidas em processos, configuram-se como hipóteses sobre a melhoria social (PAWSON; TILEY, 2004) em dada situação considerada problemática.

Para descrição destes processos, a literatura avaliativa é enfática ao aconselhar a adoção da Teoria do Programa (*Program Theory*) (WEISS, 1998; PATTON, 2002; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004; PAWSON; TILEY, 2004; BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; BROUSELLE; CHAMPAGNE, 2011; MUNTER; COBB; SHEKELL, 2016; SHEARN *et al.*, 2017). Nas palavras de Shearn *et al.* (2017, p. 1 – tradução nossa) “a teoria do programa, ou seja, a ideia específica sobre como um programa causa os resultados pretendidos ou observados, deve ser o aspecto central de qualquer avaliação ou síntese realista”. E isto permite desenvolver um compreensivo desenho da avaliação para, assim, medir o grau de êxito de determinada intervenção.

Patton (2002) orienta para a importância da compreensão clara da terminologia “Teoria do Programa”, cujo entendimento se aproxima de um arcabouço de conhecimento que fundamenta, organiza, categoriza, descreve e explica como compreender o funcionamento dos programas, isto é, a maneira pela qual estão desenhados e pretendem atingir os objetivos (WEISS, 1999). Os estudiosos a respeito advogam que os avaliadores necessitam entender as premissas teóricas em que o programa se baseia e como as ações conduzem aos resultados para os futuros beneficiários (WEISS, 1999). Logo, todo programa se fundamenta em premissas ou hipóteses testáveis sobre os meios necessários para atingir determinados fins (OLIVEIRA *et al.*, 2010).

O delineamento deve expor os processos hipotéticos pelos quais se pode provocar mudanças. Seguindo o raciocínio exposto, a avaliação tem a tarefa de testar a Teoria do Programa implícita às intervenções. A atividade avaliativa oferece a oportunidade de compreender se o emaranhado de “se...então” pode fazer diferença na vida dos indivíduos (SRIDHARAN;

NAKAIMA, 2011). Em outras palavras, tem-se a possibilidade de examinar se os processos reais de mudança são diferentes dos processos hipotéticos.

Por consequência, haverá embasamento nas raízes da intervenção para empreender a avaliação. O ato de avaliar, neste sentido, trata-se da medição sistemática da execução e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, eficácia e efeitos (ambos esperados ou não) em virtude dos objetivos predeterminados (implícitos ou explícitos), para contribuir com o aprimoramento das ações (WEISS, 1998; ROSSI; FREEMAN; LIPSEY, 2004; MORRA-IMAS; RIST, 2009). Engloba-se, nesta atividade, o estabelecimento de critérios, a seleção de quais agentes estarão envolvidos e o momento (*timing*) de realizar a avaliação, elementos descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais características da avaliação

Critérios		
Eficiência: competência para produzir resultados com gasto mínimo de recursos e esforços, conduzindo à menor relação custo/benefício no alcance dos objetivos ao relacionar insumos e produtos.		
Eficácia: medida da extensão pela qual se atinge os objetivos propostos.		
Efetividade: capacidade de promover efeitos de longo prazo (econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais), e relaciona-se ao aprimoramento dos objetivos.		
Agentes		
Governamentais	Não governamentais	
Gestores públicos, políticos, burocratas.	Pesquisadores em universidades, empresas de consultoria, organizações do terceiro setor, mídia e os beneficiários da intervenção.	
Momento		
Ex-ante	Processo	Ex-post
Ocorre antes de iniciar a elaboração do programa, visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de realizar o projeto.	Realizada durante a execução das atividades. Também denominada de gestão contínua; levanta informações sobre o andamento das intervenções.	Requer que o programa ou etapa do mesmo tenha sido concluído para se poder avaliar.

Fonte: Costa e Castanhar (2003); Cohen e Franco (2008); Morra-Imas e Rist (2009); Wu et al. (2010).

Para auxiliar no processo avaliativo, a *Program Theory* deve partir, então, do resgate do desenho inicial do projeto, traçando as metas, objetivos, insumos, atividades, resultados esperados

(BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006). Adotando essa linha de pensamento, Costa e Castanhar (2003) ponderam que o processo de avaliação será facilitado ao se basear em um planejamento consistente, estabelecendo relações causais, isto é, uma cadeia de causalidade. É a factibilidade das relações que promove consistência e permite esperar que a intervenção produza determinado efeito numa instância mais abrangente (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O entendimento convencional da Teoria do Programa ocorre com a utilização de modelos lógicos que são úteis para explicitar as conexões entre os principais elementos do programa (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006). A modelagem lógica, nesse sentido, “geralmente é apresentada na literatura de avaliação como uma forma de abrir a caixa preta para entender melhor os mecanismos causais mais específicos” de propostas de intervenção (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011, p. 69 – tradução nossa).

Os modelos lógicos, por conseguinte, facilitam a sumarização das informações centrais do projeto ao explicitar a lógica existente por trás do mesmo (PFEIFFER, 2000). Isso é útil para melhor compreender os pontos fortes e fracos da intervenção, e permite avaliar a força do vínculo causal entre a intervenção e os efeitos pretendidos (BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011). Portanto, é uma forma sistemática e visual para partilhar a compreensão das relações entre os recursos, as atividades planejadas, as mudanças ou resultados esperados, bem como os agentes envolvidos em cada uma das etapas (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

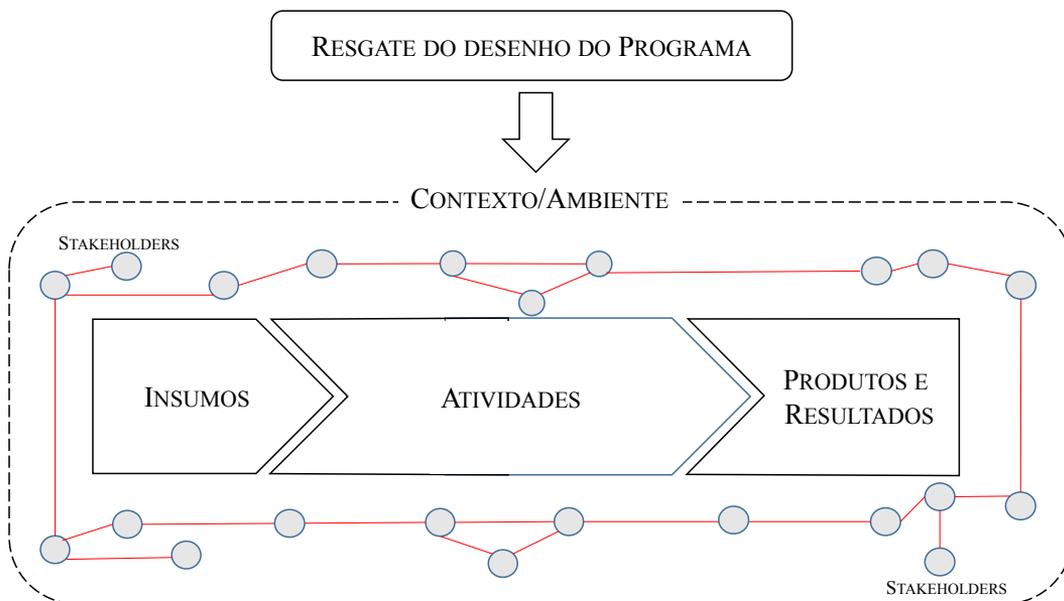
Em virtude do que foi explanado, destaca-se a aplicação tanto da Teoria do Programa quanto dos modelos lógicos como mecanismos de auxiliar, delinear e executar avaliações. Cita-se, nesse caso, os estudos nacionais de Oliveira *et al.* (2014), os quais construíram o modelo teórico para analisar intervenções para o controle da tuberculose; os de Freitas e Silveira (2015), os quais evidenciaram a importância para o desenvolvimento de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com foco no “Luz para Todos”; e os de Silva e Bernardes (2014), os quais propuseram uma matriz de estrutura lógica, com o intuito de subsidiar a realização de pesquisa avaliativa no âmbito do Programa Nacional de Agricultura Familiar.

A nível internacional, também se observa pesquisas recentes, tais como o artigo de Munter, Cobb e Shekell (2016) que discute o papel da Teoria do Programa em pesquisas de avaliação sobre políticas educacionais norte-americanas. Shearn, Allmark e Piercy (2017) apresentam reflexões sobre como construir a Teoria do Programa de forma mais realista, tendo como caso de ilustração os serviços públicos de saúde sexual prestados a jovens na Inglaterra. Há, também, a investigação de Gervais *et al.* (2015), a qual traz uma ferramenta – o modelo lógico – para auxiliar a equipe de profissionais envolvidas no *Father Friendly Initiative within Families*, um programa canadense para promover e apoiar o envolvimento do pai em relação às crianças, nas famílias e nas comunidades. E, mais recentemente, Harman e Azzman (2018) utilizaram a ferramenta *crowdsourcing* para validar a Teoria do Programa por meio de uma análise qualitativa multidimensional.

Em síntese, o modelo teórico de análise aqui construído é resultante da leitura acerca da temática e foi responsável por nortear a operacionalização do estudo, como ilustrado na

Figura 1. Ressalta-se que a ilustração sumariza os “passos” para demonstrar a Teoria do Programa.

Figura 1 – Resgate da Teoria do Programa



Fonte: Elaboração própria.

Parte-se do resgate do desenho do Programa, de maneira a identificar os elementos normativos, humanos e contextuais que permitiram expressar a sua Teoria. A partir deste percurso teórico, extraiu-se direcionamentos sobre a forma como o PMCMV/FAR deve ser executado e as contribuições para elaboração de categorias analíticas que auxiliem no acompanhamento e avaliação do Programa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: O DESENVOLVIMENTO DA TEORIA DO PROGRAMA

A principal finalidade do estudo consistiu no resgate da Teoria do Programa, como forma de planificar e organizar o PMCMV/FAR em uma cadeia causal e, com isso, contribuir para futuras avaliações. A suposição implícita à investigação é que, ao retomar os objetivos do Programa, torna-se necessário estruturar uma hierarquia organizada de objetivos cada vez menores que, se alcançados em sequência, levarão ao objetivo geral proposto. Este processo traça hipóteses do tipo: ao fazer A, então alcança-se B, o que, por sua vez, levará a C, e assim sucessivamente (CRAWFORD; BRICE, 2003). Desvela-se, destarte, a cadeia de causalidade da intervenção. A terminologia “causalidade” aqui empregada advém dos pressupostos da *Program Theory* ao preconizar a identificação das hipóteses causais capazes de promover mudanças na realidade.

Para descrever a causalidade, a coleta e exame das informações foram conduzidas por intermédio da Análise Documental. A escolha desta técnica advém da principal característica das fontes de dados da pesquisa, ou seja, um conjunto de documentos legais emitidos pelo governo federal. A operacionalização da análise respeitou os dois momentos que a técnica sugere: a organização do material e o procedimento de análise (PIMENTEL, 2001). No primeiro, realizou-se a organização do material, observando o conjunto de documentos e como se poderia proceder para torná-los inteligíveis, conforme as intenções da pesquisa. Inicialmente, buscou-se fontes e nelas os documentos necessários. A fonte principal foi a página virtual do Ministério das Cidades (agente gestor do PMCMV/FAR), sendo os documentos as legislações e manuais que institucionalizam e orientam a execução do Programa, no período 2009–2016. A sistematização da documentação coletada encontra-se no Quadro 2.

Quadro 2 – Documentação analisada

Documento	Descrição	Situação
Portaria nº 139, de 13/02/09	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial.	Revogada
Portaria nº 93, de 24/02/10	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do PAR e do PMCMV.	
Portaria nº 140, de 05/04/10	Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV.	
Portaria nº 325, de 07/07/11	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	
Portaria nº 465, de 03/10/11	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	
Portaria nº 610, de 26/12/11	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.	
Portaria nº 168, de 12/04/13	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	Vigente
Portaria nº 412 de 06/08/15	Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do PMCMV.	
Portaria nº 146, de 26/08/16	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos [...], no âmbito do PMCMV.	

Fonte: Elaboração própria

A partir da estruturação dos documentos, o segundo momento consistiu nas análises, ou seja, a reunião de todas as partes: contextos, instituições, conceitos-chave, tendo como base a leitura orientada segundo critérios de análise (PIMENTEL, 2001). De tal modo, para demonstrar a Teoria do Programa, tomou-se como base os constructos indicados pelo Modelo Lógico (W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004), sendo eles: insumos, atividades e resultados (de curto, médio e longo prazos). Importante reforçar que os modelos lógicos, além de serem usualmente empregados para tal finalidade, são úteis para explicitar as conexões entre os principais elementos do programa (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006) e facilitam a sumarização das informações centrais (PFEIFFER, 2000; BROUSSELLE; CHAMPAGNE, 2011).

Os insumos representam o conjunto de recursos (humanos, financeiros, materiais, gerenciais e técnicos) indispensáveis para a execução das atividades e posterior obtenção dos produtos. As atividades dizem respeito às principais ações necessárias que os executores devem cumprir para que o Programa seja implementado. Consequentemente, por meio da execução do conjunto de atividades planejadas, pretende-se alcançar o conjunto de produtos (resultados imediatos e/ou de curto prazo), sejam bens ou serviços, que comporão o projeto habitacional. Dada a obtenção dos produtos do Programa, é possível obter os resultados esperados e que justificam a execução dos empreendimentos habitacionais, sendo eles: melhorias sociais, sustentabilidade e incremento à qualidade de vida da população beneficiária, por exemplo (CRAWFORD; BRICE, 2003).

Além dos construtos mencionados, autores como Pawson e Tiley (2004) e Sridharan e Nakaima (2011) comentam sobre a importância de inserir o contexto que envolve o programa analisado. E, por isso, o processo de desenvolvimento teórico considerou a evolução da intervenção e as alterações ocorridas no decorrer do período estabelecido.

A TEORIA DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” COM RECURSOS DO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

A literatura avaliativa preconiza que o resgate da Teoria do Programa seja realizado trazendo os elementos formais do programa e aspectos do contexto para produzir uma teorização mais dinâmica. Logo, além da análise dos documentos que estruturam e formalizam o PMCMV/FAR, atentou-se a compreender as situações que o cerceavam. Em um primeiro contato com as legislações, ficaram nítidas as modificações no decorrer das fases, uma vez que, desde a criação, nove portarias foram lançadas (06 revogadas e 03 em vigência até 31 de dezembro de 2016). Por isso, optou-se por analisar as alterações no decurso do Programa e propor a teoria resultante da interpretação do desenvolvimento do PMCMV/FAR.

DAS ORIGENS ÀS PORTARIAS MAIS RECENTES: ALTERAÇÕES, CONTINUIDADES E INOVAÇÕES

Para compreender como essa específica modalidade do Programa se encontra estruturada,

foi necessário conhecer suas origens, remontando ao início da crise financeira internacional, em meados de 2008. Os efeitos da crise do *subprime*, à época, começavam a atingir o Brasil. Uma das alternativas adotadas pelo governo consistiu no investimento na indústria da construção civil, capaz de gerar empregos e movimentar a economia. Portanto, lançou-se, em abril de 2009, o “Minha Casa, Minha Vida”, programa habitacional a ser executado em parceria com estados, municípios e construtoras. É digno de nota que o Programa foi criado pela Medida Provisória nº 459 de 2009, a qual foi convertida em Lei, em 7 de julho de 2009, sob o número 11.977 (BRASIL, 2009).

O Programa surge no segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (PT), como uma ação emergencial anticíclica (BONDUKI; ROSSETTO, 2009), direcionada ao provimento de habitações ao mercado, para um segmento populacional que, em termos de rendimentos monetários, tem condições de adquirir imóveis negociados diretamente no sistema financeiro. Assim, o Programa não foi concebido para atender e privilegiar a maior parcela de famílias integrantes do Déficit Habitacional. A intenção, momentânea, era fomentar a indústria da construção civil e sua engenhosa máquina de geração de empregos, renda e consumo. Todavia, assinalam Bonduki e Rossetto (2009), a partir da intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, integrante do MCidades, o Programa inseriu em seu escopo a habitação de interesse social. Esse é o estopim para o nascimento das modalidades de Interesse Social (HIS), em especial aquela com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

Incorporados tais preceitos, o PMCMV iniciou sua atuação na HIS junto ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a partir de abril de 2009. O PAR é um programa habitacional criado no ano 2000 e, até então, estava direcionado a municípios com população superior a 100 mil habitantes, atendendo a famílias com rendimento de até três salários mínimos/mês. O PMCMV aproveita da estrutura normativa trazida pelo PAR e juntos passam a atuar na aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento para a população com renda mensal limitada a R\$1.395,00 (valor relativo ao ano de 2009). A área de abrangência era capitais estaduais, respectivas regiões metropolitanas e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

A atuação conjunta perdura até meados de 2011 quando a Portaria nº 325/2011 determinou as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, integrante do PMCMV. Oficialmente, é com a referida portaria que o PMCMV/FAR, enquanto uma modalidade (dotada de objetivos, regras e ações), se formaliza e adquire status de uma linha de atuação Programa³. O PAR, por sua vez, retoma a suas diretrizes, mais bem detalhadas, na portaria nº 493/2007. A partir da separação, o Programa consolidou-se como uma das modalidades da Faixa 1. Entretanto, a modalidade passou, ainda, por mais três mudanças significativas. A primeira, ainda em seu ano de criação, com o advento da Portaria nº 465/2011; a segunda, com a publicação da Portaria nº168/2013 – ambas durante os mandatos de Dilma Rousseff (PT); e, a terceira, a partir de 2016, quando se instaura novos direcionamentos no Governo Federal, devido às mudanças no Executivo, em virtude da posse de Michel Temer (PMDB).

Para resgatar a Teoria do Programa, optou-se pela adoção do Modelo Lógico. Na construção desses modelos, a Kellogg Foundation (2004) recomenda que a tarefa inicial seja identificar a natureza do problema a ser enfrentado. A natureza do problema do qual trata o PMCMV é a carência de moradias com o mínimo padrão de habitabilidade, traduzida pelo Déficit Habitacional. Todavia, essa construção não se encontrava explícita nas portarias iniciais, nem tampouco nas posteriores. A ausência de detalhamento quanto ao problema não nos permite fazer o entrelaçamento entre o Programa, a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, discussão assinalada por Maricato (2009) e Krause, Balbim e Neto (2013). Durante a análise dos normativos, não se encontrou menções a tais instrumentos, suas diretrizes e objetivos, o que denota falta de articulação entre Política, Plano e Programa. Uma ilustração desta característica é o fato de o “Minha Casa, Minha Vida” focar na promoção de novas unidades habitacionais para aquisição, em detrimento de outras ações/linhas do Plano Nacional de Habitação.

A natureza do problema, até então implícita aos normativos, traduz-se na finalidade principal do Programa, a qual se manteve durante o período de análise, sendo que a proposta é adquirir e requalificar imóveis a serem destinados à alienação para famílias, por meio de operações realizadas por instituições financeiras oficiais federais. Haja vista os aumentos do salário mínimo, o teto da renda familiar passou de R\$1.600 para R\$1.800/mês, em 2016. A principal fonte de recursos permanece a mesma, ou seja, o Orçamento Geral da União (OGU). Assim, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, a OGU participará do FAR mediante integralização de cotas.

Quanto aos objetivos e diretrizes, as portarias promulgadas a partir de 2011 mantiveram-se idênticas, destacando-se: a promoção da qualidade de vida das famílias; criação de novos postos de trabalho por meio da cadeia produtiva da construção civil; reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para idosos; provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos, e a execução do Trabalho Social.

O conjunto problema, objetivos, diretrizes e recursos formam pilares que sustentam o Programa. A partir do entendimento desses aspectos, pode-se planificar as atividades traçadas para a entrega dos produtos esperados, sendo que a expectativa é a geração dos efeitos planejados na população-alvo. O protocolo de ações de execução também sofreu alterações. Contudo, ainda assim, elas podem ser agrupadas em três amplos grupos: preparação/execução da proposta de empreendimento, cadastramento e seleção dos beneficiários e a execução do Trabalho Social. Os principais pontos que avançam, em relação à primeira portaria estruturadora, foram a elaboração dos projetos, especificações mínimas dos empreendimentos e unidades habitacionais e o Trabalho Social.

Quanto à elaboração dos projetos, a Portaria nº 168/2013 traz as especificações técnicas, diretrizes, orientações sobre como diagnosticar a demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, além dos critérios de priorização dos projetos.

Ainda nessa seara, é interessante observar contínuas inovações no que se refere às especificações mínimas das unidades habitacionais. O primeiro documento a versar sobre

este tema foi a Portaria n° 465/2011, a qual trouxe um anexo publicado em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), indicando as especificações mínimas que as moradias deveriam respeitar. Duas outras novas edições foram publicadas, uma em 2013 e a mais recente em 2016, com a Portaria n° 146/2016.

Sobre as especificações das unidades habitacionais da Portaria mais recente (2016) em comparação às primeiras (2011-2013), poucas foram as modificações introduzidas. Considera-se pertinente comentar sobre o item "área útil". Inicialmente, o normativo era enfático, a área útil deveria corresponder a 36m² para casas e 39m² para apartamentos. Com a Portaria n°146/2016, nova redação foi dada: "A área mínima deve ser resultante das dimensões mínimas, atendendo o mobiliário mínimo definido no item 1 desta especificação [...] **não podendo ser inferior a 36,00m²** se área de serviço externa" ou "**38,00m²** se a área de serviço for interna"; o mesmo se aplica aos apartamentos, com a metragem "**não podendo ser inferior a 41m²**" (grifos dos autores). Ou seja, a Portaria de 2016 indica área mínima que a unidade pode medir, podendo variar para dimensões acima da área estabelecida. Os normativos anteriores, por sua vez, davam margem para entender que a área útil deveria ser somente aquela indicada pelo Programa. Identifica-se, ainda, que houve aumento da área mínima das unidades habitacionais.

Outra inovação trazida em 2016, diz respeito ao documento destinado às especificações mínimas do empreendimento. Traz-se, portanto, orientações sobre aspectos como mobilidade, acessibilidade, provisão de equipamentos públicos e áreas institucionais, áreas comerciais e quanto à infraestrutura urbana e sustentabilidade dos conjuntos habitacionais.

Observou-se, ainda, que novos critérios foram inseridos para determinar os valores mínimos e máximos de aquisição das unidades habitacionais e houve a redistribuição da meta-física por cada estado. Outra modificação refere-se à reserva da quota de 6% do montante aplicado na construção de empreendimentos para o provimento de equipamentos públicos ao entorno dos conjuntos habitacionais. Outrora, a viabilização desses itens era uma recomendação, passando a ter parcela específica destinada para tanto.

O Trabalho Social foi, dentre as atividades, a que mais sofreu modificações ao longo das portarias. Novos objetivos foram incorporados, sendo destacados o incentivo à participação social dos beneficiários e a formação de lideranças capacitadas para representação em arenas locais de deliberação. Ademais, passou-se a destinar parcela do investimento total para sua execução, correspondente a 1,5% do valor de aquisição da unidade habitacional.

Conhecidas as principais atividades, evidenciam-se os agentes envolvidos e suas principais atribuições, pois são os responsáveis por dar vida às ações e estratégias desenhadas. Entende-se que a clara descrição das competências de cada ator orienta a atuação dos implementadores para que conheçam seus papéis, deveres, limitações e as finalidades do Programa. Durante as análises, notou-se que houve poucas modificações (a maioria em termos de redação) entre os participantes e suas funções, o que mantém homogênea a cadeia de atores e suas respectivas competências. Assim, os envolvidos na execução do Programa comumente são: o MCidades; a Caixa Econômica Federal; Instituições Financeiras Oficiais Federais; Distrito Federal, Estados ou Municípios; e empresas da construção civil.

O MCidades é o agente gestor do Programa, sendo a instituição responsável por estabelecer diretrizes e regras gerais. A CEF, enquanto gestora do FAR, deve remunerar as instituições financeiras pelas atividades exercidas na operacionalização do Programa. Às demais Instituições Financeiras Oficiais Federais que se interessarem a participar na qualidade de executoras do Programa, compete: definir critérios para aquisição e alienação dos imóveis; analisar a viabilidade dos projetos e acompanhar a execução das obras. O Distrito Federal, Estados e Municípios que aderirem ao Programa devem: executar o cadastramento e seleção dos beneficiários; executar o Trabalho Social; firmar instrumento de compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços; e promover ações que facilitem a execução dos projetos. E, por fim, as empresas do ramo da construção civil ficam responsáveis por apresentar projetos de empreendimento e executar os aprovados.

Em síntese, ao investigar a evolução dos normativos que direcionam a realização do PMCMV/FAR, notaram-se avanços e inovações, continuidades e pontos críticos que merecem atenção (Quadro 3).

Quadro 3 – Resumo da análise dos normativos do PMCMV/FAR

Avanços e Inovações	Continuidades	Pontos Críticos
<ul style="list-style-type: none"> - Criação da modalidade específica do Programa (segregação entre PMCMV e PAR); - Incorporação dos preceitos da habitação de interesse social no Programa a partir da intervenção da SNH; - Constante atualização das especificações técnicas mínimas para construção das unidades habitacionais e do empreendimento; - Orientações para o diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos e reserva de parcela do recurso para tanto; - Ampliação das atividades do Trabalho Social e reserva de parcela do recurso para sua execução. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes envolvidos e suas atribuições; - Objetivos e diretrizes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência da natureza do problema; - Programa com status de política; - Desarticulação entre política, plano e programa; - Foco exclusivo no incremento de estoque via construção/aquisição.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Resultante do processo analítico anteriormente realizado, a próxima subseção traz a Teoria do Programa e o processo hipotético de mudança descortinado a partir da investigação documental nos marcos regulatórios.

A TEORIA DO PROGRAMA

A Teoria do PMCMV/FAR materializou-se no Modelo Lógico (Quadro 4). O esforço analítico das legislações possibilitou compreender como o Programa estava formulado para que, a partir de “sair do papel”, ou seja, a partir de sua implementação, o processo avaliativo possa medir/acompanhar os resultados da intervenção.

Quadro 4 – Modelo Lógico do PMCMV/FAR

Dimensão	Especificação	Atores Envolvidos	Meios de Verificação
5. Resultados de longo prazo	Melhoria na qualidade de vida das famílias.	- Governos municipal e federal - Beneficiários	- Pesquisa com beneficiários e técnicos. - Relatórios
	Sustentabilidade social, econômica e ambiental dos empreendimentos.		
4. Resultados de médio prazo	Trabalho Social executado.	- Beneficiários - Equipe do Trabalho Social - Governo municipal	- Relatórios de Execução do Trabalho Social
	Entorno viabilizado.	- Governos municipal e federal	- Relatórios de execução das obras
	Uso e ocupação adequados do conjunto habitacional.	- Governo municipal - Beneficiários	- Pesquisa com beneficiários e técnicos.
	Uso e ocupação adequados da unidade habitacional.		

Dimensão	Especificação	Atores Envolvidos	Meios de Verificação
3. Resultados de curto prazo	Efeitos socioeconômicos.	- Empresa construtora - Governos municipal e federal	- Levantamentos locais/federais
	Entorno em viabilização/viabilizado.		- Relatórios de execução das obras
	Empreendimento construído.		
	Unidades habitacionais construídas.		
2. Atividades	Executar o Trabalho Social.	- Governo municipal - Instituições financeiras	- Relatórios de Execução do Trabalho Social.
	Cadastrar e selecionar os beneficiários.	- Governo municipal - CEF - Instituições financeiras	- Fichas de Inscrição; dossiês e listagens
	Executar/finalizar a proposta de empreendimento.	- Empresa construtora - Instituições financeiras - CEF - Governo municipal	- Projeto de empreendimento - Cronograma físico-financeiro - Publicações no Diário Oficial do Município
	Preparar/aprovar a proposta de empreendimento.	- Empresa construtora - CEF - Governo municipal - Instituições financeiras	- Projeto de empreendimento.
	Firmar adesão ao Programa.	- Governo federal e municipal	- Termo de Adesão.
	Diagnosticar o setor habitacional local.	- Governo municipal	- Plano Diretor. - Plano Local de HIS
1. Insumos	Recursos federais.	- Governo federal	- Portal da Transparência.
	Contrapartidas municipais.	- Governo municipal	- Diário Oficial do Município.

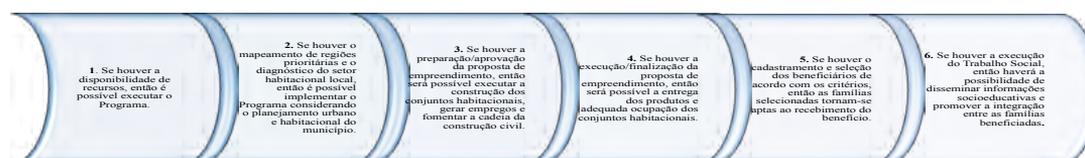
Nota: O sentido da leitura deve ser de baixo para cima, conforme ordem crescente da numeração (de 1 a 5).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por se tratar de uma iniciativa direcionada ao provimento habitacional para a população de interesse social, construiu-se o processo hipotético de mudança geral esperado por intervenções desse caráter: se houver investimento (recursos financeiros, leis, instruções

normativas, articulação, parcerias, estratégias) dos governos (federal, estadual, municipal), então será possível executar o Programa, o que, por conseguinte, possibilitará a redução do déficit habitacional, incrementos à cadeia da construção civil e, num horizonte de longo prazo (integrando outras políticas públicas), permitirá alcançar o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas. A partir disso, desvelaram-se as hipóteses de mudança esperadas a nível local (Figura 2), e os trechos numerados de 1 a 6 (discutidos a seguir), configuram-se na transformação da lógica do Programa em uma cadeia causal de mudanças esperadas. As premissas têm diálogo direto com o Modelo Lógico.

Figura 2 – Cadeia causal de mudanças decorrentes do PMCMV



Fonte: Elaboração própria.

- **1. Se houver a disponibilidade de recursos, então é possível executar o Programa.**

Os recursos são integralizados pelo Governo Federal no FAR, por meio do Orçamento Geral da União, e podem ser complementados, caso haja interesse, pelos governos locais sob o aporte de recursos, bens ou serviços financeiramente mensuráveis.

- **2. Se houver o mapeamento de regiões prioritárias e o diagnóstico do setor habitacional local, então é possível implementar o Programa, considerando o planejamento urbano e habitacional do município.**

Essas ações, preliminares às atividades gerais do Programa, têm o intuito de articular a política habitacional à política urbana municipal de forma a prover as habitações inseridas no contexto do planejamento urbano.

O mapeamento das regiões prioritárias, isto é, a identificação de áreas específicas para construção de empreendimentos de HIS conectados à cidade é um dos focos do Plano Diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2001), tendo como escopo a definição de princípios, estratégias e ferramentas de ordenamento da cidade. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, reforça-se a centralidade do Plano Diretor, ao expor que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (SANTOS, 2013). Seguindo essa direção, o Programa adota como uma de suas diretrizes a promoção habitacional em consonância com os Planos Diretores Municipais.

O diagnóstico do setor habitacional local, por sua vez, é alvo do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), definido como o conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação para o setor habitacional (BRASIL, s.d.). Trata-se do aparato de

planejamento local das ações habitacionais. Embora de reconhecida importância, o PMCMV/FAR não faz menção ao PLHIS. Considerou-se pertinente incorporá-lo às análises devido ao seu alinhamento ao escopo esperado pelos programas habitacionais.

- **3. Se houver a preparação/aprovação da proposta de empreendimento, então será possível executar a construção dos conjuntos habitacionais, gerar empregos e fomentar a cadeia da construção civil.**

Os principais pontos da etapa são a escolha/apresentação da construtora; preparação do projeto; seleção do terreno; e os efeitos socioeconômicos oriundos da execução do Programa.

Os critérios para escolha/apresentação da construtora são: seleção por meio de processo formal pelo Poder Público via comunicado público; ou por indicação da instituição financeira oficial federal, ambos baseados no melhor conceito da análise de risco de crédito. A proposta é preparada pela empresa proponente e enviada à CEF para análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira. Dada as aprovações, a proposta torna-se apta para ser executada.

A escolha do terreno admite três condições de imóveis: (i) de propriedade da construtora proponente; (ii) propriedade de outro que não seja a construtora, ou; (iii) propriedade do poder público. A designação do local deve embasar-se nas análises técnica e jurídica do terreno; na existência ou viabilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários e transporte público; bem como, a inserção na malha urbana. Deve inserir-se na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, definidas pelo Plano Diretor, sendo que aqueles localizados em zona de expansão deverão estar contíguos à malha urbana e dispor, no entorno, de áreas destinadas para atividades comerciais locais.

Assim, com a execução das obras dos empreendimentos, espera-se que ocorra a geração de emprego e renda, consumo de materiais e serviços por envolver a extensa cadeia produtiva da construção civil.

- **4. Se houver a execução/finalização da proposta de empreendimento, então será possível a entrega dos produtos e adequada ocupação dos conjuntos habitacionais.**

A etapa abarca, basicamente, os estágios de construção do empreendimento e a promoção de ações facilitadoras que, em conjunto, resultam nos principais produtos da intervenção: a unidade habitacional, o conjunto habitacional e a viabilização do entorno.

A meta é que a totalidade das unidades sejam construídas como previsto em projeto, de acordo com as especificações mínimas, respeitando a reserva de unidades a idosos e deficientes físicos. Há um limite máximo para o valor monetário das unidades habitacionais, as quais devem seguir a seguinte disposição: sala; 01 dormitório para casal; 01 dormitório para duas pessoas; cozinha; área de serviço; e banheiro. Casas térreas devem conter, no mínimo, 36 m² (se área de serviço for externa) ou 38,00m² - se a área for interna; apartamentos devem totalizar, no mínimo, 41 m².

O conjunto habitacional deve ser dotado de infraestrutura básica, áreas públicas, de uso comum, equipamentos públicos, além de facilitar a mobilidade e acessibilidade dos

moradores. A infraestrutura compreende o abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, rede de eletricidade, drenagem pluvial e fluvial, vias veiculares e vias de pedestres.

Ademais, contempla-se o entorno ou áreas próximas ao empreendimento. Nesse aspecto, o Programa estabelece que haja a oferta de transporte público e a disponibilidade de equipamentos comunitários (creches ou escolas de ensino fundamental; unidades básicas de saúde; centros de referência de assistência social; equipamentos de lazer; comércio e serviços de caráter local).

A promoção de ações facilitadoras fica a cargo da administração pública municipal, sendo elas: aportar recursos financeiros, bens, ou serviços economicamente mensuráveis; promover ações redutoras de custos de produção e garantir a celeridade dos processos de licenciamento ambiental e das concessionárias de serviços públicos. Tais iniciativas não necessariamente precisam ocorrer no decurso das obras.

- **5. Se houver o cadastramento e seleção dos beneficiários de acordo com os critérios, então as famílias selecionadas tornam-se aptas ao recebimento do benefício.**

Entende-se, nesse caso, que as famílias precisam ser cadastradas para posteriormente se submeterem ao processo de seleção, conforme os critérios de elegibilidade. O governo federal possui critérios nacionais e deixa a cargo dos governos locais a determinação (ou não) de até três critérios adicionais – diante de um rol já pré-estabelecido de possibilidades –, os quais devem ser votados no Conselho Municipal de Habitação e publicados em decretos municipais.

- **6. Se houver a execução do Trabalho Social, então haverá a possibilidade de disseminar informações socioeducativas e promover a integração entre as famílias beneficiadas.**

O Trabalho Social tem por objetivo executar um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários para promover o exercício da participação cidadã, favorecer a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos. Ocorre em etapas antes e após a entrega do empreendimento: (i) a etapa pré-contratual, devendo contemplar: informações gerais sobre o Programa, sobre a entrega dos imóveis e quanto à oferta de serviços públicos; noções sobre organização comunitária e gestão condominial; e (ii) a etapa pós-contratual que deve contemplar atividades de organização comunitária; educação ambiental e patrimonial; planejamento e gestão do orçamento familiar; e geração de trabalho e renda. E deve ser executado por assistentes sociais e outros profissionais, sob encargo do município.

Quadro 5 – Categorias analíticas, suas finalidades e descrições

	Categoria	Finalidade/Descrição	Possibilidades de Avaliação
EIXO OPERACIONAL	Atividades preliminares	A finalidade é refletir sobre a importância da integração entre a política urbana e a habitacional. Objetiva-se levantar informações sobre a existência de instrumento de ordenamento urbano (Plano Diretor) e habitacional (PLHIS) e analisar a aderência às questões relativas ao PMCMV/FAR.	Avaliação ex-ante buscando entender como fatores anteriores à execução do Programa podem afetar os resultados: (a) levantamento e análise de demandas; (b) análise custo-benefício (análises financeiras)
	Preparação/ aprovação da proposta de empreendimento	A finalidade é avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa e os resultados, no que diz respeito às ações relacionadas à preparação da proposta de empreendimento.	Avaliação ex-ante, de processo ou ex-post, com base nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, atendo-se: (a) aos efeitos (positivos ou negativos; implícitos ou explícitos) no ambiente em que se interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais e político-institucionais;
	Execução/ finalização da proposta de empreendimento	O escopo da categoria é avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa e os resultados, no que diz respeito às tarefas envolvidas na execução da proposta de empreendimento.	(b) a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados por meio do Programa após sua finalização;
	Efeitos socioeconômicos	A intenção da categoria é identificar os desdobramentos socioeconômicos nos municípios e/ou respectivas regiões dada a execução do Programa.	(c) a percepção do beneficiário em relação à qualidade dos produtos/serviços entregues e/ou oferecidos pelo Programa; (d) a percepção dos implementadores (gestores, empresas, agentes financeiros) em relação aos processos de execução (acompanhamento) e à qualidade dos produtos/serviços entregues e/ou oferecidos pelo Programa;
EIXO SOCIAL	Seleção dos beneficiários	A categoria tem a intenção de avaliar como ocorreu a etapa de seleção das famílias beneficiadas, tanto em termos dos processos estabelecidos quanto dos resultados.	(e) ao grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.
	Execução do Trabalho Social	A finalidade da categoria compreende a avaliação da execução e dos resultados alcançados pelo Trabalho Social, haja vista a percepção de quem gerencia, executa e se beneficia da atividade.	(f) durante as análises supracitadas, podem ser indicadas mudanças/alterações, visando o alcance dos objetivos e a correção de rumos.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao examinar as seis assertivas elaboradas com base na leitura do desenho do Programa, espera-se que, se o conjunto de atividades for realizado de forma adequada, será possível obter os produtos e alcançar os resultados planejados. Além disso, foi possível compreender elementos de duas etapas importantes do PMCMV/FAR: sua formulação e a implementação, em virtude das estratégias e ações a serem executadas por grupos ou indivíduos que se encontram direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos.

A partir da explicitação da Teoria do Programa e da construção da cadeia de causalidade, tem-se planejado o desenho da intervenção e o processo hipotético esperado de mudança na realidade. Com isso, pôde-se estruturar categorias (Quadro 5) para serem empregadas na construção de instrumentos de medidas para avaliação do Programa. Ao observar as especificidades das ações, indicou-se a separação das categorias em dois eixos – Operacional e Social – de modo a agrupar de um lado atividades que envolvem aspectos físicos e do outro, o acompanhamento das famílias.

Considerando as categorias apresentadas, constata-se a importância da avaliação de políticas e programas e de sua fundamentação na *Program Theory*. A sistematização dos objetivos e metas das políticas públicas, assim como os resultados almejados, proporcionam meios para avaliação, o que permite acompanhar execução, indicar correções e aprimorar o uso dos recursos financeiros, materiais e humanos empregados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cumprimento da proposta de pesquisa trouxe, em particular, o conhecimento sobre a trajetória da modalidade PMCMV/FAR em termos de continuidades e avanços, e possibilitou a visualização teórica da forma pela qual se encontra estruturado para prover benfeitorias à realidade. Ao descortinar a cadeia de causalidade (implícita e explícita nos normativos) inserida na gênese do Programa, identificou-se as hipóteses esperadas de mudança que foram traduzidas, neste estudo, em dimensões-alvo para futuros processos de avaliação.

Em cada uma das categorias estabelecidas, pode-se congregiar distintos atores, tendo em vista o nível de envolvimento na ação. Ademais, traçou-se possibilidades de aplicação dos critérios de avaliação, em virtude do escopo escolhido para tanto. Em suma, visualiza-se a interação entre atividades, produtos e resultados o que consubstancia a apresentação de um protocolo orientador para a medição sistemática do Programa. Interessante mencionar que, para a mensuração daquilo que se pretende avaliar, é necessário o estabelecimento de indicadores. A presente proposta não se comprometeu a empreender tal esforço, deixando, todavia, como legado, um caminho teórico capaz de auxiliar a construção dos instrumentos para verificar os diversos e possíveis resultados do Programa.

Adicionalmente, identificam-se vantagens ao explicitar a Teoria do Programa para outros públicos envolvidos na temática. A referida lógica contribui para um conjunto de atores envolvidos no ambiente das políticas públicas: (i) formuladores de políticas e programas sociais, ao evidenciar a necessidade de estabelecer hipóteses explícitas sobre aquilo que está se planejando para facilitar o acompanhamento e a medição dos efeitos a serem gerados; (ii)

implementadores, pois ao traçar um caminho lógico que conecte insumos, ações e resultados, tem-se o delineamento claro da causalidade, visto que os agentes podem realizar diferentes leituras sobre a forma pela qual o programa deve ser conduzido; e, também, (iii) gestores de programas, os quais podem ter em mãos instrumentos fundamentados para acompanhamento e avaliação das ações.

Embora focalizado numa modalidade específica do “Minha Casa, Minha Vida”, acredita-se que o exercício aqui desenvolvido seja cabível ao processo de teorização das outras faixas, modalidades e também outros programas, respeitando, conseqüentemente, as particularidades que cada um apresenta. Por conseguinte, ao fornecer insumos para a realização efetiva de avaliações, há o fomento ao debate e aplicação às políticas públicas no Brasil, corroborando as iniciativas realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Um olhar atento para estas ações deixa clara a necessidade de desenvolvimento teórico e avanços nas atividades práticas de um campo ainda em construção.

Por fim, mas não menos importante, ao construir esta proposta de avaliação, demonstramos a importância de resgatar o processo teórico e suas hipóteses causais para realizar futuras medições sistemáticas do “Minha Casa, Minha Vida”. O artigo avança nos seguintes aspectos: (i) sistematiza elementos teóricos para avaliações a serem realizadas tanto no âmbito acadêmico quanto governamental; (ii) incorpora elementos contextuais para configurar a planificação do Programa; (iii) explicita a Teoria do Programa resultante de um esforço analítico temporal; e (iv) devido ao fato de apresentar claramente as hipóteses esperadas de mudança, delimita um conjunto de categorias avaliativas para programas habitacionais. Ademais, acredita-se que este artigo fomenta e instiga os debates em torno da avaliação de políticas públicas no Brasil e apresenta elementos teóricos e concretos para sua operacionalização.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: nov. 2017. Aceito para publicação em: mar. 2018.
- 2 As novas mudanças estão no endereço eletrônico oficial do Programa (<http://www.minhacasaminhaveda.gov.br/>).
- 3 A previsão legal que autoriza a União a transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial estava presente na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, no momento de criação do Programa. Entretanto, o que é enfatizado neste trabalho é a análise de uma modalidade do Programa – PMCMV/FAR – que tem, oficialmente, o primeiro conjunto de diretrizes, regras, atribuições e ações formalizado com a Portaria nº 325/2011.

REFERÊNCIAS

- BAMBERGER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints**. California: Sage Publications. 2006.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília:

MCidades, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.

_____. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. 2009.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, s.d.

_____. **PPA-2012-2015: PROGRAMA: 2049 - Moradia Digna**. Anexo I - Programas Temáticos (atualizado 2015). 2011.

_____. Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2013.

_____. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. 2017.

_____. **Programa Minha Casa, Minha Vida (2016)**. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 65 Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015)**. Brasília-DF: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, 2016.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F. Program theory evaluation: Logic analysis. **Evaluation and Program Planning**, v. 34, n. 1 p. 69-78, 2011.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CRAWFORD, P.; BRYCE, P. Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of Aid Project implementation. **International Journal of Project Management**, v. 21, n. 5, p. 363-373, 2003.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar Modelo Lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: IPEA. 2007.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S. F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 45, p. 177-198, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2016.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2015**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2017.

GERVAIS, C.; De MONTIGNY, F.; LACHARITÉ, C.; DUBEAU, D. The Father Friendly Initiative within Families: Using a logic model to develop program theory for a father support program. **Evaluation and Program Planning**, v. 52, p. 133-141, 2015.

HARMAN, E.; AZZAM, T. Towards program theory validation: Crowdsourcing the qualitative analysis of participant experiences. **Evaluation and Program Planning**, v. 66, p. 183-194, 2018.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a Política Habitacional? Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2013.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, v. 21, p. 33-52, 2009.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. Washington: The World Bank. 2009

MUNTER, C.; COBB, P.; SHEKELL, C. The Role of Program Theory in Evaluation Research: A Consideration of the What Works Clearinghouse Standards in the Case of Mathematics Education. **American Journal of Evaluation**, v. 37, n. 1, p. 7-26, 2016.

OLIVEIRA, L. G. D. *et al.* Modelo de avalia o do programa de controle da tuberculose. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 997-1008, 2010.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3. ed. Londres: Sage Publications, 2002.

PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic Evaluation**. Londres: Sage, 2004.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 1, p. 81-123, 2000.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avalia o de políticas públicas: conceitua o e exemplos de avalia o no Brasil. **Revista de Administra o Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-294, 2012.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation**: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2004.

SANTOS, E. O. Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na

Metrópole Fortaleza-CE. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, p. 485-50, 2013.

SHEARN, K.; ALLMARK, P.; PIERCY, H.; HIRST, J. Building Realist Program Theory for Large Complex and Messy Interventions. **International Journal of Qualitative Methods**, 16, p. 1-11, 2017.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.

SILVEIRA, S. F. R. *et al.* Políticas públicas: Monitorar e avaliar para quê?. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A. (Org.). **Políticas Públicas, Gestão e Sociedade**. Viçosa: Triunfal, 2013.

SRIDHARAN, S.; NAKAIMA, A. Ten steps to making evaluation matter. **Evaluation and Program Planning**, v. 34, n. 2, p. 79-162, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria Operacional no Programa Minha Casa Minha Vida**. TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action**. Michigan, 2004.

WEISS, C. **Evaluation**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998.

WU, Xun *et al.* **The public policy primer: managing the policy process**. Nova Iorque: Routledge, 2010.

Vinicius de Souza Moreira

Professor Assistente do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Avançado de Varginha-MG. Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV).

Suely de Fátima Ramos Silveira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa, Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa e Doutorado em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo.

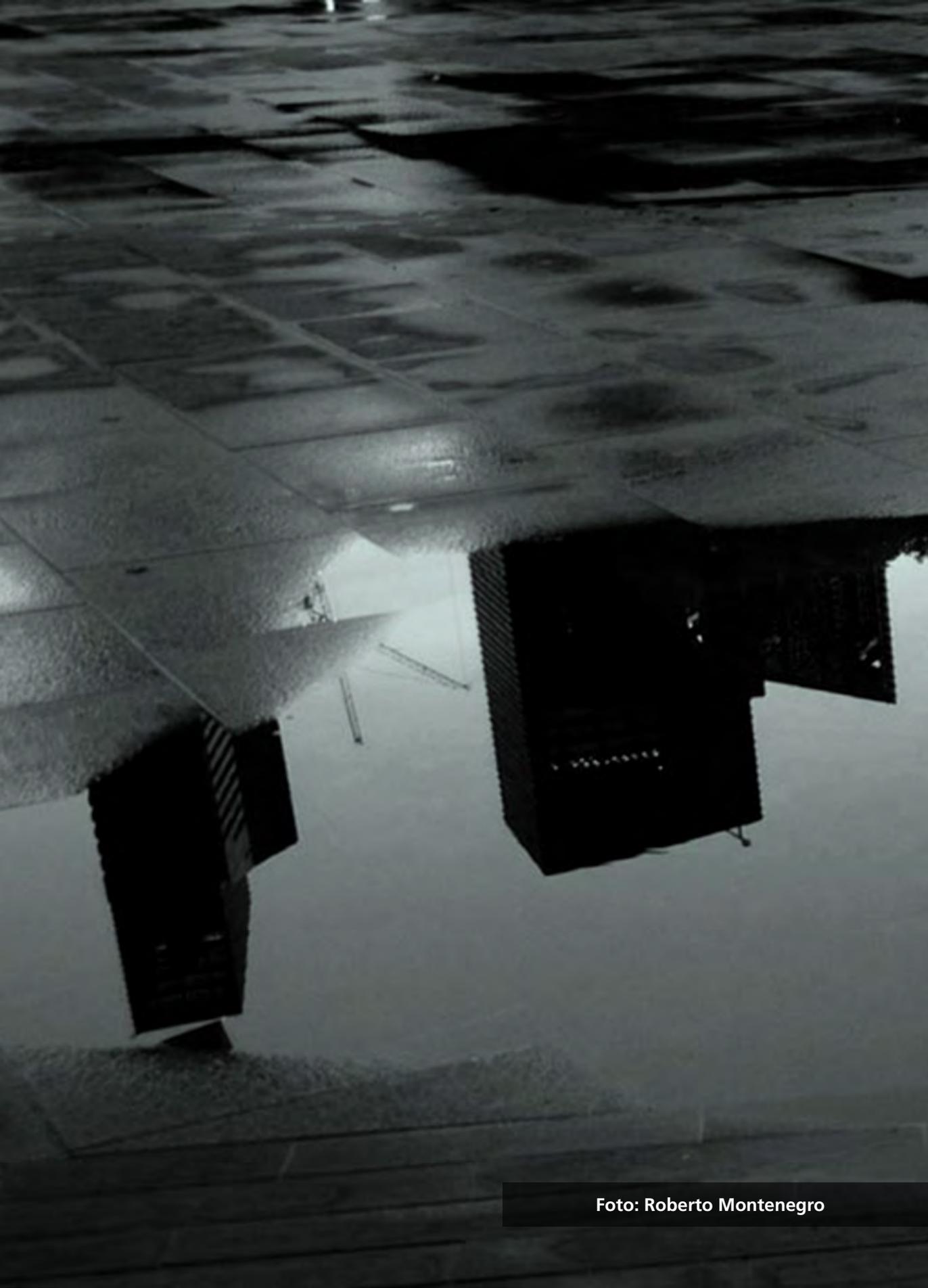


Foto: Roberto Montenegro



Foto: Roberto Montenegro

Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização¹

Ana Rita Silva Sacramento e José Antonio Gomes de Pinho

Resumo

O objetivo geral deste artigo consistiu em identificar aspectos do contexto sociopolítico-econômico brasileiro que, à luz dos pressupostos da *versão revisitada da teoria da modernização*, são reconhecidos como entraves para um efetivo combate à corrupção. Para tanto, foi desenvolvida uma investigação de caráter qualitativo-interpretativista, na qual se relacionou o referencial teórico – neste caso, a versão revisitada da teoria da modernização – com informações disponíveis na literatura especializada e em sites oficiais.. Inferiu-se que privações relacionadas a valores de sobrevivência e o baixo nível educacional são fatores cruciais que obstaculizam essa específica batalha no Brasil, onde ainda se precisa lutar por metas materialistas. Não obstante, e em face da identificação de alterações institucionais que foram processadas no período investigado e, principalmente, pelos esforços de mobilização da sociedade civil que se verificou em prol da aprovação de algumas delas, reconheceu-se que, ainda que lentamente, valores seculares-rationais e de autoexpressão emergem no país.

Palavras-chave

Palavras-chave Corrupção. Desenvolvimento. Teoria da Modernização.

Abstract

The general objective of this research was to identify aspects of the Brazilian sociopolitical-economic context recognized as obstacles to an effective fight against corruption according to the assumptions of the revisited version of the modernization theory. To achieve this objective, a qualitative and interpretative research was carried out, relating the theoretical reference, which, as mentioned above, was the revisited version of the modernization theory, with empirical data extracted from specialized literature and official documents. The findings suggest that deprivations related to elements of survival, as well as the low level of education, are factors that seriously hinder the aforementioned fight against corruption. This is so, because, under these

circumstances, individuals are still heavily involved in achieving goals related to their survival. Nonetheless, as a result of some institutional changes that occurred in the observed period, and mainly due to the mobilization of segments of the civil society for such institutional changes, it can be noted that, even slowly, secular-rational values and self-expression emerge in the country.

Keywords Corruption. Development. Modernization Theory.

INTRODUÇÃO

Não é exagero afirmar que a percepção dominante no Brasil sobre corrupção é a de que este fenômeno assumiu um caráter sistêmico no país. Esse entendimento, o qual pode até ser consequência da exposição, praticamente diária, de escândalos envolvendo tanto os poderes do Estado como as organizações privadas, e em todas as esferas de governo, tem predominado nos relatórios e pesquisas divulgados por instituições que efetuam esse tipo de aferição, a exemplo do *ranking* da *Transparency International* no qual o Brasil ocupa o 79º lugar na lista que pesquisou 176 países em 2016.

Seja assimilada como crime, por uns, ou como malfeito, por outros, o consenso que emerge da literatura, conforme Power e Taylor (2011), é que a corrupção não mais é considerada como um “lubrificante das engrenagens” do desenvolvimento econômico, mas como um fenômeno que piora o investimento, agrava as condições de negócio e reduz o bem-estar total (Idem). Disso podemos depreender que os efeitos da corrupção são ainda mais nefastos em Estados menos desenvolvidos, como o brasileiro, o qual, devido às suas carências estruturais, não supre as condições mínimas de serviços básicos a grande parte de sua população.

Também não é exagero admitir que a profusão de escândalos de corrupção que eclodem cotidianamente já revelou que esse fenômeno no Brasil é suprapartidário, pois não se vincula ou se subordina a partidos políticos específicos. De forma bem panorâmica, e para ficarmos apenas em alguns escândalos envolvendo o âmbito federal da administração pública brasileira no período pós-redemocratizado, é conhecedor que o período José Sarney foi marcado pelo escândalo de concessões de rádios e TVs em troca de votos ou apoio ao presidente; na sequência, Fernando Collor de Mello sofreu um *impeachment*; o escândalo dos “anões do orçamento” fixou uma marca no Governo Itamar Franco; a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso frequentemente é associada às denúncias de compra de votos para viabilizar a aprovação da emenda constitucional com vistas à própria reeleição; a compra de votos e suborno por meio de cargos em empresas públicas também foi uma das características do Mensalão, escândalo do primeiro Governo Lula; nos dias atuais, presenciamos a apuração, pela Polícia Federal, do escândalo denominado por Petrolão, do qual, embora ainda não se conheça a real dimensão, porquanto em andamento, se noticia

o envolvimento de agentes públicos e políticos integrantes da gestão – anterior e atual – Dilma Rousseff e Michel Temer.

Em face do acima exposto, crê-se que a persistência da corrupção no Brasil é fato digno de esforços de investigação sob o enfoque de estudos que explicam o surgimento, consolidação e aprofundamento de sistemas políticos democráticos e, mais especificamente, pela *versão revisitada da teoria da modernização*, visto que este pensamento adota como premissa básica que o “desenvolvimento socioeconômico gera grandes mudanças na sociedade, na cultura e na política, ou seja, dá nova forma às sociedades” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 22). Para tanto, a investigação foi norteada pela seguinte questão de partida: à luz dos pressupostos da *versão revisitada da teoria da modernização*, quais aspectos do contexto sociopolítico-econômico brasileiro são reconhecidos como entraves para um efetivo combate à corrupção? A resposta ao problema formulado foi obtida por meio do desenvolvimento de uma investigação de caráter qualitativo-interpretativista. Esta escolha não foi aleatória, pois decorre da compreensão dos pesquisadores sobre o alcance dessa metodologia, a qual, como está evidenciado no decorrer do trabalho, possibilitou relacionar o referencial teórico – neste caso, a versão revisitada da teoria da modernização – com autores que, na visão destes pesquisadores, devem ser destacados na literatura especializada, porquanto desenvolveram estudos sobre a relação entre corrupção e o contexto histórico e sociopolítico-econômico do Brasil. Adicionalmente fez-se também uso de informações de documentos disponíveis em sites oficiais (e. g. IBGE, INEP, MDS e MPF). Portanto, considerando os meios aqui utilizados, a pesquisa deve ser compreendida ainda como bibliográfica e documental.

A VERSÃO REVISITADA DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS

Os estudos que abordam o fenômeno da corrupção sob a ótica da teoria da modernização podem ser agrupados em duas grandes vertentes. Em uma delas, o sistema político democrático é compreendido como consequência lógica do desenvolvimento socioeconômico. Na outra, os valores componentes da cultura política são o elemento explicativo para o surgimento, consolidação e aprofundamento da democracia em um determinado país.

A versão revisitada da teoria da modernização apresentada por Ronald Inglehart e Christian Welzel no livro *Modernização, Mudança Cultural e Democracia: A Sequência do Desenvolvimento Humano* (2009) concilia ambas as perspectivas acima citadas. Nesta obra, os autores, além de reconhecerem que existe associação entre o desenvolvimento socioeconômico com mudanças nos sistemas de normas e valores de uma sociedade, postulam que tais mudanças se processam de maneiras diferentes, porque as tradições culturais de cada nação influenciam todo esse processo.

O *insight* fundamental da teoria da modernização, qual seja, o reconhecimento de que o desenvolvimento econômico produz mudanças sistemáticas na vida política, social e cultural, é admitido também na versão revisitada e produzida por Inglehart e Welzel (2009). Não obstante, nas formulações efetuadas por estes autores, alguns dos pressupostos fundamentais

apresentados por Marx e Weber sobre os processos de industrialização e constituição da moderna sociedade capitalista são recuperados de forma crítica.

Deve-se destacar que modificações no arcabouço teórico da teoria da modernização introduzidas por Inglehart e Welzel (2009) foram baseadas em pesquisas efetuadas em 81 sociedades detentoras de 85% da população mundial. Concluíram esses autores, por meio da utilização de modelos de regressão, que os valores e crenças dos membros de sociedades desenvolvidas diferem sobremaneira daqueles encontrados em sociedades menos desenvolvidas. Nesta nova concepção, a substituição de valores materialistas ou de sobrevivência por pós-materialistas ou de autoexpressão se constitui na explicação para a efetividade das instituições democráticas e, por conseguinte, para a emergência de uma sociedade civil apta ao combate à corrupção. A ênfase em valores materialistas pode ser constatada quando as demandas se concentram em saúde, moradia, educação, transporte etc. Já demandas por qualidade de vida, defesa do meio ambiente, participação nos processos decisórios, liberdades civis e políticas etc. sinalizam ênfase em valores de autoexpressão.

Inglehart e Welzel (2009) destacam que a previsão do processo de transformação das sociedades por meio do desenvolvimento econômico é probabilística e não determinística-linear, como conjecturaram os teóricos clássicos da modernização. Os estudos daqueles demonstraram que, “apesar da globalização, o mundo não está se tornando homogêneo e a marca das tradições culturais não está desaparecendo” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 20). Mais ainda, eles asseguram que a diversidade de valores culturais básicos auxilia na explicação para as diferenças verificadas na forma de atuação das instituições em sociedades em todo o mundo.

Vê-se, portanto, que, ao chamar a atenção para a resistência da herança cultural, os autores evidenciam que as mudanças sistemáticas na vida política, social e cultural não se processam de forma análoga em todas as sociedades. Importante deixar claro também que o reconhecimento quanto à influência das tradições culturais não implica na admissão de que os valores são imutáveis. Pelo contrário, para eles “embora os valores possam mudar – e efetivamente mudem – eles continuam a refletir a herança histórica de uma sociedade. A mudança cultural depende da trajetória” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 41), o que equivale a afirmar que as mudanças não se processam mundialmente de maneira uniforme.

Outro aspecto importante nos estudos produzidos por Inglehart e Welzel diz respeito ao impacto que o desenvolvimento socioeconômico produz na mudança cultural, tanto das sociedades do tipo industrial como nas que já alcançaram o *status* de pós-industrial. A análise desses estudiosos considera que altos níveis de segurança existencial e autonomia aumentam os horizontes das pessoas, gerando um grau mais elevado de conscientização, fato que explica a diferença nos tipos de valores encontrados nas sociedades desenvolvidas e nas menos desenvolvidas. Em face desta premissa, os autores classificam a variação transcultural em duas dimensões subjacentes: uma que explora a polarização entre valores tradicionais e valores seculares-rationais e outra que explora a polarização entre valores de sobrevivência e valores de autoexpressão. Tais dimensões com seus respectivos valores serão explorados na sequência deste trabalho.

Lembram os autores que, nas sociedades em vias de industrialização, a busca pela maximização do produto material condicionava as atitudes de seus membros, sendo esta a estratégia utilizada para viabilizar o alcance de metas relacionadas com a segurança física e econômica, tais como o alívio da fome e o aumento da expectativa de vida. Vivendo basicamente da agricultura, “rezava-se por tempo bom e para se estar livre de doenças ou de pragas de insetos” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 48), já que o controle físico sobre o ambiente ainda não era concebível. Nesse cenário de insegurança física e econômica, valores tradicionais como a religião, com seus dogmas e deuses, surgem em atendimento a uma necessidade psicológica, tornando-se fonte de autoridade que desempenha papel crucial no sentido de disciplinar as massas.

Com o advento da industrialização, ainda seguindo esses estudiosos, modificações profundas foram processadas nas experiências das pessoas e nas suas visões de mundo, até então, predominantes. O surgimento das máquinas, dos fertilizantes e dos inseticidas garantia uma produtividade que superava o crescimento populacional. O descobrimento dos germes e dos antibióticos fez das doenças um problema sob controle tecnológico. Neste novo cenário, “Deus se tornava menos crucial”; “a necessidade de reafirmação tradicionalmente proporcionada pela religião diminuiu” e “a ciência racional e suas crenças no progresso tecnológico se tornam uma nova fonte de autoridade” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 49).

Mudanças culturais substanciais somente são observadas pelos autores a partir do surgimento da era pós-industrial. Citando sociedades como a dos Estados Unidos, do Canadá, da Europa Ocidental e de uma parte do Leste da Ásia, Inglehart e Welzel (2009) pontuam que os níveis de prosperidade atingidos nestes países proporcionam aos seus membros níveis de segurança material jamais vistos na História. Esse sentimento de segurança decorre da redução das suas restrições objetivas, uma vez que alimentos, roupas, abrigos, moradias, educação e serviços de saúde são metas praticamente superadas por todos os membros nestas sociedades.

Os autores também assinalam que, nesses países, as restrições cognitivas e sociais também estão drasticamente reduzidas, porque, graças ao alto nível educacional formal e à proliferação do conhecimento por meio da mídia de massa, as pessoas tornam-se intelectualmente independentes e autônomas, “elas não dependem mais das interpretações de terceiros em relação ao mundo” (INGLEHART; WELZEL, 2009 p. 51). Tal nível educacional indica ainda que os membros dessa sociedade cresceram com um nível de segurança existencial suficientemente alto para garantir a sua sobrevivência. Ademais, esses pesquisadores constataram que, nas sociedades pós-industriais, as atividades econômicas e a vida social despadronizam-se, rompendo drasticamente com o padrão de controle vigente nas sociedades industriais. Isto se dá porque os esforços humanos não estão concentrados na produção de bens com vistas ao consumo, mas em bens que visam satisfazer o estilo de vida, exigindo, portanto, inovação, criatividade e idéias. Tal situação, naturalmente, exige organizações mais flexíveis e trabalhadores com maior autonomia cognitiva e intelectual.

Em resumo, os autores constataram que, na sociedade pós-industrial, ocorre o deslocamento da ênfase dos valores materialistas, tão comuns nas fases da pré-industrialização até a fase industrial, para outros tipos de valores, os quais os autores designam por pós-materialistas ou de autoexpressão. Isto não quer dizer que os membros dessas sociedades se tornaram antimaterialistas, mas que os níveis crescentes de segurança existencial proporcionado pelo desenvolvimento socioeconômico permitem aos seres humanos a superação da meta da sobrevivência, fazendo emergir metas relacionadas à emancipação humana. Noutras palavras, metas pós-materialistas surgem depois de alcançadas metas materialistas. O quadro a seguir evidencia a diferença que, de acordo com os autores, o desenvolvimento socioeconômico produz nos valores humanos nas duas fases (industrial e pós-industrial):

Quadro 1 - Diferenças produzidas pela modernização nos valores humanos das fases industrial e pós-industrial

Fase 1: industrialização		Fase 2: pós-industrialização	
Exploração intensa de recursos materiais	Organização controlada de atividades humanas	A exploração contínua da natureza aumenta os riscos ecológicos.	Organização individualizada de atividades humanas
Sentimento de controle tecnológico sobre forças naturais	Sentimento fraco de autonomia individual na sociedade	Ressurgimento de preocupações espirituais com a proteção da Criação	Sentimento de autonomia individual na sociedade
Ênfase maciçamente crescente em valores seculares-rationais	Ênfase lentamente crescente nos valores de autoexpressão	Ênfase lentamente crescente nos valores seculares-rationais	Ênfase maciçamente crescente em valores de autoexpressão

Fonte: Adaptado de Inglehart e Welzel, 2009, p. 54.

Como se observa, o desenvolvimento socioeconômico exerce influência nas duas fases e tanto os valores seculares-rationais quanto os de autoexpressão estão presentes em ambas. O que muda é a ênfase atribuída nestas fases a cada um destes valores. Os valores de autoexpressão que lentamente surgem ainda no período industrial tendem a dominar no pós-industrial. O inverso ocorre com os valores seculares-rationais, os quais, de predominantes no período industrial, passam a ser enfraquecidos no pós-industrial. Tudo isso ratifica que as experiências básicas de vida das pessoas influenciam a sua visão de mundo bem como as suas orientações de valores. Sob esta ótica, desenvolvimento socioeconômico é condição necessária, mas insuficiente para gerar a emancipação. Esta somente é alcançada quando valores pós-materialistas se incorporam à cultura em substituição aos valores de sobrevivência, conforme se evidencia na figura a seguir:

Quadro 2 - O Processo de Desenvolvimento Humano

	Dimensões		
	Socioeconômica	Cultural	Institucional
Processos que promovem o desenvolvimento humano	Modernização	Mudanças de valores	Democratização
Componentes do desenvolvimento humano	Recursos socioeconômicos	Valores de autoexpressão	Liberdades civis e políticas
Contribuições ao desenvolvimento humano	Aumentar a capacidade das pessoas para agir conforme suas escolhas	Aumentar a prioridade das pessoas para agir conforme suas escolhas	Aumentar os direitos das pessoas para agir conforme suas escolhas

Fonte: Adaptado de Inglehart e Welzel, 2009, p. 19.

Nota-se que os autores consideram a modernização como fator crítico para a democracia. Tanto é assim que os autores fazem a distinção entre democracia formal e democracia efetiva, sendo a primeira baseada em uma engenharia constitucional e a segunda em valores de autoexpressão. O impacto do desenvolvimento socioeconômico na democracia ocorre a partir de sua tendência a produzir impactos também na dimensão dos valores culturais. Desencadeado tal processo, a tendência é que, à luz dessa teoria, se estabeleça um ciclo virtuoso, o qual se propaga por todos os grandes domínios da vida, inclusive no que se refere à participação política.

Depreende-se, portanto, que dificuldades para combater a corrupção são esperadas em sociedades cuja democracia está limitada ao modelo formal e onde metas do tipo materialista sequer foram atingidas. Nessas sociedades, é natural que os valores de sobrevivência prevaleçam e que os de autoexpressão, componentes fundamentais no processo de mobilização de grandes segmentos do público em campanhas de massa em prol de governos *accountable*, tenham dificuldades para emergir.

CORRUPÇÃO À LUZ DA VERSÃO REVISITADA DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO

Inglehart e Welzel (2009) lecionam que a possibilidade de comportamento corrupto é menor quanto mais alto o nível de desenvolvimento econômico e social de uma sociedade. Também, para esses autores, a corrupção “envolve nepotismo, favoritismo e outros mecanismos ilegais usados pelas elites para burlar a lei e usar o seu poder em benefício próprio” (p. 234). Não deixando escapar o sentido de violência subjacente ao termo, os autores vaticinam: “A corrupção distribui privilégios de forma altamente discriminatórias e seletivas, privando as massas de seus direitos civis. A corrupção destrói o poder do povo.

Ela é o oposto do estado de direito e pode minar os direitos civis e políticos a ponto de torná-los inexpressivos” (p. 234).

Outro ensinamento importante que se adquire com esses autores é que a democracia formal, por si só, não garante a inviolabilidade desses direitos, visto que estes se tornarão irrelevantes se o país for governado por elites corruptas. Aliás, a elite política é reconhecida pelos autores como um fator crucial na distinção entre democracia formal e efetiva, portanto, condição imprescindível para que os direitos civis e políticos, formalmente institucionalizados sejam respeitados. Assim, a elite política, quando corrupta, não presta os serviços às pessoas da forma como a lei lhes assegura, pois privilegia aqueles que, por meio de propinas ou favores, podem pagar por tais serviços. Essa forma seletiva de prestação de serviços, segundo os autores, priva as massas de seus direitos civis e políticos e, conforme já exposto acima, pode torná-los inexpressivos (INGLEHART; WELZEL, 2009).

A cultura emancipadora, alicerçada nos valores de autoexpressão, e, portanto, pós-materialista, desaprova em massa o favoritismo e a corrupção. “Essas orientações motivam as pessoas a exigir liberdade e governos responsivos e a agir para assegurar que as elites governantes continuem a lhes dar respostas” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 18). Porém, seguindo esses estudiosos, mesmo em regimes democráticos formais, quando os valores de autoexpressão estão relativamente difundidos, a população tende a protestar contra ações impopulares das elites políticas e a dispor de meios para tornar seus protestos efetivos a ponto de influenciar que a mídia de massa passe a “patrulhar a corrupção das elites e mostrar o fracasso mais de perto” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 271). Já se sabe, entretanto, que esse tipo de cultura depende da trajetória, portanto, não emerge de uma hora para outra, inclusive porque, conforme nos lembram os autores, a elite governante é recrutada na própria sociedade. Sobre a lentidão presente no desenvolvimento desse processo, os autores lecionam que: “Regimes políticos podem mudar de autocracia para democracia da noite para o dia, mas as sociedades precisam de décadas para passar da pobreza para a prosperidade, ou de uma cultura que enfatiza valores de sobrevivência para uma cultura que enfatiza valores de autoexpressão” (INGLEHART E WELZEL, 2009, p. 255).

Destaque-se que, sob esse enfoque, na medida em que as mudanças geracionais ocorrem, a elite política também tende a se transformar. Em outras palavras, a elite política nada mais é que um subconjunto da sociedade, portanto, se a cultura de massa de uma sociedade se tornar hostil à corrupção, a cultura da elite provavelmente também o fará. Para que se tenha uma ideia da importância atribuída à mudança geracional, os autores chegam a admitir a possibilidade de que, em sociedades pós-materialistas, a população sequer necessite constranger as elites a assumir um comportamento responsivo e cumpridor das leis, uma vez que os valores de autoexpressão são comuns a ambas as partes.

ANÁLISE DE ASPECTOS SOCIOPOLÍTICO-ECONÔMICOS DA REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO

O objetivo desta seção é apresentar e discutir resultados obtidos de alguns estudos anteriores sobre aspectos da realidade sociopolítico-econômica brasileira que, sob a ótica da teoria da modernização, são considerados relevantes para a emergência de valores de autoexpressão e, conseqüentemente, uma sociedade hostil à corrupção. Antes, porém, e só para situar o leitor, convém apresentar e discutir a posição do Brasil no *ranking* de percepção divulgado pela *Transparency International*, o qual, em uma escala que vai de 1 a 100, na qual o grau menor de corrupção percebida é 100 e o maior é 1, classifica os países pesquisados.

Quadro 3 - Percepção da corrupção no Brasil - Transparency International

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Score Brasil	35	35	35	37	37	38	43	42	43	38	40
Posição	70 ^a	72 ^a	80 ^a	69 ^a	69 ^a	73 ^a	69 ^a	72 ^a	69 ^a	76 ^a	79 ^a

Fonte: Elaboração dos autores com base em <http://www.transparency.org>

Observa-se que, no período analisado, o Brasil sequer atingiu o ponto médio da escala, 50, e que, nesse *ranking* de percepção, a sua elite é considerada corrupta. Constata-se uma relativa estabilidade na percepção no período 2006-2011, a qual melhora um pouco no período 2011-2014, mas volta a cair em 2015. Essa queda pode estar relacionada ao escândalo já mundialmente conhecido por Petrolão, envolvendo a Petrobrás e as grandes empreiteiras (p. ex. Camargo Corrêa, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão) por ela contratadas.

Um dos efeitos desse escândalo que já se constata no curto prazo impacta diretamente, e de forma negativa, o atingimento de metas relacionadas à existência material: o desemprego de milhares de brasileiros que “não tomaram as decisões que levaram ao escândalo, mas vivem com as consequências” (*Transparency International*, 2015). E por falar em desemprego, dados constantes na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) indicaram que essa situação atingiu a marca de 12,6% no trimestre encerrado em agosto de 2017. Nesse período, o número de desempregados no Brasil chegou a 13,1 milhões de pessoas, o maior nível registrado pela pesquisa, a qual começou a ser feita em 2012.

Considera-se também importante identificar as nações que têm ocupado a primeira e as últimas colocações nesse *ranking*:

Quadro 4 - Percepção da corrupção: Posições extremas no *ranking Transparency International*

Ano	Posição que ocupa no ranking	
	Último lugar	Primeiro lugar
2006	Iraque Mianmar Haiti	Finlândia Islândia Nova Zelândia
2007	Iraque Mianmar Somália	Dinamarca Islândia Nova Zelândia
2008	Iraque Mianmar Somália	Dinamarca Nova Zelândia Suécia
2009	Afeganistão Mianmar Somália	Dinamarca Nova Zelândia Cingapura
2010	Iraque Afeganistão Mianmar	Dinamarca Nova Zelândia Cingapura
2011	Mianmar Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia Finlândia
2012	Afeganistão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia Finlândia
2013	Sudão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia
2014	Afeganistão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia Finlândia
2015	Sudão Coreia Norte Somália	Dinamarca
2016	Afeganistão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia

Fonte: Elaboração dos autores com base em <http://www.transparency.org>

Vê-se acima que as sociedades percebidas como menos corruptas são também desenvolvidas nos âmbitos sociopolítico e econômico (Finlândia, Islândia, Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia e Cingapura), as quais estão situadas em polo oposto às menos desenvolvidas (Iraque, Mianmar, Haiti, Somália, Afeganistão e Coreia do Norte), reforçando o que pressupõe a teoria da modernização.

Particularizando mais a análise Brasil, acha-se oportuno compartilhar algumas conclusões da análise empírica de *survey* do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP - UFMG), realizada por Filgueiras (2009). Este pesquisador procurou compreender o modo como o

brasileiro percebe o problema da corrupção na política, de maneira a configurar uma visão geral que permitisse compreender noções gerais de conceitos políticos e o modo como essa percepção é construída. A pesquisa concluiu que, no Brasil, a corrupção é tolerada, porquanto existe uma contradição entre normas morais e a prática social, ou seja, a disposição prática do brasileiro a entrar em esquemas de corrupção contrasta com sua configuração moral. De acordo com esse autor: “Somos capazes de, consensualmente, concordar com determinados valores morais, mas toleramos certa corrupção porquanto ela esteja referida a um capital cultural que a torna cotidiana e latente, com uma natureza extremamente flexível, sendo aplicada a situações muito diferentes” (FILGUEIRAS, 2009, p. 418).

A pesquisa revelou que os entrevistados reprovam práticas do tipo um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação, ou um empresário financiar campanhas esperando receber algo em troca, mas toleram um pouco de corrupção se, por exemplo, é para proteger a família, um dos indicadores relacionados com a segurança física e econômica de uma sociedade mais tradicional. Para o autor, os entrevistados revelaram possuir noção dos valores públicos, mas os juízos de necessidade os corrompem. Essa dicotomia, a qual poderia soar estranha em sociedades pós-materialistas, já pode ser vista como um indicador de que valores de sobrevivência obstaculizam o combate e o controle da corrupção no Brasil.

No que se refere aos recursos socioeconômicos, indicados na teoria como componente essencial do desenvolvimento humano, porquanto responsável pelo aumento da capacidade das pessoas para agir conforme suas escolhas, verificou-se alguns como sendo escassos no Brasil. De acordo com Iquiapaza e Amaral (2007), por exemplo, as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, alcançadas nas últimas décadas, apresentaram consideráveis reduções quando comparadas a períodos anteriores. Lembram esses estudiosos que, de 1930 a 1980, a taxa média de crescimento foi 7% ao ano, situação que contrasta com a observada após essa data, com uma média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano. Durante 2005, ano marcado pela relativa estabilidade internacional, o país cresceu à taxa de 2.3%, a menor taxa entre os países latino-americanos (IQUIAPAZA; AMARAL, 2007). Convém pontuar que a situação presente não altera positivamente esse quadro, ao contrário, pois a retração da atividade econômica brasileira já é uma constatação, especificamente nos últimos dois anos (2015 e 2016), conforme se evidencia na figura abaixo:

Quadro 5 - Evolução do PIB Brasil (2006-2016)

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Evolução em %	4,5	6,1	5,2	-0,2	7,5	3,9	1,9	3,0	0,1	-3,8	-3,6

Fonte: Elaboração própria com base em www.ibge.gov.br

Como se pode observar, o maior desempenho do PIB, na série histórica representada no quadro acima, ocorreu em 2010 (7,5%, Governo Lula) e o pior em 2015, com queda de 3,8%, (Governo Dilma), sendo este o maior decréscimo registrado desde o início da série atual, iniciada em 1996. Convém alertar que as projeções para 2017 e 2018

também não são tão animadoras, qual sejam, crescimento ínfimo de 0,3% para 2017 e 1,8% para 2018 (THE WORLD BANK, 2017).

Esse diagnóstico torna-se ainda mais grave, porque implica em retração do PIB *per capita*, um dos índices utilizados, embora com controvérsias, para avaliar o padrão de renda da população. E, sendo notório que a distribuição desses recursos também se processa de forma desigual no Brasil, depreende-se que, de maneira geral, o atendimento às demandas materialistas (saúde, educação, habitação etc.) pelas classes brasileiras mais pobres não está garantida, o que equivale a dizer que, sob o enfoque da teoria da modernização, o alto nível de segurança existencial que se verifica nas sociedades pós-industriais está longe de acontecer por aqui. Essa desigualdade é reconhecida por Nogueira (1998) quando assinala que “enclaves de miséria e subdesenvolvimento” estão presentes em muitas localidades, onde “ainda parece vivo o passado colonial, especialmente no que diz respeito às relações de trabalho e às condições de vida e alimentação. Nesses enclaves, lembra o autor, “são elevados os índices de mortalidade infantil, insalubridade e analfabetismo” (p. 218).

Para que se tenha uma noção mais aproximada a respeito da carência material que vitimiza grande parte da população brasileira, pode-se recorrer a dados produzidos pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a respeito do Programa Bolsa Família (PBF), o carro-chefe das políticas sociais do governo federal e que apoia “milhões de famílias brasileiras que precisam superar a pobreza, buscando garantir seu acesso à renda, a direitos sociais e a ações complementares” (MDS, 2016). Apenas no mês de março de 2016, atingiu 13.840.988 famílias, as quais receberam benefícios com valor médio de R\$ 160,63 (MDS, 2016). Esse montante de pessoas na área da pobreza – seguramente mais de 50 milhões – impressiona e torna-se mais dramático, porque se sabe que existe um contingente também apreciável apenas um pouco acima desta linha e, portanto, portadora de carências materiais relevantes.

No tocante ao alto nível educacional formal, apontado pelos teóricos da modernização como um fator crítico para a autonomia cognitiva das pessoas, a situação do Brasil é igualmente preocupante, muito embora, e de acordo com a última PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – IBGE), políticas educacionais importantes tenham sido adotadas, continuadas e aprofundadas no período 2004-2014. Não obstante tais políticas, 8,3% da população brasileira acima dos 15 anos (13,2 milhões) permanecem na condição de analfabeta e mais da metade da população a partir dos 25 anos de idade ainda é composta por quem tem apenas ensino fundamental incompleto (32%) e médio completo (25,5%). No que se refere ao nível superior completo, apenas 13,1% encontra-se nessa condição (IBGE, 2015). Ainda de acordo com essa edição da PNAD, a escolaridade média da população brasileira de 25 anos ou mais de idade aumentou de 2004 a 2014, passando de 6,4 para 7,8 anos de estudo completos, mas isso sequer equivale ao ensino fundamental completo. A pesquisa ainda alerta que essa média de 6,4 anos de estudo possuía o Chile em 1980, ou seja, “o Brasil demorou quase 25 anos para atingir o patamar chileno” (IBGE, 2015, p. 55). Fazendo referência ao relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – o

Human Development Report 2014 – a PNAD informa que o Brasil e a Colômbia são os países que apresentaram menores médias de anos de estudo da América do Sul para esse segmento.

Para se conhecer o hiato em termos de educação em sociedades desenvolvidas e o encontrado na realidade brasileira, crê-se que o resultado do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA, na sigla em inglês) também pode ser uma importante fonte. Este programa, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a cada três anos avalia a capacidade de alunos, na faixa de 15 anos de idade, fase em que, na maioria dos países, os jovens estão concluindo a escolaridade básica obrigatória, em adquirir e aplicar conhecimentos nos domínios da Leitura, Matemática e Ciências. Tal avaliação, a qual é aplicada a cada três anos nos países da OCDE e em países convidados, divide em 06 (seis) os níveis alcançados pelos estudantes participantes. Cumpre informar que, de acordo com essa escala, o nível 02 (dois) é o mínimo em que se poderia considerar que o estudante está apto a tornar-se um cidadão capaz de incorporar-se à sociedade de forma ativa e consciente. Por esse critério, “os estudantes situados no Nível 1 de desempenho, ou abaixo desse nível, não demonstram possuir competência científica para assumir plenamente seu papel de cidadão na sociedade contemporânea” (INEP, 2008 p. 39). Nesse ponto, considerou-se conveniente conhecer a evolução do estudante brasileiro por meio da comparação das médias obtidas em cada uma das edições do PISA já realizadas e divulgadas. O quadro abaixo evidencia este comparativo:

Quadro 6 - Desempenho Brasil no PISA – Médias Obtidas por Domínio e Média Geral

Ano/ Domínios	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Leitura	396	403	393	412	410	407
Matemática	334	356	370	386	391	377
Ciências	375	390	309	405	405	401
Média Geral Brasil	368	383	384	401	402	395
Média OCDE	500	497	497	500	498	492

Fonte: Elaboração própria com base em INEP (2017).

O Quadro 6 demonstra que a média geral obtida pelos estudantes brasileiros vinha crescendo a cada edição do exame, passando de 368, no ano 2000, para 402, no ano de 2012, mas uma queda acentuada nas três áreas avaliadas foi observada em 2015. Observa-se ainda que, mesmo aquele crescimento, o qual vinha ocorrendo de forma muito lenta, não se sustentou e que, quando comparado com países emergentes que participaram do mesmo exame em 2012 e 2015 – Rússia e China –, o Brasil é o que apresenta menor média geral (405 e 401), pois a Rússia alcançou, nessas mesmas edições, 481 e 490, e a China 554 e 514 (INEP, 2017).

A edição do PISA 2012 revelou ainda que, no Brasil, no domínio da Leitura, 49,2% dos estudantes demonstraram saber apenas o básico, situando-se no nível 2 de conhecimento no

espectro da avaliação, considerado “abaixo da linha de base da proficiência”; 67,1% dos estudantes estão no nível 1 ou inferior em Matemática, ou seja, são capazes de fazer operações básicas e resolver problemas simples e que apenas 1,1% dos estudantes está no nível máximo de proficiência (5-6); no domínio das Ciências, a figura prossegue desalentador, pois 61% dos estudantes estavam no patamar considerado de “baixo desempenho”, ou seja, demonstraram capacidade de apresentar apenas explicações científicas óbvias e seguir somente evidências explícitas. Em 2015, a situação continuou vexatória, pois, em todas as três áreas, mais da metade dos estudantes ficaram abaixo do nível 2: em Ciências, 56,6%; em Leitura, 50,99%; em Matemática, 70,25% (INEP, 2017).

Estes resultados são preocupantes, pois indicam que mais do que frequentar a escola é necessário que esta seja de qualidade, situação da qual, inapelavelmente, o resultado do PISA indica que o Brasil ainda não dispõe. Mais especificamente, afirma-se que, para grande parte da população brasileira, não existe a possibilidade de se tornar intelectualmente independente e autônoma. Dependente das interpretações de terceiros em relação ao mundo, conforme os ditames da teoria, é provável que, para esse grupo social, a corrupção não seja compreendida como causa principal da privação de seus direitos civis e políticos.

Já quanto à possibilidade de existir um *gap* entre democracia formal e democracia efetiva, tal qual admitida pela teoria da modernização, pode-se dizer que o Brasil precisa avançar muito para reduzi-lo. Isto porque já existe uma vasta literatura apontando que, na América Latina, o Brasil incluído, vive-se uma situação paradoxal, ou seja, ao mesmo tempo em que traços da “arquitetura institucional da democracia” (DINIZ, 2001, p. 16) são adotados – liberdade de expressão e organização, eleições livres e idôneas – traços políticos convencionais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando numa cultura política na qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo. É a prevalência desses traços tradicionais que motiva O’Donnell (1988) a considerar a democracia da América Latina como um tipo particular de democracia e a adjetivá-la como “delegativa”.

Cumprir informar que essa característica da democracia brasileira tem se confirmado em outras pesquisas desenvolvidas mais recentemente. Exemplo disso é o estudo desenvolvido pelo “The Economist Intelligence Unit” no qual cinco categorias gerais foram estabelecidas (processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civil) para análise de 167 países, classificando seus regimes em: democracia plena (*full democracies*); democracia imperfeita (*flawed democracies*); regime híbrido (*hybrid regimes*) e; regime autoritário (*authoritarian regimes*). Na pesquisa desenvolvida em 2015, o Brasil alcançou alto *score* na análise do processo eleitoral e liberdade civil (9,58 e 9,12 respectivamente), mas os índices obtidos nas categorias funcionamento do governo (6,79), participação política (5,56) e cultura política (3,75) levam-no à 51ª posição, estando enquadrado na categoria de democracia imperfeita (*flawed democracies*), atrás, inclusive, de outros latino-americanos - Argentina, 50º; Chile, 30º; Costa Rica, 23º; Uruguai, 19º. Pode-se observar que os pontos fracos da democracia brasileira indicados na pesquisa estão concentrados nos dois últimos fatores (participação política e cultura política), atributos estes típicos da democracia efetiva, conforme exposto na teoria da modernização.

No que se refere à ênfase de valores, vale salientar ainda que a preocupação com a substituição de valores tradicionais por modernos é uma das condições que foram apontadas, há vinte e cinco anos, por Campos (1990) para que o processo de *accountability*, mecanismo imprescindível de combate à corrupção em democracias efetivas, e, sem dúvida alguma, um valor pós-materialista de acordo com os preceitos da teoria da modernização, passasse a existir no Brasil. Naquela oportunidade, a autora expôs a sua preocupação quanto à ausência desse conceito no léxico político brasileiro e indicou que a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* estava diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental e; c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes (CAMPOS, 1990, p. 48). Como se vê, à luz da teoria da modernização, se estas ocorrências, típicas de sociedades do tipo pós-industrializadas e componentes básicos de democracias efetivas ainda não se faziam presentes quando da investigação de Campos (1990), pode-se deduzir que a democracia no Brasil, naquele momento, ainda seria do tipo apenas formal.

Mais tarde, em 2009, Pinho e Sacramento propuseram-se a reinvestigar a questão apresentada por Campos, desta feita por meio da identificação das alterações políticas, sociais e institucionais recém-processadas no Brasil e relacionadas às ocorrências apontadas pela autora, no intuito de verificar suas possíveis contribuições à efetivação da *accountability* e, quiçá, a sua tradução para o idioma Português. Pinho e Sacramento (2009) justificaram seus esforços alegando que quando Campos publicou o seu artigo

o país desfrutava de ventos mais democráticos, uma vez que o regime militar já havia sido encerrado, mas muito longe ainda de qualquer prática efetiva de *accountability* [...] desde então, o cenário político brasileiro teria mudado substancialmente, pois uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável (p. 1345).

Os autores constataram, de fato, criação de novas instituições e fortalecimento institucional em geral, mas concluíram que tais avanços foram importantes, contudo, insuficientes para incorporar o conceito no léxico da vida política brasileira.

Ainda quanto à resistência dos valores tradicionais no Brasil, convém pontuar que essa visão é partilhada por vários outros estudiosos. Simon Schwartzman, ainda na década de 80, cunha o termo “neopatrimonialismo” (SCHWARTZMAN, 1988) para definir a sociedade brasileira contemporânea, a qual, em sua perspectiva, não seria uma sociedade plenamente industrial nem uma sociedade moderna. Esta situação tem, por sua vez, origem nos interesses do que Faoro (1979) chama de estamento, grupo que controla o Estado e tem sido resistente às transformações fundamentais à modernização, mantendo um “capitalismo politicamente orientado”. Já Pinho (1998), quando analisa a reforma do Estado protagonizada durante o Governo FHC, destaca a resistência do patrimonialismo frente ao gerencialismo, o que teria resultado em uma convivência entre uma estrutura tradicional com uma mais moderna. Como se vê, a incapacidade brasileira para a realização de grandes rupturas com valores

tradicionais, tal qual acima exposto, costuma ser destacada por estudiosos que abordam momentos marcantes da História do Brasil.

Sorj (2001) também desenvolve uma exegese da trajetória brasileira, guardando relações com a teoria da modernização aqui apresentada. Segundo ele, as interpretações do Brasil no século XX, as quais, seguramente, podem adentrar o século em marcha, podem ser agrupadas em duas grandes vertentes. Na primeira, o país é contraposto às experiências europeia e norte-americana : que serviram de referência e, diga-se, de *benchmark*, no sentido de checar o que “o Brasil não é ou não conseguiu ser” (SORJ, 2001, p. 120). A segunda assenta-se fundamentalmente na obra de Gilberto Freyre, evocando um país com “sentido lúdico e o prazer da sociabilidade, em boa parte perdida nos países capitalistas avançados sob o peso de uma modernidade disciplinadora do corpo e da alma” (SORJ, 2001, p. 120). Conforme esse autor, o processo de racionalização demandado pelo capitalismo avançou no Brasil na área econômica, mas o “poder econômico e o poder político continuaram, contudo, profundamente imbricados” limitando “a criação de um espaço político”, bem como uma burocracia pública “orientada por critérios universais” (SORJ, 2001, p. 120). Seria uma modernização inconclusa, com efeitos deletérios, pois com o estabelecimento de um espaço marcado por “práticas patrimonialistas de apropriação privada do poder de Estado e o assalto aos cofres públicos, também favoreceu o desenvolvimento de uma sociabilidade particularista, clientelista” (SORJ, 2001, p. 121), entre outros aspectos. Ao inverso, o Brasil seria, ou é, tolerante e permissivo com ausência de disciplina. Assim, qualificando melhor, seria uma modernização inconclusa até hoje, mas com efeitos danosos para a coletividade e um freio para atingimento da modernização.

O que se pode deprender desta análise é como o Brasil foge dos padrões estabelecidos nas sociedades centrais, avançadas, o que já torna difícil pensar em estabelecer uma mesma régua para medir ou avaliar determinados aspectos da vida na modernidade, na economia, nos índices sociais, nas transgressões etc. Prossegue Sorj (2001) expondo que na trajetória brasileira “a racionalização da vida social não é necessariamente acompanhada de ou associada a sistema de valores centrados na aversão à ambiguidade, no disciplinamento sistemático do corpo e na sexualidade, no controle do risco ou na colonização do mundo da vida” (p. 127). Pondera o autor, no entanto, que “esses processos fazem-se presentes, porém digeridos e transformados pelos padrões culturais próprios da sociabilidade brasileira” (Idem).

Esta sociabilidade brasileira contém, na perspectiva dos países avançados, “elementos idílicos” convivendo com “uma sociedade profundamente desigual e injusta” (Idem). Em poucas palavras, o Brasil é outra *coisa*, onde “os sistemas classificatórios baseados em valores individualistas e universais só são predominantes no Brasil em contextos de mercado” (SORJ, 2001, p. 128). Quando se trata das demais instituições sociais, “os sistemas classificatórios baseados na cidadania convivem, em geral de forma subordinada, com valores particularistas” (Idem). Ao tratar das desigualdades, o autor destaca que “o desafio é quebrar os círculos viciosos do patrimonialismo” (SORJ, 2001, p. 130), no sentido de avançar no processo de modernização, alertando, porém, que, devido à estrutura social e política imperante no país, “as mudanças são lentas e fragmentárias, enquanto os processos de deterioração social correm o risco de virar epidêmicos” (SORJ, 2001, p. 131). Parece correto situar a questão da corrupção nessa trajetória.

Mostra-se pertinente também absorver a perspectiva desse pesquisador quando observa ser o Brasil “em desenvolvimento”, ou seja, “um país que chegará algum dia a ser moderno” (SORJ, 2001, p. 133), revelando a complexidade de analisar países que saem da trajetória descrita por países de capitalismo avançado, construído em outras bases sociais e políticas. Ao que tudo indica, essa obra mostra-se, se possível, hercúlea quando ameahamos alguma evidência considerada por Sorj. Assim, “uma dimensão do patrimonialismo” encontra-se nas “relações de extorsão que se estabelecem entre alguns fiscais e empresários” (SORJ, 2001, p. 134), onde “o empresário prefere pagar a propina, pois esta é inferior ao imposto devido” (Idem).

Quando se fala aqui de empresários, consideramo-nos como *stakeholders* poderosos, mas os efeitos sistêmicos desta realidade se espraiam quando se considera que, de algum jeito, “o sistema funciona com base no subentendido de que a maioria das pessoas vive fora da lei - fiscal” (SORJ, 2001, p. 134). Isto posto, parece possível considerar a distância enorme que se encontra o Brasil dentro dos parâmetros do que se entende por modernidade. Entretanto, como diria Galileu, *Epuur si muove*, e o Brasil tem avançado nos últimos anos no sentido de controlar as forças que se beneficiam do patrimonialismo, inclusive por meio da ação incisiva de algumas instituições (Ministério Público e Polícia Federal, por exemplo), mostrando também que não existe determinismo ou fatalismo quanto ao que se é. Talvez não necessariamente o que o Brasil atualmente é, o será sempre

Quando Inglehart e Welzel (2009) chamam a atenção para a resistência da herança cultural em uma sociedade, eles também pontuam que os valores são resistentes, mas não imutáveis, pois a mudança cultural depende da trajetória. Em face dessa afirmação, achou-se que a linha do tempo construída por Sacramento e Pinho (2016) quando se propuseram a investigar a trajetória da *answerability*, uma das dimensões da *accountability*, a qual, como se sabe, está relacionada às exigências de informação e justificação dos atos praticados pelos agentes que ocupam cargos públicos, e que, em tese, evitaria a prática de atos corruptos, pode contribuir para entender a situação brasileira. Os achados dos autores estão evidenciados no quadro a seguir, no qual foram acrescentadas leis aprovadas no período que, especificamente, objetivam combater a corrupção.

Quadro 7 - Ocorrências que se relacionam ao combate à corrupção no Brasil

Ano	Ocorrências
1987	Criação do SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
1988	Aprovação da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro
1991	Aprovação da Lei dos Arquivos
1992	Aprovação da Lei de Improbidade Administrativa.
1993	Aprovação da Lei de Licitações.
1999	Aprovação da Lei contra a Corrupção Eleitoral.

Ano	Ocorrências
2000	Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
2001	Criação da Corregedoria Geral da União
2003	Criação da Controladoria Geral da União
2005	Criação do Portal da Transparência
2009	Aprovação da Lei da Transparência
2010	Aprovação da Lei da Ficha Limpa.
2011	Aprovação das Leis Acesso à Informação (LAI)
2013	Aprovação da Lei da Colaboração Premiada.

Fonte: Sacramento e Pinho (2016) - com alterações.

A continuidade da trajetória de ocorrências evidenciada no quadro acima demonstra que, apesar das nossas restrições materiais e cognitivas, existe formalização de esforços contra a corrupção no Brasil e que não é por falta de arranjos institucionais formais que o ato é tão comumente praticado.

Outro aspecto para o qual se deve chamar a atenção é o fato de que duas dessas leis são resultantes de projetos de iniciativa popular: a Lei contra a Corrupção Eleitoral (Lei 9.840/99), a qual, por meio do movimento organizado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP-CNBB), contou com a ajuda de uma série de outros grupos e arregimentou apoio de mais de um milhão de assinaturas; e a Lei da Ficha Limpa, cuja proposta foi apresentada pelo MCCE – Movimento Contra Corrupção Eleitoral - com cerca de 1.300.000 assinaturas.

É salutar pontuar que a Lei da Colaboração Premiada resulta de conversão de projetos que há muito adormeciam no Congresso Nacional e que sua aprovação, e posterior sanção pela Presidente Dilma Rousseff, só ocorreu após as pressões dos protestos realizados durante o mês de junho de 2013. Como se sabe, esse movimento originou-se de uma demanda específica – contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos – mas cresceu ao incorporar várias outras demandas, inclusive o fim da corrupção. Estima-se que, durante o mês de junho/2013, mais de um milhão saíram às ruas em protestos pelo país.

Ademais, deve-se reconhecer que é graças à aprovação da Lei da Colaboração Premiada – 2013 – que as investigações no âmbito da Operação Lava Jato, desenvolvida pela Polícia Federal continua avançando. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), o instituto da colaboração premiada é extremamente relevante na investigação de certos crimes, como o de organização criminosa, lavagem de dinheiro e de corrupção (MPF, 2016a). Para que se tenha uma ideia de seus impactos, e de acordo com informações contidas no *site* do MPF, a Operação Lava Jato já contabiliza 93 condenações e recuperação de quase três bilhões de reais (MPF, 2016b).

Contudo, os esforços não pararam por aí, pois é também sabido que, recentemente, o

MPF apresentou vinte anteprojetos de leis ao Congresso Nacional, os quais, por meio de campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, de iniciativa do mesmo MPF, reúnem mais de dois milhões de assinaturas em apoio às medidas propostas. Entre as sugestões contidas nos anteprojetos, os procuradores propõem: criminalizar o enriquecimento ilícito por agentes públicos; aumentar as penas para crimes de corrupção, tornando-o hediondo e; reduzir o número de recursos possíveis num processo penal (MPF, 2016a). Em face do exposto, não parece otimismo inferir que, mesmo ainda não tão disseminado, algum estoque de valores de autoexpressão já existe no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em identificar aspectos do contexto sociopolítico-econômico brasileiro que são reconhecidos como entraves para um efetivo combate à corrupção, à luz dos pressupostos da *versão revisitada da teoria da modernização*. A análise efetuada permitiu inferir que as privações relacionadas a valores de sobrevivência e o baixo nível educacional são fatores cruciais nessa específica batalha.

Pelo que observamos, o Brasil não tem apresentado um padrão de crescimento econômico apreciável, exceto durante o Governo Lula, mas foi, nesse contexto, que eclodiu o Mensalão. Sob esse enfoque, grande parte dos brasileiros ainda tende a conferir maior ênfase aos valores materialistas do que aos seculares-rationais e de autoexpressão, afinal metas relacionadas a esses dois últimos tipos de valores estão situadas abaixo das necessidades básicas, as garantidoras de segurança física e econômica – como emprego e renda, por exemplo. No que se refere à educação, fator crítico para a autonomia cognitiva das pessoas, a situação brasileira está longe do que se poderia chamar de alto nível educacional. Infere-se que um cenário com tais características é propício ao clientelismo e à aceitação de lemas do tipo “rouba, mas faz”.

Não obstante, a literatura estudada também indicou haver certo embate entre valores tradicionais e modernos e que, ainda que lentamente, valores seculares-rationais e de autoexpressão emergem no país. Essa inferência baseia-se também no fato de que alterações institucionais importantes – ver Quadro 7 – vêm sendo processadas no nosso sistema legal e político, algumas dessas, inclusive, produto de demandas que mobilizaram esforços da própria sociedade civil para aprovação, o que vai ao encontro de preceitos da *versão revisitada da teoria da modernização*, especificamente quando afirma que mesmo em regimes democráticos formais, quando os valores de autoexpressão estão relativamente difundidos, a população tende a protestar contra ações impopulares das elites políticas e a dispor de meios para tornar seus protestos efetivos. E se ainda não podemos sequer falar na possibilidade de, no médio ou longo prazo, o Brasil dispor de uma elite governante não corrompida, porquanto seu recrutamento ocorrer na própria sociedade, crê-se que já se pode começar a imaginar que, algum dia, o Brasil poderá ser moderno.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: out. 2017. Aceito para publicação em: fev. 2018.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-35, fev./abr. 1990.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. A formação do patronato brasileiro. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo. 1979.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **PNAD Contínua**: taxa de desocupação fica em 10,9% no trimestre encerrado em março de 2016. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3151>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Brasil no PISA 2015**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, Mudança Cultural e Democracia**: A Sequência do Desenvolvimento Humano. Tradução de Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.

IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. Reflexões do Impacto da Corrupção no Desenvolvimento Econômico: Uma Revisão na Economia Brasileira. **MPRA Paper**, n. 1818, 2007. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MDS - MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Campanha 10 Medidas contra a Corrupção supera um milhão e meio de assinaturas em todo o país**. Publicado em: 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=6161&tit=Campanha-10-Medidas-contr-a-Corruptcao-supera-um-milhao-e-meio-de-assinaturas-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. **Resultados da Operação Lava Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/>>

atuacao-na-1a-instancia/resultados>. Acesso em: 23 abr. 2016b.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, n. 12, p. 59-78, 1998.

_____; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

_____; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. O Programa Bolsa Família no Contexto do Processo Histórico Brasileiro: a Renúncia à Educação e a Criação dos Dependentes Sociais. In: ENAPEGS - ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. 4. **Anais...** Lavras-MG, 2010.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. The web of Accountability Institutions in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Ed.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame. University of Notre Dame Press, 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 193-213, 2016.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro Editora Campus, 1988. Disponível em: <www.schwartzman.org.br>. Acesso em: 20 mar. 2016.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Index of Democracy**. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 26 jan. 2016.

THE WORLD BANK. **Perspectivas Econômicas Globais**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index 2015**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

**Ana Rita Silva
Sacramento**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Coordenadora do Curso de Administração da Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana.

**José Antonio
Gomes de
Pinho**

Doutor em Regional Planning pela University of London, Inglaterra, e Professor Titular da Universidade Federal da Bahia.



Foto: Roberto Montenegro



Foto: Roberto Montenegro

Violência contra a Mulher: Contribuição sobre as Diferenças Contextuais dos Meios Urbano e Rural¹

Beatriz Kipnis-Guerra

Resumo

Em 2016, de acordo com os dados mais recentes do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, uma mulher foi assassinada a cada duas horas no Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Neste artigo, tem-se como objetivo entender se existem diferenças contextuais entre áreas rurais e urbanas que justificam a formulação e implementação de políticas públicas distintas. Para responder a este objetivo, foram empregadas tradições metodológicas mistas via instrumentos quantitativos e qualitativos. Foram utilizados dados secundários de abrangência nacional para analisar indicadores socioeconômicos que caracterizam esses *lugares* estudados. O esforço de pesquisa também identificou as percepções de gestores(as) e técnicos(as) de organizações públicas que lidam com mulheres em situação de violência nos estados de São Paulo e Goiás. Os achados da pesquisa mostram que os *lugares* são diferentes nas dimensões: chefia da família, escolaridade, emprego e renda. Além disso, as entrevistas permitiram evidenciar que essas mesmas dimensões podem ser utilizadas por gestores(as) e técnicos(as) como forma de responsabilização das próprias mulheres em situação de violência.

Palavras-chave

Violência contra a Mulher. Contextos. Lugares. Políticas Públicas.

Abstract

According to the latest data from the 11st Brazilian Public Security Annuary, in 2016, one woman was murdered every other hour in Brazil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). This article aspires to understand whether there are contextual differences between rural and urban areas that justify different formulation and implementation of public policies. In order to reach this objective, the study used a mixed methodological approach. National secondary data were used to analyze socioeconomic indicators that characterize the *places* studied. The research effort also identified the perceptions of managers and street-level burocrats

of public organizations that deal with women in a situation of violence in the states of São Paulo and Goiás. The findings of this research show that the *places* are different regarding dimensions such as family leadership, schooling, employment and income. Also, the interviews point out that these very dimensions can be used by public agents as a way to hold women responsible in a situation of violence.

Keywords Violence against Women. Contexts. Places. Public Policies.

INTRODUÇÃO

Em 2016, de acordo com os dados mais recentes do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, uma mulher foi assassinada a cada duas horas no Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Este dado reflete os 4.657 casos de mulheres assassinadas neste mesmo ano.

Nesse sentido, a violência contra a mulher no Brasil vem sendo motivo de luta dos movimentos sociais, desde os anos setenta (BANDEIRA, 2014), pela atuação governamental e está cada vez mais em pauta encontrar soluções efetivas para o problema no campo das políticas públicas. Observa-se, no entanto, que a violência contra a mulher ocorre em diferentes contextos, dentre eles, o urbano e o rural. Estes contextos podem influenciar a ocorrência da violência contra a mulher, como também a possibilidade de as mulheres saírem de situações de violência.

Partindo da ideia de que o contexto importa, objetiva-se, neste artigo, entender se existem diferenças contextuais entre áreas rurais e urbanas que justificam a formulação e implementação de políticas públicas distintas. O artigo está dividido em três partes principais: introdução, metodologia e conclusão. A primeira parte refere-se a uma abordagem substantiva do problema da violência contra a mulher baseada na literatura nacional sobre o tema. A segunda parte trata-se de uma reflexão teórica a cerca da importância dos *lugares* na produção de políticas públicas. A terceira parte apresenta a análise de dados secundários – por meio da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (IBGE, 2015) – e qualitativos decorrentes de entrevistas com gestores(as) e técnicos(as) de organizações que abordam a violência contra a mulher, evidenciando as diferenças dos contextos urbano e rural nas relações de gênero.

METODOLOGIA

A pergunta que norteia este artigo é: Existem diferenças contextuais entre áreas rurais e urbanas que justificam a formulação e implementação de políticas públicas distintas? Para

responder a esta pergunta, utilizou-se da abordagem do campo-tema (SPINK, 2003), a qual permite uma abordagem multimétodos para se aproximar de um tema de pesquisa, no caso, a violência contra as mulheres de áreas rurais, e pressupõe que o pesquisador está em relação subjetiva com o campo desde o primeiro interesse pelo assunto, fazendo-se valer de diferentes fontes de informação para compor sua análise.

Assim, em um primeiro momento, foram utilizados dados secundários de abrangência nacional da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (IBGE, 2015) de 2015 para analisar indicadores socioeconômicos que caracterizam esses *lugares* estudados. Em um segundo momento, o esforço de pesquisa concentrou-se em entrevistas semiestruturadas para identificar as percepções de gestores(as) e técnicos(as) de organizações públicas que lidam com mulheres em situação de violência nos estados de São Paulo e Goiás.

Quanto à análise dos dados secundários, os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 foram tabulados. Escolheu-se fazer um mapeamento comparativo em relação a sexo (feminino e masculino) e também por situação censitária (urbano, híbrido e rural). Em relação à situação censitária, é importante destacar que a classificação original dos dados possui oito categorias (IBGE, 2013). No entanto, optou-se pela agregação destas em três categorias maiores – urbano, híbrido e rural – propostas por Pera e Bueno (2016). Nessa ordenação, a categoria urbana compreende apenas as áreas urbanizadas de cidades ou vilas. A categoria híbrida, por sua vez, compreende as áreas urbanas de cidades ou vilas não urbanizadas, as áreas urbanas isoladas e os aglomerados rurais de extensão urbana. Por fim, a categoria rural seria as quatro demais categorias, incluindo as aglomerações povoados, núcleos e outros tipos, além da zona rural fora das aglomerações e das áreas urbanas (PERA; BUENO, 2016). Então, os dados foram analisados de acordo com as seguintes dimensões: situação nos arranjos familiares, escolaridade, mercado de trabalho e renda.

Já em relação à porção qualitativa, foram realizadas visitas de campo. A coleta de dados qualitativos foi com base em um roteiro semiestruturado e antes de cada entrevista foi acordado o termo de consentimento para uso das mesmas. As conversas foram gravadas a partir do consentimento dos entrevistados e transcritas *a posteriori*. Depois, os trechos mais relevantes para a pesquisa foram selecionados e organizados segundo os temas mais recorrentes. Por fim, destacou-se, para fins deste artigo, os temas ligados à percepção dos gestores e técnicos em relação aos contextos urbano e rural.

Dessa forma, a primeira etapa da coleta de dados foi realizada em janeiro de 2015 em Goiás em três cidades: Caldas Novas, Goiânia e Professor Jamil. Os órgãos e entidades entrevistados, em ordem cronológica, foram: CREAS, Secretaria Estadual da Mulher, Desenvolvimento Social, Igualdade Racial, Direitos Humanos e Trabalho, Equipe de Unidades Móveis, DEAM, Centro Popular da Mulher, Observatório de Segurança Pública e Secretaria Municipal da Mulher de Professor Jamil.

Além da pesquisa de campo em Goiás, outra se deu em São Paulo, onde foram realizadas três entrevistas: com a coordenadora de uma subsecretaria de políticas para as mulheres, com uma delegada de uma Delegacia da Mulher (DDM) da Grande São Paulo e com uma representante do Núcleo Especializado de Promoção dos Direitos da Mulher (NUDEM).

Como surgiu, em São Paulo, a necessidade de manter anonimato de alguns entrevistados, optamos por manter a uniformidade da pesquisa e não identificar entrevistado algum. Optou-se por adotar nomes fictícios para os mesmos a fim de situar melhor o leitor em relação às citações presentes na análise.

Ao todo foram 14 entrevistados(as), elencados a seguir:

Tabela 1 - Relação de Entrevistados(as)

Nomes Fictícios dos Entrevistados	Local de Trabalho	Estado
Fábio	CREAS	Góias
Luiz	CREAS	Góias
Bárbara	CREAS	Góias
Roberta	Secretaria da Mulher	Góias
Clara	Unidade Móvel	Góias
Manuela	Unidade Móvel	Góias
Paulo	Unidade Móvel	Góias
Talita	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher	Góias
Laura	Centro Popular da Mulher	Góias
Rafael	Observatório de Segurança Pública	Góias
Joana	Secretaria da Mulher	Góias
Vitória	NUDEM	São Paulo
Ana Paula	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher	São Paulo
Flávia	Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	São Paulo

Fonte: Elaboração própria.

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

Por trás dos números preocupantes de violência contra a mulher, há uma construção de sentidos sobre o que isso significa, suas causas, consequências e qual o desenho mais adequado de política pública para lidar com a questão. O tema entrou na agenda pública brasileira de forma definitiva somente no final dos anos setenta, com o aumento do número de assassinatos de mulheres de classe média e a visibilidade dada à questão pela mídia e autoridades (BANDEIRA, 2014). Mesmo assim, os significados do que é a violência contra

mulher continuaram (e continuam ainda hoje) em constante negociação. Nessa mesma época, a violência contra a mulher transformou-se na principal bandeira do movimento feminista brasileiro. Bandeira (2014) relata que, a partir disso e com a abertura democrática, a sociedade civil aliou-se à academia para pressionar politicamente em prol de uma resposta do Estado a esse problema. Podemos perceber que a violência de gênero nesse período era entendida como violência sexual, sobretudo cometida por maridos e ex-companheiros.

A primeira mudança foi a transformação dos “crimes de violência sexual como crimes contra a pessoa, não mais contra os costumes” (BANDEIRA, 2014, p. 452). Logo em seguida, 1985, foram criadas delegacias próprias para esse problema, as Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres, com a visão de que era necessário endereçar o problema das mortes das mulheres com um olhar feminino, com maior prioridade do que a violência mais ampla sofrida no dia a dia pelas mulheres. Essa medida deu visibilidade à violência, sobretudo pela criação de um canal que possibilitou o aumento de denúncias por parte das vítimas.

Nos anos noventa, começaram as ações de Casas de Abrigo para receber mulheres em risco de vida, hoje contando com 80 espalhadas pelo país (MACIEL, 2011). Apesar de o novo contexto político de redemocratização nesse período ter aberto “novos canais institucionais e estruturas de alianças inéditos para o movimento feminista brasileiro” (MACIEL, 2011, p. 97), houve um retrocesso em termos de políticas públicas para combater a violência de gênero. A mesma foi enquadrada na Lei nº 9.099/95, a qual discorre sobre o julgamento de crimes de “menor potencial ofensivo” e, portanto, busca a conciliação das partes e prevê uma pena de, no máximo, dois anos de reclusão (BANDEIRA, 2014). Nesse mesmo ano, foram criados os Juizados Especiais Criminais, os quais “se tornaram rapidamente o escoadouro de denúncias de agressões contra a mulher nos âmbitos doméstico e familiar” (MACIEL, 2011, p. 103), mas operando em uma lógica de impunidade dos agressores e desatenção às vítimas. Bandeira (2014) ressalta a opinião generalizada dos operadores jurídicos de que era desnecessário criar uma lei específica para tratar da violência de gênero.

Esse cenário mudou principalmente pela pressão internacional, uma vez que o Brasil assinou compromissos com tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos que tratavam da violência de gênero de maneira ampla. Isto é, o Brasil foi movido a ressignificar a violência de gênero, incluindo também a violência psicológica e moral como parte desse quadro, caracterizando a violência de gênero como violação dos direitos humanos (MACIEL, 2011) e servindo de base para a criação da Lei Maria da Penha (BANDEIRA, 2014). Segundo Bandeira (2014), esta lei significou uma “nova forma de administração legal dos conflitos interpessoais, embora ainda não seja de pleno acolhimento pelos operadores jurídicos” (p. 463).

Essa lei trouxe, pela primeira vez, o reconhecimento da mulher como parte lesada nos casos de violência de gênero e a obrigação do Estado de responder a esse crime, não através de mediação de conflitos no âmbito privado, mas de garantias de direitos às vítimas no âmbito público. O projeto inicial foi feito pela CFMEA e entregue à Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em 2004, a qual, posteriormente, o encaminhou para o Legislativo.

Esse primeiro projeto não tratava da retirada de competência dos Juizados Especiais Criminais para tratar de violência de gênero e não estabelecia a criação de outra instância jurídica específica para tratar da mesma (MACIEL, 2011). Nesse meio tempo, em 2003, o Executivo Federal sancionou, por meio da Lei n.10778/2003, a obrigatoriedade de notificação por toda a rede de saúde, pública e privada, de todos os casos de violência contra a mulher (BANDEIRA, 2014). No ano seguinte, em 2004, foi lançado o primeiro Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (MACIEL, 2011). Ainda antes da aprovação da Lei Maria da Penha, em 2005, foi implementado o Ligue 180 pela SPM, o qual encaminhava as denúncias para a Secretaria de Segurança Pública ou para o Ministério Público (BANDEIRA, 2014). Somente em 2006, foi aprovada a LMP (MACIEL, 2011), a qual trata a violência de gênero como problema público que fere os direitos fundamentais e “todas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar a saúde física e mental e o aperfeiçoamento moral, intelectual e social, assim como as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança e à saúde” (MENEGBEL, 2013, p. 692). No marco histórico do tratamento do Estado, esta lei foi pioneira na tipificação da violência como: “[...] qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico e dano moral ou patrimonial às mulheres, ocorrida em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação” (MENEGBEL, 2013, p. 693).

Depois de aprovada a lei, no entanto, o movimento feminista brasileiro deparou-se com uma nova agenda: a de garantir a efetividade da implementação da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, foi criado, em 2007, pela aliança entre organizações de mulheres e núcleos universitários, o Observatório Nacional de Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, “para produzir, analisar e divulgar informações sobre a aplicação da Lei pelas delegacias, Ministério Público, Defensoria Pública, poderes Judiciário e Executivo e redes de atendimento à mulher” (MACIEL, 2011, p. 104). No mesmo ano, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do governo federal colocou como objetivo a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Esse plano incluía também a necessidade de capacitação específica de agentes públicos para lidar com essas vítimas. Já em 2008, a “Campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres” foi realizada em parceria com a SPM e teve ampla adesão da esfera pública estatal e não estatal, nacional e internacional (MACIEL, 2011).

Ou seja, a ação coletiva do movimento feminista brasileiro pressionou primeiramente o poder Legislativo para incluir na agenda de políticas públicas o problema da violência de gênero. Depois da vitória da aprovação da Lei Maria da Penha, começou a pressionar os poderes Executivo e Judiciário para garantir que a mesma fosse efetiva.

O problema da violência contra a mulher permeia todas as esferas da sociedade e a Lei Maria da Penha, juntamente com outras políticas públicas, vem tentando combater seus efeitos. No entanto, é importante entender que a violência contra a mulher não se dá em um vazio. Isto é, a violência contra a mulher ocorre em determinados contextos e essas especificidades influenciam a possibilidade de as mulheres saírem de situações de violência.

A IMPORTÂNCIA DO LUGAR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse sentido, pretende-se focar, principalmente, em dois contextos diferentes que permeiam o processo de formulação e implementação de políticas públicas enquanto estratégias de organizações da Administração Pública: urbano e rural. Podemos falar nos *lugares* e na diferenciação entre contextos urbano e rural como fatores que influenciam e são influenciados pelo ciclo de políticas públicas para mulheres em situação de violência, entendendo políticas públicas como a soma de ações e decisões que ocorrem por parte de atores públicos – estatais ou não – e não públicos para resolver uma situação definida como um problema coletivo (SUBIRATS *et al.*, 2012).

Os contextos impactam as práticas e arranjos materiais disponíveis em determinado *lugar* (SPINK, 2001). O *lugar* é onde ocorre a troca entre contexto, práticas e arranjos, como contextos rural e urbano, estruturas organizacionais e negociação de sentidos e estratégias para lidar com problemas públicos. O lugar é não só onde se vive, mas um ‘espaço vivido’, no qual são reproduzidos e/ou reavaliados processos do passado e onde se projeta o futuro. Nesses lugares, ocorrem os embates entre soluções imediatistas e visões finalísticas, conjuntura e estrutura (SANTOS, 2001).

A ideia de *lugar* compreende a importância dos processos construídos e que constroem um contexto. Schatzki (2005), em sua teoria sobre como são construídos os fenômenos sociais, afirma que estes estão ligados aos *lugares*: “Lugares, no entanto, são um tipo particular de contexto. O que os faz interessantes é que o contexto e a entidade contextualizada constituem um ao outro: o que a entidade ou o evento é está interligado ao contexto, assim como a natureza e identidade do contexto está ligada à entidade ou evento (dentre outros)” (SCHATZKI, 2005, p. 468, tradução nossa).

Essa definição está relacionada ao social, na qual o *lugar* “do social é composto de nexos de práticas e arranjos materiais” (SCHATZKI, 2005, p. 471). As práticas seriam as atividades humanas e os arranjos materiais incluem as pessoas, os artefatos, outros organismos e coisas.

Os fenômenos sociais fazem parte das teias formadas dentro dos *lugares* e da relação entre si, sendo, ao mesmo tempo, produto e alimento desses *lugares*. As organizações, de acordo com Schatzki (2005), seriam um desses fenômenos sociais. Fazendo parte dessa teia, as organizações são constituídas por práticas, sobreviventes previamente de outras organizações (vindas com as experiências passadas dos indivíduos que a constituem) e uma mistura de práticas do presente que são alteradas ou não para materializar a razão de existência da organização, com arranjos materiais velhos e novos. Schatzki (2005) ressalta que três pontos são essenciais para compreender uma organização: identificar as ações que a compõem, identificar o conjunto de práticas e arranjos materiais em que as ações estão inseridas, identificar as outras teias de conjuntos de práticas e arranjos que se ligam à teia que compõe a organização.

Podemos aprofundar ainda mais no conceito de *lugar* com a contribuição de Spink (2001, p. 18), o qual o define como “ponto de partida para refletir sobre a organização, porque permite um olhar a partir de um enraizamento na processualidade do cotidiano e fora dos muros das

organizações”. Esse termo também foca nos processos construídos pelos indivíduos, suas relações e o contexto dos quais participam, e nas organizações como parte desses processos, havendo tensões, e não como uma entidade que existe sem a ação de pessoas. Além disso, Spink (2001) ressalta a importância da construção social dos sentidos que damos às ações e materialidades que compõem o cotidiano, o que dialoga com a ideia de Schatzki (2005) de como compreender as ações dos indivíduos.

Assim, pretendemos compreender as regiões rurais e urbanas como *lugares* que são indissociáveis daquilo que os constituem (SPINK, 2001; SCHATZKI, 2005) enquanto práticas e arranjos constitucionais, observáveis materialmente a partir de organizações públicas. O estudo das organizações que formulam e implementam essas políticas públicas é importante para entender quais os conjuntos de práticas e arranjos materiais que formam o contexto das políticas públicas em questão e se existem ligações e sobreposições entre práticas e/ou arranjos materiais dessas organizações.

DIFERENÇAS ENTRE LUGARES

Espera-se, nesta seção, ter uma ideia se há diferenças nos tipos de violência contra as mulheres em áreas rurais e urbanas, a partir das entrevistas qualitativas e, depois, das diferenças de situações socioeconômicas relativas às mulheres e aos homens de áreas urbanas e rurais, por meio dos dados da PNAD e das falas de gestores e técnicos que atuam no campo-tema da violência contra a mulher. Então, as dimensões que serão tratadas são: tipos de violência contra a mulher, situação nos arranjos familiares, escolaridade e emprego e renda.

OS TIPOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Em relação à violência contra a mulher, a equipe do CREAS relatou que não tinha tido muito contato, até a realização da entrevista, com muitos casos de mulheres de áreas rurais. Porém, no entendimento da equipe, o tipo de violência contra a mulher que mais ocorre em áreas rurais é a violência psicológica. Essa conclusão se baseia no seguinte discurso construído pela equipe:

Então ela vem na cidade, ela faz a compra, ela vem matricular os filhos na escola e só volta no outro ano. E ela está ali, a alegria dela. Às vezes, a gente percebe, quando a gente atende uma mulher do campo, ela sempre traz uma manga, uma fruta que ela que colhe. E isso faz com que ela fique realmente responsável pelos filhos, pela casa, por algumas coisas ali que beneficiam muito o homem. Por isso que a violência física não acontece. Porque, para acontecer a violência física, precisa de muita ira. E ela não está vendo o que está acontecendo aqui na cidade. Quando o marido vem entregar o leite, se ele dá um litro de leite para uma menininha ali. Se ele tem um casinho ali, ou outro ali, você entendeu? Ele fica mais solto. Ele é responsável por suprir toda a necessidade ali da zona rural, mas ela fica ali, cuidando de tudo.

Esse trecho traz evidências de que persiste, nas organizações públicas, a culpabilização da mulher pelas situações de violência. Isto é, a mulher geraria uma ira no marido o que levaria à violência física. Ou seja, na visão da equipe do CREAS, as mulheres que moram em áreas rurais não geram essa ira nos cônjuges, porque não sabem o que ocorre quando ele está fora, dando a eles mais liberdade. Essa situação de maior liberdade levaria o homem a não ter ira suficiente da mulher e então a violência física não ocorreria. Percebe-se, então, que, de maneira implícita, existe a culpabilização das mulheres de áreas urbanas pela violência física que lhes ocorre, uma vez que elas gerariam ira pela sua insatisfação com o comportamento do cônjuge.

Além disso, Roberta contou que as mulheres de áreas rurais sofrem mais violência patrimonial, a qual não tem tanta incidência em áreas urbanas. De acordo com a entrevistada, essa violência patrimonial estaria fundada na divisão do trabalho entre mulheres e homens nas áreas rurais, posição que será detalhada na dimensão de emprego e renda.

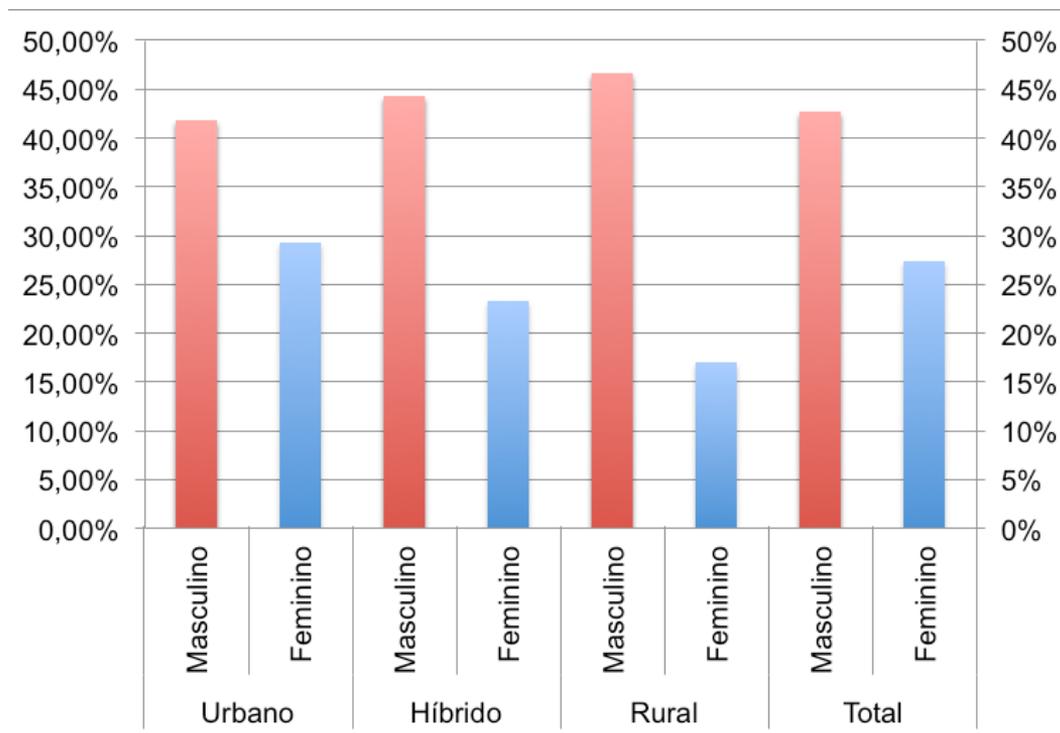
Vitória discorda das posições anteriores, uma vez que acredita que não existe diferença na violência em si de acordo com os contextos:

[...] violência de gênero é violência de gênero em todos os lugares. Mas assim é que eu acho que é difícil de falar, mas acho que não, acho que assim (pausa) talvez uma outra questão diferente, talvez, na área rural, você tenha mais essa questão da concretude, da questão da localidade, a violência ser física, doméstica, não é uma coisa tão refinada quanto na área urbana, que hoje você vê violências na internet, você tem tecnologia para usar para isso.

Ou seja, não existe consenso quanto à existência de diferença da violência contra a mulher em áreas urbanas e rurais, e não parecem haver fontes de dados quantitativos que demonstrem essa diferença, uma vez que os dados do Disque-180 da SPM para mulheres em áreas rurais são subnotificados, 8.832 denúncias em 2016 (SIC, 2017). No entanto, as evidências mostram que existem distinções relevantes quanto aos contextos urbanos e rurais que podem impactar na condição dessas mulheres saírem de situações de violência. Tais distinções serão tratadas nas dimensões a seguir.

SITUAÇÃO NOS ARRANJOS FAMILIARES

O primeiro indicador tabulado foi a condição na unidade domiciliar. Este indicador refere-se à posição autodeclarada dos moradores de cada unidade domiciliar e pode variar entre: pessoa de referência, cônjuge, filho, outro parente, agregado, pensionista, empregado doméstico e parente do empregado doméstico. Neste caso, utilizou-se a variável pessoa de referência para analisar a quantidade relativa de moradores que se autodeclararam como chefes de família. Por ser uma variável de autopercepção, pode indicar como as mulheres e os homens respondentes enxergam seu posicionamento dentro do lar. O resultado dessa tabulação são os dados apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Porcentagem de Chefes de Família segundo Sexo e Situação Censitária - Brasil - 2015

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2015.

Conforme se percebe no gráfico, existe uma tendência de diminuição da quantidade relativa de chefes de família femininos com o distanciamento dos centros urbanos. Em áreas urbanas, em 2015, 29,2% dos lares eram chefiados por mulheres. Apesar desse número ainda evidenciar uma forte desigualdade em relação aos homens urbanos, os quais chefiavam 41,8% das famílias, essa disparidade é muito menor do que a observada em áreas rurais. No Brasil rural, crescem para 46,6% os lares chefiados por homens e caem para 17% aqueles chefiados por mulheres. Ou seja, em áreas urbanas há uma diferença de 12,6 pontos percentuais de homens em relação a mulheres, e em áreas rurais essa diferença aumenta para 29,6 pontos percentuais.

Segundo Roberta, entrevistada para a pesquisa, a estrutura do trabalho do campo é capitaneada pelo homem, aumentando a desigualdade de gênero na relação conjugal. Laura afirmou também que esse poder do homem ocorre de maneira muito mais explícita em áreas rurais do que em áreas urbanas. Segundo ela, “o cara diz ‘eu não quero’; ‘você não vai’; ‘assim não pode’; ‘porque eu sou homem’; ‘eu que faço isso’; ‘essa é a sua tarefa’, isso [o machismo] é claro no mundo rural, existe uma abertura maior para se dizer”.

Laura e Roberta afirmaram ainda sobre a importância das desigualdades econômicas no que diz respeito ao machismo e à violência contra a mulher. Em relação à renda familiar, por exemplo, Roberta conta que “na área rural, o homem continua sendo chefe de família,

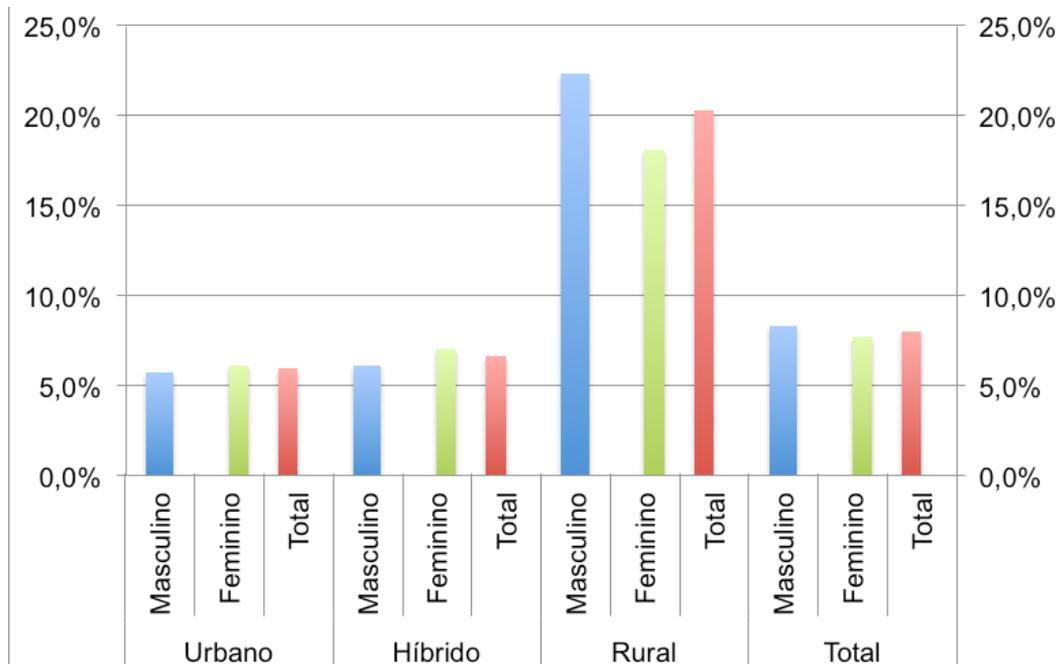
mesmo que a legislação tenha mudado”. O dado da PNAD sobre chefia de família é um dado que envolve autopercepção e não necessariamente a renda concreta da pessoa frente à renda familiar. Mesmo assim, mesclando as porções quantitativas e qualitativas, é possível perceber que a chefia do lar, em suas dimensões e materiais e simbólicas, ainda é uma dimensão dominada pelos homens, principalmente em áreas rurais.

Ou seja, em relação à chefia do lar, percebe-se que as mulheres em áreas rurais estavam menos frequentemente nessa posição, o que evidencia a permanência do homem no seu papel tradicional de chefia da casa e provavelmente das mulheres nos papéis de cuidado com a família, sobretudo com os filhos, conforme aponta Wendt (2009). Isso remete aos resquícios mais exacerbados do patriarcalismo na área rural, por ser uma manifestação da reprodução dos papéis tradicionais de gênero (BENAVIDES *et al.*, 2015; COSTA; LOPES; SOARES, 2014; GARCÍA; CAMARERO, 2015; WENDT, 2009). A seguir, explorar-se-á a dimensão escolaridade.

ESCOLARIDADE

Em relação à escolaridade, escolheu-se analisar dois indicadores, a taxa de analfabetismo e o nível de instrução mais elevado alcançado. Em relação às taxas de analfabetismo, o gráfico abaixo apresenta sua incidência de acordo com sexo e situação censitária:

Gráfico 2 - Taxa de Analfabetismo da População com 15 anos ou mais segundo Sexo e Situação Censitária - Brasil - 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2015.

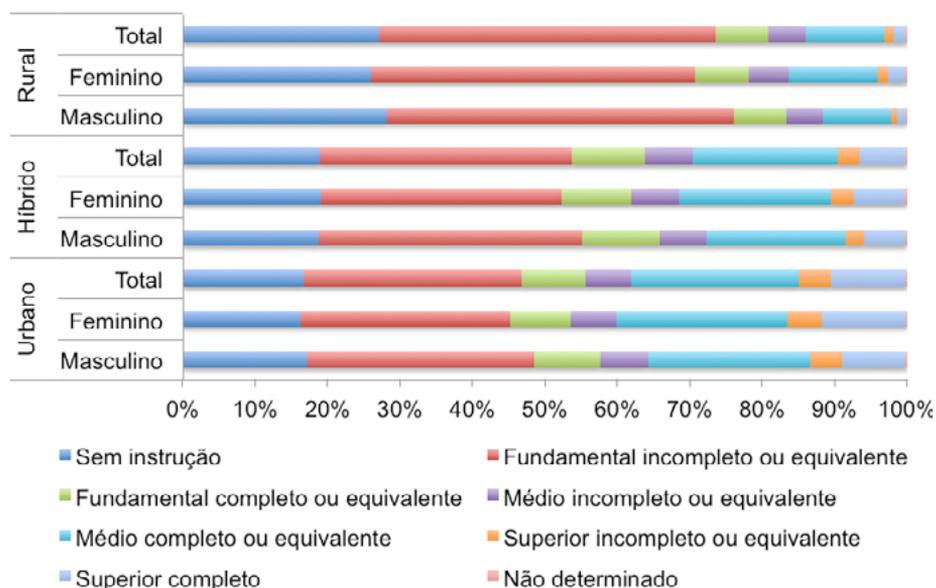
Em relação ao analfabetismo, percebe-se que há uma clara diferença das áreas urbanas e híbridas em relação às áreas rurais. Enquanto as áreas urbanas e híbridas possuem taxas de analfabetismo de 5,9% e 6,6%, independentemente do sexo, as áreas rurais apresentam uma taxa de 20,3%. Isso evidencia uma desigualdade marcante, provavelmente explicada pelo menor acesso a educação em áreas rurais. Saber ler e escrever é um fator fundamental para o acesso a direitos, tanto para ter acesso a informações sobre os mesmos quanto para poder ter autonomia de reivindicá-los. Além disso, é importante destacar que esta taxa não reflete o analfabetismo funcional, de se compreender o que se lê e escreve, que tende a ser maior que a taxa de analfabetismo simples.

Comparando-se somente as mulheres, percebe-se que as mulheres rurais estão muito mais vulneráveis do que as mulheres urbanas em termos de alfabetização, sendo que 18,1% das mulheres rurais são analfabetas, em contraste com apenas 6,1% das mulheres urbanas. Ou seja, aproximadamente três vezes mais mulheres rurais são analfabetas em relação a mulheres urbanas (relativamente à distribuição da população nessas áreas).

Porém, em relação às diferenças por sexo, é interessante destacar que, em áreas urbanas e híbridas, a taxa de analfabetismo masculina é ligeiramente inferior à feminina. E, em áreas rurais, há a situação inversa, de mais homens analfabetos do que mulheres. Essa situação inversa pode ser, entre outros motivos, resultado da ação dos movimentos sociais de mulheres rurais, os quais, desde os anos 80, militam pelo enfrentamento ao analfabetismo desse grupo.

O próximo ponto incluído nos indicadores de escolaridade é o nível de escolaridade mais alto atingido pela amostra quando realizada a PNAD em 2015. O gráfico abaixo apresenta essas informações:

Gráfico 3 - Distribuição da População segundo Nível de Escolaridade, Sexo e Situação Censitária - Brasil - 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2015.

Em relação a esse gráfico, pode-se depreender inicialmente que, de uma maneira geral, a população em áreas rurais atingiu níveis de escolaridade menores que as áreas híbridas e estas, por sua vez, estão ainda atrás das áreas urbanas. Considerando-se o total da população segundo situação censitária, 27,1% da população rural não tinha instrução em 2015 comparado com 16,7% da população urbana. A maior concentração em nível de escolaridade da população rural era no fundamental incompleto, com quase metade (46,4%) da população. A segunda maior concentração já é bem menos significativa, de 10,3% da população com ensino médio completo. Já em áreas urbanas, há uma concentração menor, sendo que 30,1% possuem fundamental incompleto, mas 23,1% possuem médio completo.

Além disso, destaca-se a pouca porcentagem da população rural com ensino superior completo, apenas 1,7%, porcentagem que aumenta em áreas híbridas para 6,3% e, em áreas urbanas, para 10,3%. Ou seja, proporcionalmente, aproximadamente seis vezes mais pessoas urbanas têm o ensino superior completo em relação a pessoas rurais.

Já em relação às diferenças por sexo, percebe-se que, independentemente de situação censitária, as mulheres possuíam, em geral, maior escolaridade do que os homens. Comparando-se somente as mulheres rurais com as mulheres urbanas, no entanto, percebe-se o quanto as mulheres urbanas possuem maior escolaridade que as mulheres rurais. Em 2015, 25,9% das mulheres rurais não tinham instrução, em comparação com 16,2% das mulheres urbanas. Além disso, a maior parte das mulheres rurais possuíam apenas ensino fundamental incompleto (44,8%), enquanto 29% das mulheres urbanas possuíam esse nível de escolaridade. Apenas 3,9% das mulheres rurais possuíam ensino superior incompleto ou completo, em comparação com 16,3% das mulheres urbanas.

Nas entrevistas realizadas, o tema da educação apareceu na conversa com os funcionários do CREAS visitado, Talita e Rafael. Segundo os entrevistados, quanto mais educação e mais informação chegam até as pessoas, menos machistas elas são. Rafael afirmou que a falta de instrução das mulheres da área rural, decorrente de uma menor escolaridade e maior isolamento, seriam geradoras de uma subnotificação de casos de violência nas áreas rurais. Ele conta que essa subnotificação “é incentivada primeiro, no meu ponto de vista, pela questão cultural, da própria mulher não procurar, que ela é mais desprovida de informação e tudo mais”. Nessa fala, existe uma percepção de desigualdade estrutural, isto é, a desigualdade em termos de escolaridade agravaria uma outra desigualdade, de gênero, no caso, gerando uma dupla desigualdade, evidenciando a existência de uma minoria dentro da minoria das mulheres, as mulheres de áreas rurais.

Porém, também se pode depreender em seu discurso uma culpabilização da mulher, porque o profissional identifica que a falta de informação seria em parte de responsabilidade da própria mulher que mora em áreas rurais, a qual, na opinião dele, não busca essas informações. Assim, a área rural teria, segundo esses entrevistados, um vão de instrução e informação recebidos em relação à área urbana, o que impactaria na sua forma de lidar com o machismo e com a violência contra a mulher, o que foi confirmado pelos dados da PNAD.

Tabela 2 - Principais Indicadores do Mercado de Trabalho da População de 10 Anos ou mais segundo Situação Censitária e Sexo - Brasil - 2015

Situação Censitária	Urbano			Híbrido			Rural		
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Sexo									
População em Idade Ativa (PIA)	69.635.800	77.487.396	147.123.196	2.278.086	2.406.884	4.684.970	13.575.513	12.273.143	25.848.656
Economicamente Ativas (PEA)	48.099.334	39.383.800	87.483.134	1.604.064	1.195.275	2.799.339	9.712.576	5.524.382	15.236.958
Ocupadas	43.831.662	34.382.683	78.214.345	1.464.946	1.053.540	2.518.486	9.407.715	5.239.937	14.647.652
Desocupadas	4.267.672	5.001.117	9.268.789	139.118	141.735	280.853	304.861	284.445	589.306
Não Economicamente Ativas	21.536.466	38.103.596	59.640.062	674.022	1.211.609	1.885.631	3.862.937	6.748.761	10.611.698
Taxa de Participação (PEA/PIA) %	69%	51%	59%	70%	50%	60%	72%	45%	59%
Taxa de Ocupação (Ocupados/PEA)%	91%	87%	89%	91%	88%	90%	97%	95%	96%
Taxa de Desempregos (Desocupados/PEA)%	9%	13%	11%	9%	12%	10%	3%	5%	4%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2015.

A partir das fontes coletadas, as mulheres de áreas rurais parecem ter menor acesso a serviços públicos e/ou privados de educação. Segundo os estudos de Grossman *et al.* (2015) e Logan *et al.* (2003), as mulheres de áreas rurais que sofreram abuso também aparecem como mais necessitadas de serviços educacionais. A educação está ligada, dentre outras coisas, ao acesso ao mercado de trabalho, o que possibilita uma certa autonomia de rendimento, importante para sair de situações de violência. Assim, como as mulheres de áreas rurais possuem menor acesso a educação, elas também acabam sendo mais dependentes economicamente dos seus companheiros, os quais, muitas vezes, são os agressores em casos de violência contra a mulher (LOGAN *et al.*, 2003). Na seção a seguir, discorrer-se-á sobre alguns elementos relativos a emprego e renda importantes para se pensar na diferença entre os contextos rural e urbano.

EMPREGO E RENDA

Para essa dimensão, optou-se pela exploração dos principais indicadores do mercado de trabalho, contando com taxas de participação, ocupação e desemprego, assim como a distribuição da população por ocupação e o seu rendimento mensal.

Em relação a Tabela 2 (pág 150), a primeira constatação diz respeito à quantidade de pessoas que compõem a população em idade ativa (considerado pelo IBGE como 10 anos ou mais). Em áreas urbanas, essa população era de aproximadamente 147 milhões, em áreas híbridas, 4,6 milhões e, em áreas rurais, quase 26 milhões de pessoas em 2015. A partir desse total, calcula-se a população economicamente ativa, ou seja, as pessoas que, na semana de referência da PNAD, estavam ocupadas (trabalhando) ou estavam desocupadas (não estavam trabalhando, mas estavam procurando emprego). As informações contidas nos indicadores taxa de participação e taxa de desemprego permitem observar que existe uma grande desigualdade na inserção laboral no mercado formal de trabalho entre os grupos.

A partir da relação entre a população economicamente ativa e a população em idade ativa (PEA/PIA) obtém-se a taxa de participação na economia. Quando se observa as taxas de participação segundo situação censitária, percebe-se que as taxas são parecidas para o total da população. No entanto, quando se quebra essa taxa por sexo e situação censitária, consegue-se visualizar as desigualdades de gênero em cada local. Quanto mais longe do centro urbano, a taxa de participação masculina parece aumentar levemente e a taxa de participação feminina diminui com uma intensidade um pouco maior.

As mulheres apresentaram, em todas as situações censitárias, taxas de participação menores que as dos homens, demonstrando uma menor presença no mercado de trabalho formal das mesmas. Essa situação mostra que, para mulheres, independentemente de onde residem, há uma maior dependência econômica, seja de companheiros, outros familiares, ou benefícios assistenciais. Isso não significa que essas mulheres, no entanto, não estejam trabalhando. Na verdade, o IBGE utiliza formas de cálculo sobre o mercado de trabalho que acabam reproduzindo os papéis de gênero tradicionais, não classificando como trabalho o trabalho sem remuneração realizado em casa, sobretudo pelas mulheres. Essa situação é ainda mais

latente em áreas rurais do que nas urbanas, uma vez que as mulheres apresentam maior “inatividade”, mas estão ativas no trabalho doméstico, amparando o funcionamento daquela célula familiar e permitindo a renda da mesma.

Assim, as mulheres rurais estão mais concentradas nessa situação de inatividade econômica do que as mulheres urbanas. As mulheres de áreas rurais possuem uma taxa de participação 6 pontos percentuais abaixo da taxa de participação das mulheres urbanas (45% e 51% respectivamente). Se 45% das mulheres rurais estavam participando da economia, trabalhando ou buscando emprego, a outra parcela de 55% dessas mulheres não estava economicamente ativa.

O outro indicador, taxa de desemprego, é calculado pela relação entre desempregados e a população economicamente ativa (Desocupados/PEA). Isto é, representa a quantidade de pessoas economicamente ativas que não estão trabalhando, apesar de estarem buscando emprego. Sobre este indicador, observando sua variação primeiramente por situação censitária, percebe-se que, praticamente, não há variação entre áreas urbana e híbrida (11% e 10%). No entanto, há bastante diferença em relação à taxa de desemprego em áreas rurais, a qual é bem inferior (4%). Isso pode evidenciar que o mercado de trabalho em áreas rurais tem mais oportunidades do que em outras regiões.

Quando se desagrega essas taxas por sexo, também se percebe que as mulheres, independentemente de situação censitária, apresentam taxas de desemprego maiores, ou seja, existem mais mulheres que homens que estão ativamente procurando emprego e não estão ocupadas. No entanto, no caso da população rural, os homens possuem taxa de participação maior que as demais situações censitárias, mas taxa de desemprego menor. Isso significa que na área rural existem mais homens economicamente ativos e, destes homens, somente 3% estão sem emprego apesar de estarem procurando.

As mulheres rurais, por sua vez, também apresentam uma taxa de desemprego menor em relação a mulheres de outras regiões, mas uma taxa de participação menor. A partir disso, entende-se que existe uma porcentagem maior de mulheres “inativas”, as quais não estão trabalhando formalmente, mas também não estão procurando emprego – porque provavelmente realizam uma extensa jornada de trabalho doméstico, no cuidado da casa, dos filhos e da produção alimentar. Então, a taxa de desemprego menor das mulheres rurais vis-à-vis a outras regiões também pode ter relação com essa maior “inatividade”.

Na Tabela 3 (pág. 153), são apresentadas quais são as ocupações principais das pessoas de acordo com o sexo e situação.

Essa tabela mostra-nos primeiramente que, considerando a população por situação censitária, em áreas urbanas e híbridas, a maior concentração da população é em empregos com carteira assinada. Há uma incidência muito menor de empregados com carteira de trabalho assinada em áreas rurais (14,1%) do que em áreas urbanas (43,1%) e híbridas (42,9%). Quando se compara essa ocupação por sexo e situação censitária, percebe-se que 8,9% das mulheres rurais tinham por ocupação principal um emprego com carteira de trabalho assinada, em comparação com 38,3% e 39,8% das mulheres em áreas híbridas e urbanas respectivamente.

Tabela 3 - Distribuição da População com 10 Anos ou mais segundo Ocupação no Trabalho Principal, Sexo e Situação Censitária - Brasil - 2015

Situação Censitária	Sexo	Empregado com carteira de trabalho assinada	Militar	Funcionário público estatutário	Outro empregado com carteira de trabalho assinada	Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	Conta própria	Empregador	Trabalhador na produção para o próprio consumo	Trabalhador na construção para o próprio uso	Não remunerado	Total
Urbano	Masculino	45,70%	0,70%	5,90%	15,10%	0,40%	0,40%	24,80%	5,30%	0,90%	0,20%	0,70%	100%
	Feminino	39,80%	0,10%	10,90%	11,60%	4,60%	10,10%	17,30%	2,60%	1,20%	0,00%	1,70%	100%
	Total	43,10%	0,40%	8,10%	13,50%	2,20%	4,70%	21,50%	4,10%	1,00%	0,10%	1,10%	100%
Híbrido	Masculino	46,20%	0,40%	3,20%	15,20%	1,90%	0,80%	25,20%	4,10%	2,60%	0,10%	0,40%	100%
	Feminino	38,30%	0,00%	8,20%	10,20%	5,60%	14,20%	15,80%	2,50%	3,60%	0,00%	1,50%	100%
	Total	42,90%	0,20%	5,30%	13,10%	3,50%	6,40%	21,30%	3,40%	3,00%	0,10%	0,90%	100%
Rural	Masculino	16,90%	0,10%	1,60%	21,10%	0,80%	0,80%	37,30%	2,20%	12,80%	0,10%	6,30%	100%
	Feminino	8,90%	0,00%	6,70%	9,70%	2,20%	7,90%	17,80%	0,70%	31,30%	0,10%	14,90%	100%
	Total	14,10%	0,00%	3,40%	17,00%	1,30%	3,30%	30,30%	1,60%	19,40%	0,10%	9,40%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2015.

Isso denota uma diferença de 30,9 pontos percentuais entre a detenção das mulheres rurais e urbanas nesse tipo de emprego. Além disso, percebe-se que os homens rurais, mesmo que também estejam relativamente pouco inseridos nessa ocupação (16,9%), ainda estão presentes em quase o dobro.

Então, de que se ocupa a população rural? Olhando para o gráfico, percebe-se que a ocupação com maior concentração dos homens rurais é o trabalho por conta própria (37,3%) e das mulheres é na produção para o próprio consumo (31,3%). Além disso, destacam-se as altas taxas no meio rural do trabalho não remunerado, em comparação com outras regiões em que a participação nesse tipo de trabalho é muito baixa. E ainda que tanto para homens quanto para mulheres as taxas nesse tipo de ocupação sejam relativamente alta, 6,3% e 14,9% respectivamente, as mulheres rurais são muito mais concentradas nessa faixa em comparação com os homens rurais. Isso significa que praticamente metade (46,9%) das mulheres rurais estava ocupada produzindo para o próprio consumo e trabalhando sem remuneração.

Conforme vimos anteriormente na Tabela 1, mais da metade das mulheres rurais são “inativas” (55%). Já a Tabela 2 com as ocupações traz os dados para a parte da população economicamente ativa ocupada, ou seja, trabalhando na semana de referência. Então, em 2015, apenas 45% das mulheres rurais estavam ativas e, destas, 95% estavam ocupadas, ou seja, 42,75% das mulheres rurais estavam trabalhando no período. Já era pouca a porcentagem de mulheres rurais ocupadas, e a Tabela 3 mostrou que 46,9% destas mulheres trabalham ou para a produção própria ou sem remuneração, o que significa que, na verdade, quase metade das mulheres ocupadas não têm remuneração, evidenciando que somente um quarto das mulheres rurais trabalha no mercado formal e têm remuneração. Isso revela que, praticamente, 75% das mulheres rurais não tinham autonomia econômica proveniente do seu próprio trabalho, o que é um fator de maior vulnerabilidade destas mulheres. Reforça-se que essa porcentagem não significa mulheres que não trabalham, mas que exercem funções que não são reconhecidas pela sociedade e então não são remuneradas, justamente aquelas ligadas ao papel tradicional da mulher.

Por fim, apresenta-se os dados da PNAD de 2015 de rendimento mensal médio da população.

Tabela 4 - Rendimento Mensal de todas as Fontes para População de 10 Anos ou mais segundo Sexo e Situação Censitária - Brasil - 2015

Situação Censitária	Sexo	Média	População	Desvio padrão
Urbano	Masculino	R\$ 1.660,40	6869286	R\$ 3.069,78
	Feminino	R\$ 1.024,90	76734044	R\$ 1.969,89
	Total	R\$ 1.325,09	145430330	R\$ 2.568,94

Situação Censitária	Sexo	Média	População	Desvio padrão
Híbrido	Masculino	R\$ 1.386,92	2261234	R\$ 2.176,09
	Feminino	R\$ 744,98	2394507	R\$ 1.383,81
	Total	R\$ 1.056,77	4655741	R\$ 1.840,58
Rural	Masculino	R\$ 797,70	13420046	R\$ 1.320,96
	Feminino	R\$ 466,36	12204858	R\$ 710,12
	Total	R\$ 639,89	25624904	R\$ 1.086,93
Total	Masculino	R\$ 1.515,86	84377566	R\$ 2.859,39
	Feminino	R\$ 942,93	91333409	R\$ 1.847,91
	Total	R\$ 1.218,05	175710975	R\$ 2.404,82

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2015.

O rendimento mensal médio proveniente de todas as fontes (incluindo trabalho, benefícios sociais, aposentadoria, entre outros) mostra primeiramente que, independentemente do local, as mulheres recebiam menos que os homens em 2015. Esse dado cruza-se com o Gráfico 3 exposto anteriormente, no qual foi possível perceber que as mulheres possuíam maior escolaridade no período. Ou seja, mesmo com maior escolaridade, as mulheres ainda possuíam menor renda na média.

Além disso, pode-se perceber que os rendimentos em áreas urbanas eram maiores que os rendimentos em áreas híbridas e estes eram maiores que os rendimentos das áreas rurais. Comparando os dois extremos, urbano e rural, o rendimento médio em áreas urbanas era aproximadamente duas vezes maior que o rendimento médio em áreas rurais.

Observando agora especificamente a situação das mulheres, havia pouca diferença entre os rendimentos médios das mulheres em áreas urbanas e híbridas. Porém, essa diferença aumenta bruscamente em relação às mulheres rurais. As mulheres em áreas rurais tinham um rendimento médio de 466,36 reais, 1,6 vezes abaixo do salário mínimo vigente na época – R\$ 788,00. Ressalta-se que as mulheres rurais são a única categoria da tabela com rendimento médio abaixo do salário mínimo.

De acordo com a entrevistada Roberta, a violência patrimonial seria mais presente em áreas rurais, como visto em subseção anterior, pois, apesar de as mulheres trabalharem no campo e nas atividades domésticas, elas, muitas vezes, não possuem renda própria dessas atividades, ficando sujeitas aos homens. Assim, o patrimônio da família seria de posse dos homens, ficando as mulheres sem poder de decisão quanto aos gastos familiares.

A dependência econômica das mulheres (GORTON; HIGHTOWER, 2002) aparece como elemento do patriarcalismo mais exacerbado em áreas rurais, sendo que as mulheres de áreas rurais apresentam baixa presença no mercado formal de trabalho e rendimentos

muito menores em relação às demais categorias. É importante ressaltar que as mulheres de áreas rurais, apesar de vulneráveis em relação ao rendimento próprio, trabalham com várias atividades que contribuem para a renda doméstica, mesmo que indiretamente, através da produção de insumos (alimentos, roupas etc.) que são utilizados pelas famílias. No entanto, a dependência econômica das mulheres em áreas rurais coloca-as em situação de maior vulnerabilidade em relação à violência contra a mulher por não possuírem, em muitos casos, rendimento próprio suficiente para buscarem ajuda e/ou para romperem com uma situação de violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas, foi possível depreender que, apesar de o estudo não constatar se há diferença em relação ao tipo de violência contra a mulher entre áreas urbanas e rurais, os contextos urbanos e rurais importam significativamente na condição das mulheres saírem de situações de violência. Ou seja, apesar de as entrevistas realizadas em São Paulo e Goiás demonstrarem que não há consenso quanto à diferença da violência contra a mulher em si, os *lugares* urbanos e rurais são diferentes na manifestação do machismo e do patriarcalismo. Foi possível observar essa diferença em relação às características socioeconômicas da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (IBGE, 2015) e também perceber como algumas dessas características são interpretadas pelos(as) formuladores(as) e implementadores(as) de políticas públicas para mulheres em situação de violência.

Por um lado, há consenso de que esses *lugares* são diferentes nas dimensões que impactam as relações de gênero, como chefia da família, escolaridade, emprego e renda. Contudo, as entrevistas permitiram também evidenciar que essas mesmas dimensões podem ser utilizadas por gestores(as) e técnicos(as) como forma de responsabilização das próprias mulheres em situação de violência. Isto é, se, de alguma forma, esses elementos justificam a diferença, eles também abrem espaço para discursos de culpabilização.

Estes achados representam implicações para a prática no sentido de que é preciso pensar nas diferenças contextuais entre áreas urbanas e rurais para se arquitetar melhores políticas públicas para as mulheres que habitam esses *lugares*. Além disso, é necessário ainda um esforço de conscientização de quem trabalha com essas mulheres para que se compreenda a especificidade contextual de cada público e como essas diferenças não significam que as mulheres tenham culpa por estarem em uma situação de violência.

Entre os limites deste artigo, estão a falta de dados secundários confiáveis e de amplitude sobre a violência contra a mulher diferenciados por áreas urbanas e rurais e a impossibilidade, nessa ocasião, de entrevistar mulheres de áreas urbanas e rurais diretamente para compreender melhor os contextos nos quais as mesmas estão inseridas.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: nov. 2017. Aceito para publicação em: mar. 2018.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de Gênero: a Construção de um Campo Teórico e de Investigação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 449-469, maio/ago. 2014.

BENAVIDES, Martín *et al.* Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso de cuatro comunidades. **Grupo de Análisis para el Desarrollo**. Documento de Investigación 77, Lima, 2015.

COSTA, Marta; LOPES, Marta; SOARES, Joannie. Representações Sociais da Violência contra as Mulheres Rurais: Desvelando sentidos em múltiplos olhares. **Revista da Escola de Enfermagem**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 213-220, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GARCÍA, María Ángeles; CAMARERO, Luis Alfonso. La reproducción de la violencia de género: una lectura desde las áreas rurales. **Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural**, v. 19, p. 117-146, out. 2015.

GORTON, Joe; HIGHTOWER, Nikki. A Case Study of Community-Based Responses to Rural Woman Battering. **Violence Against Women**, v. 8, n. 7, p. 845-872, 2002.

IBGE. Metodologia do Censo Demográfico 2010. Vol. 41. **Série Relatórios Metodológicos**. Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Microdados de 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/microdados.shtm>>. Acesso em: 01 maio 2017.

MACIEL, Débora Alves. Ação Coletiva, Mobilização do Direito e Instituições Políticas: O Caso da Campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 97-111, out. 2011.

MENEGHEL, Stela *et al.* Repercussões da Lei Maria da Penha no Enfrentamento da Violência de Gênero. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 3, p. 691-700, 2013.

PERA, Caroline; BUENO, Laura. Revendo o uso de dados do IBGE para pesquisa e planejamento territorial: reflexões quanto à classificação da situação urbana e rural. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 722-742, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização – do Pensamento Único à Consciência Universal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SCHATZKI, Theodore R. Peripheral Visions: The Site of Organizations. **Organization Studies**, v. 26, n. 3, p. 465-484, 2005.

SUBIRATS, Joan *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Editorial Ariel, 2012.

SIC - Sistema do Serviços de Informação ao Cidadão. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília, CGU, 2017.

SPINK, Peter. O Lugar do Lugar na Análise Organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, Número Especial, p. 11-34, Curitiba, 2001.

SPINK, Peter. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 18-42, jul./dez. 2003.

WENDT, Sarah. Constructions of local culture and impacts on domestic violence in an Australian rural community. **Journal of Rural Studies**, v. 25, p. 175-184, 2009.

**Beatriz Kipnis-
Guerra**

Bacharel e mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Estuda temas ligados à violência contra a mulher em áreas rurais, planejamento público e políticas públicas em geral.



Foto: Roberto Montenegro



Foto: Roberto Montenegro

Trabalho Imaterial e Consumo: Um Olhar a Partir da Co-Criação e do Consumo de Experiências no Setor de Serviços¹

Rosana Córdova Guimarães e Eliane Ferreira dos Santos

Resumo

O objetivo deste ensaio teórico é apresentar um debate inicial, de natureza teórica, sobre as relações entre as novas formas de trabalho no setor de serviços e consumo nas sociedades contemporâneas, relacionadas às mutações do capitalismo, em especial, nos processos de co-criação e consumo de experiências. O embasamento teórico que deu sustentação à pesquisa aborda a importância de pensar o trabalho imaterial, entendido como o conteúdo cultural e informacional da mercadoria, e seus desdobramentos na atualidade, em especial nos fenômenos da co-criação e do consumo de experiências. A discussão realizada revela a aproximação, cada vez maior, do aspecto experiencial do consumo como mobilizador de elementos afetivos e cognitivos e da co-criação como um modo de destrancar o potencial produtivo do consumidor, aspectos que estão sendo apropriados pelo capitalismo (e, portanto, pelas organizações) para a geração de valor econômico. Por fim, sugerem-se estudos futuros na área de Estudos Organizacionais que envolvam mais esta temática, a partir de temas como *Sharing Economy* e *Crowdsourcing*.

Palavras-chave

Trabalho Imaterial. Consumo. Co-criação. Consumo de Experiências.

Abstract

The objective of this theoretical essay is to present an initial theoretical debate on the relations between new forms of work in the service sector and consumption in contemporary societies, related to the changes of capitalism, especially regarding the processes of co-creation and consumption of experiences. The theoretical background that underpinned this research addresses the importance of thinking about immaterial work, understood as the cultural and informational content of the commodity, and its current developments, mainly considering the phenomena of co-creation and consumption of experiences. This discussion reveals an increasing

approximation of the experiential aspect of consumption as a mobilizer of affective and cognitive elements and of co-creation as a way of unlocking the productive potential of the consumer, aspects that are increasingly being appropriated by capitalism (and, therefore, by organizations) for the generation of economic value. Finally, it is suggested future studies in the field of Organizational Studies that involve this subject more deeply, based on issues such as Sharing Economy and Crowdsourcing.

Keywords Immaterial Work. Consumption. Cocreation. Consumption of Experiences.

INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é apresentar um debate inicial, de natureza teórica, sobre as relações entre as novas formas de trabalho e consumo nas sociedades contemporâneas, relacionadas às mudanças do capitalismo (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2002; IANNI, 1997), em especial, nos processos de co-criação (PRAHALAD; RAMASWAMY, 2004) e consumo de experiências (PINE; GILMORE, 2000). Sendo assim, nossa contribuição é sugerir uma agenda de pesquisa sobre o assunto dentro de Estudos Organizacionais e problematizar as relações entre as novas formas de trabalho e consumo na sociedade contemporânea.

Trazer para o contexto de Estudos Organizacionais (EO) o debate sobre trabalho e consumo pode ser considerada uma atividade recente. Nesse sentido, Knights e Morgan (1993) argumentam que os estudos do consumo têm muito a contribuir para uma melhor compreensão do que acontece dentro e fora das organizações e que a área de EO poderia dar mais atenção a estas questões. No Brasil, os estudos relacionados ao consumo pensado fora da esfera do Marketing e do Marketing Crítico, privilegiando mais a questão organizacional do que o comportamento do consumidor pouco tem sido foco de pesquisas nesta área, com exceção de alguns trabalhos (ver FONTENELLE, 2011; 2015b; ÍTUASSU; ABREU; FICHE, 2013; ABDALA; MISOZCKY 2012; FARIA; GUEDES, 2004). Neste sentido, o artigo encontra justificativa e relevância na medida em que se propõe ser mais um trabalho que reforça a possibilidade de discussão de temas como co-criação e consumo de experiências dentro dos Estudos Organizacionais.

Durante as últimas décadas, é possível observar uma variedade de termos que buscam explicar as rupturas existentes no capitalismo contemporâneo, através de discussões sobre mudanças relacionadas ao pós-fordismo, pós-industrial, sociedade em rede e modernidade líquida (ver BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2002; BAUMAN, 2001; BELL, 1987; CASTELLS, 2009).

Além disso, há uma corrente de autores, principalmente de origem italiana (LAZZARATO, 2006; LAZZARATO; NEGRI, 2001; VIRNO, 2003; HARDT, NEGRI, 2001; 2005), que, ao longo de suas vidas, se propõem a discutir as mudanças do capitalismo e suas

possíveis consequências a partir do conceito de Trabalho Imaterial. Ao nosso ver, o Trabalho Imaterial, entendido como “trabalho que produz conteúdo cultural e informacional da mercadoria” (LAZZARATO, 2006, p. 143), é central para que seja possível a compreensão de desdobramentos no mundo do trabalho que vemos hoje nas formas de co-criação (consumo colaborativo e espaços de *coworking*, por exemplo) e consumo de experiências (consumo de lazer e entretenimento nos produtos, serviços e organizações) principalmente no setor de serviços.

É importante esclarecer que o valor aqui é entendido a partir de autores contemporâneos da teoria social e da teoria crítica (ver GORZ, 2005; HARVEY, 1996; 2011), os quais retornam a Marx, pois sua análise aponta caminhos sobre a importância do consumo para a realização do valor, o que, de certa forma, constitui a essência do capitalismo (FONTENELLE, 2015a).

Para atingir o objetivo proposto, este ensaio está estruturado do seguinte modo: primeiramente iremos discutir sobre o que entendemos por sistema capitalista e suas transformações; em seguida, será apresentado um tópico sobre trabalho imaterial; o terceiro item abordará o conceito de consumo de experiência; e, em seguida, o quarto tópico será sobre co-criação. Por fim, apresentaremos as considerações finais.

AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO

O sistema capitalista requer uma fórmula mínima que é “a exigência de acumulação ilimitada de capital mediante meios formalmente pacíficos” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2002, p. 35). Harvey (2011) também aponta que o capitalismo é composto por inúmeros paradoxos, por exemplo, degradação ambiental e aumento dos padrões de vida material; espiral da pobreza e revoluções nas comunicações. Assim, o capital evolui em um processo que requer estruturas de conhecimento, normas culturais e sistemas de crenças que se ajustem à acumulação do capital (HARVEY, 2011).

Na obra de Boltanski e Chiapello (2002), há o argumento de que o mundo testemunha um novo estágio do capitalismo. O capitalismo tem conseguido, ao longo da sua história, “engajar os indivíduos com as relações de trabalho e os estilos de vida condizentes com sua expansão à medida que consegue responder às críticas, apelando para um ‘regime de justificação’ diferente ou restabelecendo a legitimidade daquele vigente” (TORRES, 2007, p. 90). Neste sentido, o “espírito do capitalismo” vai muito além de simplesmente se engajar em um novo modo de acumulação do capital. Significa também “tornar aceitável a hierarquia social que se constitui ou que se atualiza como efeito da adesão às novas regras do jogo” (TORRES, 2007, p. 90).

Dentre os regimes de justificação apontados por Boltanski e Chiapello (2002), um deles chama-se “regime de projetos” e se aproxima da noção de “atividade”, sendo que desaparece, no nível do discurso, a dicotomia entre “trabalho” e “não trabalho”, estabilidade e instabilidade, remuneração e não remuneração, lucratividade e trabalho voluntário, entre o que pode ser mensurado em termos de produtividade e o que não pode ser avaliado segundo os cálculos de desempenho. Portanto, a atividade é entendida como uma disposição para

o engajamento em novos projetos. Nesses projetos, assumem-se riscos em empreitadas de curto prazo e multiplica-se a rede de relações pessoais. Beneficia-se, com esse regime, quem é mais flexível e quem tem maior capacidade de adaptação (TORRES, 2007).

Compreendemos que, para a eficácia do “regime de projetos” apontado por Boltanski e Chiapello (2002), foram necessárias mudanças nos processos de gestão, principalmente a partir da substituição de uma lógica baseada no controle autoritário, coercitivo e na figura do chefe como mandatário para uma outra que considera autonomia, cooperação e discursos de liderança dentro das organizações. Com essas mudanças, as empresas passaram a exigir novas competências e habilidades para a realização do trabalho e o alcance dos objetivos organizacionais. Se antes as organizações contratavam mão de obra para o trabalho, hoje, na nova lógica do capitalismo, a face imaterial do trabalho tornou-se um importante recurso para que as empresas alcancem seus objetivos.

Refletir sobre tais mudanças é importante para este trabalho para compreendermos que a gestão extrapola o ambiente intraorganizacional e evidencia a lógica da gestão que se fortalece nesta nova fase do capitalismo e, desta forma, passa a ser característica da vida social (DE GAULEJAC, 2007).

Desta maneira, este trabalho também propõe refletir sobre a forma como o trabalho imaterial contribui na geração de valor para as organizações a partir dos processos de co-criação e consumo de experiências encontradas no setor de serviços. Tomamos a definição de valor a partir de Marx, apontada por Harvey (2011, p. 41), o qual a define como “uma relação social que nós não podemos diretamente ver, tocar, sentir e que, no entanto, possui uma presença objetiva”. O valor é entendido como uma magnitude que orienta e organiza a produção, a distribuição, as trocas e o consumo das mercadorias (JAPPE, 2006).

É interessante perceber o movimento que o capitalismo fez ao retomar aspectos da crítica formulada contra ele nos anos de 1960 e 1970 e como isso foi incorporado ao sistema, mostrando sua capacidade de revidar frente à crise de credibilidade que sofreu e que possibilitou o novo espírito do capitalismo (PELBART, 2011). Dessa forma, as demandas por maior autonomia, criatividade e liberdade – e também as críticas à rigidez da hierarquia, da burocracia, da alienação na relações de trabalho – agora são parte e também compõem o sistema capitalista, e estão presentes nos manuais de *management* que executivos consultam e seguem atualmente (PELBART, 2011).

TRABALHO IMATERIAL

A questão da imaterialidade do trabalho (LAZZARATO, 2006; LAZZARATO; NEGRI, 2001; VIRNO, 2003; HARDT; NEGRI, 2001; 2005) traz no seu cerne a discussão que teve início com Marx em *Grundrisse* (1971), com desdobramentos nos movimentos do *operaismo* italiano e do *General Intellect*. Os italianos Paolo Virno, Antonio Negri, Maurizio Lazzarato e também Michael Hardt dedicaram muitas de suas obras para abordar a questão do trabalho imaterial.

Conforme dito no início deste artigo, o conceito de trabalho imaterial pode ser entendido, de acordo com Lazzarato (2006, p. 143), como o “trabalho que produz conteúdo cultural e informacional da mercadoria”. O conteúdo informacional da mercadoria refere-se a todas as mudanças que vêm ocorrendo nos processos de trabalho dos funcionários de grandes indústrias e dos setores de serviços, onde, cada vez mais, são exigidas habilidades que envolvem cibernética e controle computacional. Por sua vez, o conteúdo cultural da mercadoria envolve atividades que normalmente não são reconhecidas como “trabalho”, em geral, atividades que “definem e fixam padrões culturais e artísticos, moda, gostos, normas dos consumidores, e, mais estrategicamente, opinião pública” (LAZZARATO, 2006, p. 143).

Para Lazzarato e Negri (2001, p. 28), o trabalho imaterial, traz, por si só, as seguintes características que o fundamentam:

- ser pré-constituído por uma força de trabalho social e autônoma, sendo capaz de organizar o próprio trabalho e as próprias relações com a empresa;
- a categoria clássica de trabalho torna-se insuficiente para dar conta da atividade do trabalho imaterial, sendo cada vez mais difícil realizar a distinção entre o tempo de trabalho, o tempo da produção e o tempo livre;
- há um investimento na forma inteira do ciclo “reprodução-consumo”: “o trabalho imaterial não se reproduz (e não reproduz a sociedade) na forma de exploração, mas na forma de reprodução da subjetividade”.

Quando falamos em subjetividade, não se está mais somente no terreno do poder, mas das potencialidades. Esta nova força de trabalho não pode mais ser definida no interior de uma relação dialética, pois não há uma relação de antagonismo com o capital, e sim alternativa, e constituindo uma diferente realidade social (LAZZARATO; NEGRI, 2001). Para os autores, a relação de antagonismo que existia nas sociedades industriais estabelecia uma continuidade, mesmo que fosse de oposição e, “como consequência, imaginava a passagem de uma situação de poder dada àquela da vitória das forças antagonistas como uma ‘transição’” (LAZZARATO; NEGRI, 2001, p. 36). Sendo assim, “a constituição antagonista não se determina mais a partir dos dados da relação capitalista, mas da ruptura com ela; não a partir do trabalho assalariado, mas da sua dissolução; não sob a base das figuras do trabalho, mas daquelas do não-trabalho” (LAZZARATO; NEGRI, 2001, p. 36).

Para melhor entender as mudanças relacionadas às subjetividades do trabalhador, é preciso ter em mente que o trabalho imaterial incorpora a ideia de que o consumo – concebido como o consumo de ideias, afetos e sentimentos – torna-se, de alguma forma, produtivo: o consumidor não é um terminal passivo, mas uma peça criativa no processo de reprodução do capitalismo (HARDT; NEGRI, 2001; CASTRO-GÓMEZ, 2005; TOSCANO, 2007). É como se saíssemos do paradigma da escassez material para uma abundância imaterial, o que pode ser observado através do “proletário intelectual” (LAZZARATO, 2001; 2006) dentro do ciclo produtivo em que não há mais uma separação física entre concepção e execução (TOSCANO, 2007). O capitalismo exige, cada vez mais, as

capacidades comunicativas e afetivas do indivíduo, tornando, dessa forma, a subjetividade do trabalhador algo extremamente importante (LAZZARATO, 2001; 2006; TOSCANO, 2007).

É possível perceber que a subjetividade do trabalhador torna-se cada vez mais importante nesse contexto de trabalho imaterial a partir da leitura de *Império* de Hardt e Negri (2001). Nesta obra, os autores irão identificar três tipos de trabalho imaterial:

- A produção fabril tratada como um serviço, inclinando-se na direção do trabalho imaterial;
- A manipulação analítico-simbólica, criativa e inteligente (mediante o uso dos computadores e tecnologias de informação e comunicação);
- A produção de afetos.

Desse modo, o trabalho imaterial não é algo que envolve somente o intelecto, mas que também precisa ser tratado no plano dos corpos e afetos (HARDT; NEGRI, 2001). Inclusive, os autores chegam a mencionar que o termo “imaterial” não seria o mais adequado, pois toda a produção imaterial continua sendo material – trabalhamos com nossos corpos e cérebros. O que é imaterial é o seu produto (HARDT; NEGRI, 2001).

Em *Império* (2001), o trabalho imaterial aparece assumindo, na contemporaneidade, a função hegemônica de fonte de riqueza, dentro do contexto de uma sociedade tecnológica. Conforme explica Braga:

Hardt e Negri nos apresentam a percepção de uma sociedade completamente renovada pelas tecnologias informacionais e integrada por redes de produção rumo a um novo modo de produção: a revolução de produção da comunicação e da informática transformou as práticas laborais a tal ponto que todas elas tendem ao modelo das tecnologias de informação e comunicação (BRAGA, 2009, p. 64).

No setor de serviços, o trabalho imaterial contribui na construção de experiências para consumo como forma de dar visibilidade às marcas. Nesse processo, o trabalho realizado na linha de frente permite agregar qualidade no serviço prestado e construir experiências memoráveis aos consumidores. Dessa forma, os próprios efeitos do trabalho transformam-se em mercadoria (BRAVERMAN, 2014; HARVEY, 2013).

Nos processos de co-criação, as fronteiras entre produção e consumo estão borradas (GABRIEL; LANG, 2008). O consumidor é convidado a dispor de suas capacidades afetivas e intelectuais, às vezes, a partir da internet e de plataformas virtuais, para opinar, sugerir, enviar ideias sobre diversos produtos e serviços, tornando-se parte importante do processo.

CONSUMO DE EXPERIÊNCIAS E AS NOVAS FORMAS DE TRABALHO NO SETOR DE SERVIÇOS

A emergência dos estudos sobre os aspectos imateriais e experienciais do consumo coincidem com o desenvolvimento da nova fase do capitalismo na década de 1970. Este período é marcado pelo declínio da dimensão da fábrica e pelo processo de desindustrialização nos Estados Unidos e principais países da Europa, contribuindo para o desenvolvimento de novas formas de trabalho e mudanças nas relações sociais que determinam novas práticas de consumo, principalmente em países centrais (HARVEY, 1996).

Em relação ao trabalho, Braverman (2014) argumenta que, neste período, houve um acentuado deslocamento da classe trabalhadora fabril para o setor de serviços, o qual fez prevalecer a mesma lógica taylorista presente nas fábricas. Para os autores, o efeito deste tipo de trabalho não está na constituição de um objeto vendável que se encerra na existência de uma forma física de mercadoria, mas, ao invés disso, são os efeitos do próprio trabalho que se tornam mercadoria.

Este processo de transição evidencia uma nova lógica do capitalismo na qual o imaterial se torna a principal base de produção de riqueza (HARDT; NEGRI, 2001). É interessante notar que, neste período, nos Estados Unidos, há o processo de desindustrialização produtiva com o deslocamento das fábricas para países que ofereciam melhores recursos para a produção. Com esse deslocamento, o setor de serviço tornou-se um dos principais meios empregatícios do país (BRAVERMAN, 2014), exigindo novas qualificações para a realização do trabalho. Desta forma, o serviço, o entretenimento e o lazer ganharam mais força na nova lógica de produção norte-americana.

Ainda que a lógica taylorista esteja presente nos dias atuais no setor de serviços, tal como no trabalho dos atendentes de *fast food* (McDonald's, por exemplo), nesta seção, gostaríamos de enfatizar as formas imateriais do trabalho existentes, as quais têm como finalidade ser parte do processo de produção de serviços efêmeros (lazer, entretenimento, informação e diversão) destinado ao consumo. Neste sentido, o aspecto imaterial do trabalho vai de encontro a uma nova perspectiva do consumo, o qual, também, é evidenciado no período das reestruturações produtivas.

Como já apontado anteriormente, uma das tendências deste período é a passagem do consumo de bens para o consumo de serviços, tanto aqueles relacionados a saúde e educação quanto os efêmeros, relacionados aos espetáculos, eventos e diversões. Estas mudanças representam parte do processo de ruptura do modelo existente, evidenciando o consumo como uma importante categoria para análise e compreensão da sociedade contemporânea (LIPOVESTKY; SERROY, 2015; FONTENELLE, 2008; BAUMAN, 2008).

Academicamente, uma nova abordagem para o estudo e compreensão do consumo destacou-se na literatura do marketing com o artigo de Hirschman e Holbrook (1982) intitulado "*Hedonic consumption: emerging concepts, methods and propositions*", o qual chamava a atenção da academia sobre as mudanças no comportamento do consumidor. Os autores propuseram a abordagem denominada "consumo hedônico" relacionada às peculiaridades

do comportamento do consumidor, tais como a multissensorialidade, fantasias e aspectos emocionais das experiências com os produtos e serviços. Todas estas peculiaridades referem-se à recepção da experiência em modalidades sensoriais múltiplas que contribuem com respostas positivas ou afetivas nas interações com os produtos e serviços. Os estudos de Hirschman e Holbrook são importantes para este artigo, pois indicam as mudanças sociais no contexto de época, as quais determinam novas práticas organizacionais em relação à oferta de produtos e serviços. Não obstante, determinam também a necessidade de construir uma imaterialidade que envolvessem os produtos e o serviços, apresentando uma face subjetiva do consumo.

No mesmo ano, Holbrook e Hirschman (1982) parecem avançar nos estudos sobre as mudanças no comportamento do consumidor e publicam um artigo seminal denominado *“The Experiential Aspect of Consumption: Consumer Fantasies, Feelings, and Fun”*, no qual apresentam o conceito de “experiência de consumo” como uma nova abordagem. Para os autores, os aspectos experienciais do consumo é um fluxo constante de fantasias, sentimentos, diversões, envolvendo o consumo de produtos e serviços.

Mesmo após anos do artigo seminal de Holbrook e Hirschman (1982), o conceito tem sido importante para os estudos sobre a cultura do consumo (FONTENELLE, 2015a; PINTO; LARA, 2011), da economia (PINE; GILMORE, 2000) e do comportamento do consumidor (CARÜ; COVA, 2003). Porém, o conceito apresenta, ainda hoje, lacunas e desafios devido à existência de inúmeras definições e dificuldades em estabelecer os elementos e dimensões necessários para a sua compreensão (BRASIL, 2007).

Tabela 1 - Definições de experiência na perspectiva do consumo.

Definição	Autor/Data
É uma ocorrência pessoal, não raramente com significativa importância emocional, fundada na interação com estímulos de produtos e serviços consumidos.	Holbrook e Hirschman (1982)
Ocorre quando uma organização usa intencionalmente produtos e serviços para engajar consumidores em uma atividade que cria um evento memorável. As experiências são inerentemente pessoais, existindo apenas nas mentes das pessoas que delas participam.	Pine e Gilmore (2000)
São inerentemente emocionais e pessoais e abrangem fatores como interpretações pessoais de uma situação com base em um histórico cultural, experiências anteriores e traços de personalidade.	Pullman e Gross (2003)

Fonte: Elaboração própria.

As definições propostas pelos autores trazem uma abordagem experiencial baseada na subjetividade. O fenômeno é compreendido como estritamente pessoal e emocional, decorrentes de estímulos produzidos pelas organizações durante a interação entre o consumidor e o produto ou serviço. Porém, cada definição proposta compreende a experiência

de uma perspectiva diferente. Holbrook e Hirschman (1982) entendem a experiência como um fenômeno decorrente dos estímulos produzidos nas interações dos consumidores com os produtos e serviços. Para Pine e Gilmore (2000), por sua vez, a experiência é uma nova lógica econômica que adentra as organizações modificando sua produção e gestão. Por fim, Pullmann e Gross (2003) abordam a experiência na perspectiva da antropologia e etnologia como um importante fenômeno que contribui para o aprendizado e o desenvolvimento dos indivíduos.

Dentre essas diferentes definições e abordagens, a perspectiva de Pine e Gilmore (2000) apresenta-se coerente com o tipo de análise proposta aqui. Os autores, no livro intitulado *The experience economy*, publicado em 1999, trazem uma abordagem experiencial do consumo a partir da perspectiva das estratégias organizacionais, compreendendo o fenômeno da experiência como uma nova atividade econômica, a partir da proliferação da comercialização de opções de entretenimento e novas experiências. Apesar da abordagem ganhar destaque na década de 1980, o fenômeno não era inédito:

Podemos considerar que o início desta expansão se deve a um homem e à empresa por ele fundada: Walt Disney. [...] Disney culminou sua trajetória em 1955, abrindo a *Disneyland* [...] Mais do que criar um parque de diversões, ele criou o primeiro parque temático do mundo, que absorve os visitantes (nunca ‘fregueses’ ou ‘clientes’) em trilhas que não apenas entretêm, mas os envolvem em uma história que se desenrola. Para cada visitante, integrantes do elenco (nunca ‘empregados’) encenam uma produção completa de visões, sons, gostos, aromas e texturas, para criar uma sensação única (PINE; GILMORE, 2000, p. 13).

Esta nova economia exige não apenas mudanças físicas e estruturais nas organizações, mas, também, um novo modelo de trabalho. Em qualquer nível da organização, os empregados assumem papéis representativos, encarando o negócio como, essencialmente, um grande espetáculo que deve ser construído e vendido ao consumidor (PINE; GILMORE, 2000). Nesta perspectiva, os trabalhadores da linha de frente, ou seja, a parcela que se relaciona diretamente com o consumidor, mostram-se duplamente interessantes quando analisados sob a ótica do trabalho imaterial. Primeiramente, porque a abordagem de experiência de consumo está fortemente apoiada em tecnologias sob a forma de produtos, serviços e entretenimento (BRAKUS; SCHMITT; ZARANTONELLO, 2014) e, assim, o trabalho imaterial evidencia-se no fornecimento de informações e conhecimentos ao público consumidor.

O aspecto experiencial do consumo, conforme Pine e Gilmore (2000), envolve diversas atividades, tais como entretenimento, educação, estética e escapismo, determinando as dimensões e níveis de participação do consumidor com o evento ou ambiente desenvolvido pela organização. Este processo sugere um controle comercial da experiência em benefício da organização, a partir da utilização de tecnologias, mídias de massa e formas de trabalho em linha de frente que possibilitem um maior envolvimento do consumidor.

Este é o caso dos trabalhadores da linha de frente da Apple Store. A marca possui uma categoria de trabalhadores denominada Genius, os quais têm como principal função atender

os clientes, vender os produtos, responder dúvidas e resolver problemas dos aparelhos. Para isso, a marca exige de seus funcionários conselhos inteligentes e amigáveis, paciência, simpatia e conhecimento que deve ser parte do trabalho a ser realizado no ambiente de venda:

Como Genius, você dará conselhos inteligentes e amigáveis e suporte técnico prático aos clientes da Apple. Você diagnosticará rapidamente os problemas do produto, explicando as situações com paciência e simpatia. Depois de determinar se o produto pode ser reparado ou deverá ser substituído, você oferecerá soluções para resolver o problema dos usuários rapidamente. Mesmo que você esteja atendendo mais de um cliente, você deverá ter consciência sobre quanto tempo dedicar a cada um e a você mesmo. Você colocará o compromisso da Apple com o serviço em prática com estilo, velocidade e habilidade. Assim ganhará a confiança dos clientes e colegas de trabalho oferecendo orientação, conhecimentos e até dicas e treinamento (APPLE, 2016).

A imaterialidade do trabalho no ambiente de venda da Apple contribui para que o consumidor possa ter uma experiência positiva com a marca, orientando e reforçando o consumo dos produtos e serviços. Na perspectiva do trabalhador, observamos que há uma valorização deste tipo de trabalho no qual o vendedor assume o papel de “consultor”, o caráter imaterial é determinado pela prevalência da socialização e da cooperação em construir serviços e relações (HARDT; NEGRI, 2001).

Uma segunda justificativa é que as interações de vendas têm sido caracterizadas pelos aspectos afetivos, estéticos e comportamentais que atribuem valor ao serviço prestado. Em relação aos estados afetivos, estudos recentes indicam que o trabalho na linha de frente é caracterizado pelo uso dos afetos como recurso para atingir os objetivos comerciais (KORCZYNSKI, 2005). Sobre este aspecto, são evidenciadas técnicas organizacionais que visam controlar as emoções sentidas e manifestadas pelos trabalhadores em prol de uma representação corporativa adequada no ambiente de venda.

Sobre os aspectos estéticos e comportamentais, Warhurst e Nickson (2009) compreendem que muitas organizações, ao empregarem trabalhadores para atividades nas quais há interação *face to face* com o consumidor, mobilizam, desenvolvem e comercializam a corporalidade de seus empregados para criar estilos incorporados em serviços que se destinam a projetar a imagem corporativa ou atrair a curiosidade dos consumidores. Embora o aspecto afetivo do trabalho (HOCHSCHILD, 1983) reconheça a importância do comportamento do trabalhador, através das expressões emocionais requeridas pela organização, é a estética e a corporalidade que indicam como as organizações contratam, estrategicamente, seus funcionários para atribuir qualidades nas interações de serviços a partir de uma determinada aparência (PETTINGER, 2010; WARHURTS; NICKSON, 2009).

Apesar de haver poucos estudos que analisam criticamente as interações de vendas, os trabalhos em linha de frente são caracterizados por “encantamentos”, tendo como finalidade persuadir os consumidores a adquirirem determinados produtos ou serviços (KORCZYNSKI, 2005). Estes encantamentos envolvem a instrumentalização dos afetos (KORCZYNSKI, 2005;

HOCHSCHILD, 1982) como meio de desenvolver um relacionamento mais pessoal com o consumidor, colocando-o em uma posição privilegiada, tal como soberano, atribuindo maior qualidade ao trabalho e alcance dos objetivos comerciais.

Para Korczynky e Ott (2004), há um relacionamento contraditório de “empatia instrumental” entre a empresa, o consumidor, a gestão de vendas e os vendedores que tentam gerenciar esta contradição, promovendo o “mito encantador da soberania do cliente”. A contradição está na verdadeira finalidade da imaterialidade do trabalho no local de venda, seja afetivo ou cognitivo, demonstrando que o papel da empresa, do gestor de venda e dos vendedores não é se tornar um amigo do consumidor, mas, na realidade, fidelizá-lo e cumprir com as demandas comerciais. Logo, os encantamentos e a experiência de soberania do consumidor durante a interação de venda têm como objetivo influenciar o comportamento para a compra de seus produtos e serviços e, assim, garantir a sobrevivência da empresa por meio de captação de recursos financeiros.

Desse modo, a produção imaterial é mobilizada pelos elementos cognitivos e afetivos, tornando-se importante no processo de reprodução dos símbolos da organização e na satisfação dos desejos sociais no cotidiano. Como a produção de serviços e experiências não resulta em um bem material durável, o trabalho imaterial permite produzir um bem imaterial sob a forma de cultura, conhecimento, comunicação e lembranças aos consumidores.

CO-CRIAÇÃO: CRIANDO VALOR PARA AS ORGANIZAÇÕES A PARTIR DOS CONSUMIDORES

O termo co-criação tornou-se famoso no mundo e, principalmente, na literatura de Marketing com o lançamento do *best-seller* “*O Futuro da Competição*” (2004), de Prahalad e Ramaswamy. Os autores trouxeram à tona a questão que os consumidores estão cada vez mais informados, interligados, ativos e com poderes de escolha e que a co-criação exigiria um envolvimento maior do usuário, pois os momentos de participação se estenderiam para além da produção e do desenvolvimento do produto (PRAHALAD; RAMASWAMY, 2004).

A ideia de co-criação (e também de co-produção) não é um termo exatamente novo. De certo modo, ele relaciona-se com o conceito de *prosumer*, o qual apareceu, pela primeira vez, na década de 1980, no livro “*A Terceira Onda*”, de Alvin Toffler. Tomando como ponto de partida que as fronteiras entre produção e consumo estão borradas (TOFFLER, 1980; RITZER; DEAN; JURGENSON, 2012; RITZER, 2014; GABRIEL, 2008; HUMPHREYS; GRAYSON, 2008), Toffler antecipou que a mudança se daria através da perspectiva do *prosumer* e alteraria os estilos de trabalhar e viver.

Para Ritzer (2014), o *prosumer* sempre foi visto como um processo “primitivo” e que ocorreu em vários momentos da história. Da mesma forma, Vargo e Lusch (2004) também vão afirmar que o consumidor, de algum modo, está sempre envolvido na produção de valor.

Em artigo recente, Ritzer (2014, p. 3) afirma que as “principais mudanças no ‘prosumption’, o processo interrelacionado da produção e consumo, assim como o próprio fenômeno, foram geralmente não reconhecidas, pelo menos até recentemente”. Segundo este autor, o assunto começou a chamar mais a atenção de acadêmicos, os quais, a partir de Toffler, criaram ou utilizaram novos conceitos em cima dessa ideia, tais como *craft consumer* (CAMPBELL, 2005), produconsumo (TAPSCOTT, 1997), co-criação (PRAHALAD; RAMASWAMY, 2004), *produser* (BIRD, 2011), dentre outros.

A existência de públicos produtivos não é exatamente um fenômeno novo (ARVIDSSON; PEITERSON, 2013). Arvidsson e Peiterson (2013) argumentam que essa modalidade de criação de valor se desenvolveu de modo particular, modo este que se distingue do regime de valor fordista. Esse *modus operandi* encontra força na história das marcas. “As marcas começaram como símbolos de produtos, dando a eles uma identidade cultural precisa que anteriormente faltava, e isso possibilitou a criação de um laço afetivo com os consumidores, ajudando-os a diferenciar um produto dos outros” (ARVIDSSON; PEITERSON, 2013, p. 51). Sendo assim, “cada vez mais as empresas envolvem seus consumidores na coprodução de marcas, experiências, design, estratégias de marketing e até mesmo desenvolvimento de produto” (ARVIDSSON, 2008, p. 326). Arvidsson (2008) acredita que essa tendência se desenvolverá com mais força no futuro, principalmente, com o avanço da internet.

Embora existam gerentes e empresas que se pronunciam favoravelmente em relação ao tipo de trabalho que envolve o processo de co-criação junto aos consumidores, há literatura recente que se mostra crítica ao assunto (ver ARVIDSSON; MALOSSI, 2011; DUJARIER, 2014; FONTENELLE, 2015a; 2015b; HUMPHREYS; GRAYSON, 2008; TERRANOVA, 2000; ZWICK *et al.*, 2008).

Essa temática também já foi levantada por Kleeman, Voß e Rieder (2008), os quais afirmam que o conceito de “consumidor” tal e qual conhecemos pode simplesmente desaparecer. Em grande parte por causa do processo de industrialização, o ato de consumir foi caracterizado como algo oposto ao ato de trabalhar (KLEEMAN; VOß; RIEDER, 2008). Fala-se agora em um ser híbrido, o “consumidor que trabalha” (KLEEMAN; VOß; RIEDER, 2008).

O “consumidor que trabalha” difere do *prosumer* descrito por Toffler (1980) e do processo de co-criação de Prahalad e Ramaswamy (2000). Para Kleeman, Voß e Rieder (2008), as consequências desse tipo de trabalho são uma “erosão da vida privada”. Através do conceito de privacidade proposto por Rössler (ver KLEEMAN; VOß; RIEDER, 2008) – privacidade decisional, privacidade informacional e privacidade local –, os autores explicam como cada uma dessas esferas são afetadas quando, por exemplo, o consumidor é forçado a utilizar *self services*; quando empresas como Google e Amazon recolhem informações e dados substanciais sobre as atividades de seus consumidores e, até mesmo, quando uma pessoa precisa depender de outras para acessar as tecnologias *self service*. Em todo caso, há a ressalva de que nem toda a captura da vida privada através do trabalho é negativa: “através das suas conexões com as empresas, os consumidores

também ganham opções vantajosas. Eles podem acessar recursos de empresas que não estariam disponíveis na relação comprador-consumidor e os utilizam para seus próprios propósitos” (KLEEMAN; VOß; RIEDER, 2008, p. 8).

Terranova (2000) traz o conceito de “*Free Labor*” atrelado às mudanças geradas pelo Pós-Fordismo. Para ela, “o *Free Labor* é o momento onde o consumo conhecido é traduzido em atividades produtivas que são prazerosamente abraçadas e que ao mesmo tempo são frequentemente e sem vergonha alguma exploradas” (TERRANOVA, 2000, p. 37).

Na mesma linha de pensamento de Terranova, Dujarier (2014) identifica um novo modo de trabalhar denominado por ela “trabalho organizacional”. Esse tipo de trabalho caracteriza-se pelos “consumidores sendo cada vez mais chamados para provar, tentar e experimentar novos produtos, [...] sendo convidados a participar de atividades estratégicas e testes antes do lançamento de uma nova empresa ou da inovação de produto, software ou design” (DUJARIER, 2014, p. 10). O consumidor contribui, mediante nenhum pagamento (ARVIDSSON, 2006), para criar confiança nos mercados, podendo isso ser visto na classificação de produtos e “lista de favoritos” (DUJARIER, 2014).

Um dos preceitos que envolve a definição de trabalho imaterial é que a subjetividade do indivíduo está a serviço do capital e da acumulação, há o desaparecimento da separação entre tempo de trabalho, tempo da produção e tempo livre. A categoria clássica de trabalho mostra-se insuficiente por conta da atividade do trabalho imaterial (LAZZARATO, 2001). É através do trabalho imaterial que se torna possível inovar continuamente as formas de comunicação e, conseqüentemente, formas de trabalho e consumo (LAZZARATO, 2001). Ou seja, torna-se cada vez mais interessante para as organizações se apropriar do “tempo livre” – sob a lente do trabalho imaterial, já não existe sequer essa distinção – dos consumidores através de atividades como, por exemplo, escrever a resenha de um livro recentemente lido no site da Amazon, avaliar um hotel ou restaurante no site TripAdvisor, dentre outros.

A ideia de destrancar o “potencial produtivo do público consumidor” (ARVIDSSON, 2013) revela-se uma estratégia vital, porque o trabalho imaterial “se constitui em formas imediatamente coletivas e não existe, por assim dizer, senão sob a forma de fluxo” (LAZZARATO, 2001), sendo que o “produtivo” é exatamente o conjunto dessas relações sociais (LAZZARATO, 2001; 2006; HARDT; NEGRI, 2001). É interessante que indivíduos participem ativamente, mas se torna ainda mais interessante a interação e participação em grupos. Mesmo que essa cooperação não seja determinada pelo viés econômico (pois os elementos criativos são estritamente ligados aos valores que somente as formas de vida produzem), é através do controle da comunicação, da informação e dos seus processos organizativos que o econômico tenta acessar, gerir e regular a atividade do trabalho imaterial (LAZZARATO, 2001; 2006).

Há uma literatura sobre Trabalho Digital e também *Crowdsourcing* (ver BAUER; GEGENHUBER, 2015; FISHER, 2010; FUCHS, 2008; MAZZARELLA, 2010; SCHOLZ, 2013) que está intimamente conectada com o trabalho imaterial e que nos auxilia na compreensão do fenômeno de “colocar os consumidores para trabalhar”. Para Bauer e Gegenhuber (2015, p. 662), o “crowdsourcing se alastra rapidamente, agora

desempenhando um grande papel em diversas áreas: criando, organizando e compartilhando conhecimento; produzindo artefatos digitais; provendo serviços que envolvem ativos intangíveis; monitorando e avaliando”.

Pensando no contexto de “*crowds*” e “*crowdsourcing*”, Bauer e Gegenhuber (2015) explicam que há diferenças: em geral, uma *crowd* (multidão), agindo coletivamente na sua maioria, é vista como uma fonte de agitação social (protestos, *mobs*) ou como progresso social (greves legítimas). Já no contexto de *crowdsourcing*, o significado é outro e, geralmente, se refere a uma audiência massiva que é alcançável através de um canal de comunicação, tornando-se fonte para o desenvolvimento e produção de bens e serviços. Em resumo, pode-se dizer que o “crowdsourcing muda o foco das multidões como entidades sociopolíticas para multidões como fontes de valor econômico” (BAUER; GEGENHUBER, 2015, p. 664).

Um exemplo disso pode ser observado através do Mechanical Turk, ferramenta disponibilizada pelo site Amazon.com: a empresa oferece *Human Intelligence Tasks* (HITs), designadas para contratantes corporativos ou individuais (AYTES, 2013). De acordo com Aytes (2013), as tarefas são variadas, podem ir desde procurar informações e imagens sobre um determinado produto, transcrever áudios e responder *surveys* sobre tópicos variados e, em geral, o pagamento é realizado em dólares americanos de acordo com o nível de dificuldade da tarefa.

Os autores citados acima ajudam-nos a fortalecer nossos pressupostos de que há uma mudança em curso nas relações de trabalho e consumo, na qual novas formas de organização e de apropriação de valor (e que se sustentam também com o amparo das novas tecnologias) mostram-se cada vez mais presentes na atualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução desta pesquisa, apresentamos a importância em discutir sobre as novas formas de trabalho e consumo nas sociedades contemporâneas, em especial nos processos de co-criação e experiências de consumo no setor de serviços. Reforçamos que trazer para o contexto dos Estudos Organizacionais o debate sobre o trabalho e consumo pode contribuir para uma melhor compreensão da lógica de funcionamento das organizações e da sociedade.

Este trabalho, o qual, na realidade, se trata de uma análise preliminar, permitiu compreender que o trabalho imaterial está presente nos processos de co-criação e de construção da experiência de consumo das marcas a partir de seu conteúdo informacional, cultural e afetivo, agregando valor na oferta de serviço e entretenimento. Com isso, observa-se uma expansão da apropriação da subjetividade do indivíduo para fins organizacionais.

A partir do exposto, podemos perceber dois movimentos:

- Na questão do consumo de experiência no setor de serviços, o funcionário que trabalha nas empresas é envolvido, através do trabalho imaterial, a fazer uso da sua subjetividade (a qual, até então, não possuía valor econômico) para envolver os

consumidores em diferentes atividades. O que está sendo negociado e vendido é algo que vai além do produto, é justamente esse envolvimento e interação do vendedor do setor de serviços e do consumidor no processo de criação de experiências. Um ponto-chave nessa relação é que ainda é necessária a presença do vendedor para a construção e transmissão de experiências no local de venda;

- Ao trazer para debate o conceito de co-criação, o papel do vendedor deixa de ser necessário: vemos que agora é possível a geração de valor econômico não somente através de experiências de consumo, mas também a partir dos grupos e das multidões. Tal fenômeno está em plena aceleração principalmente em função do desenvolvimento de novas tecnologias, o que amplia as possibilidades de interação entre organizações e consumidores.

Esses dois movimentos podem indicar uma tendência no setor de serviços, principalmente em relação a uma nova forma de apropriação da subjetividade dos indivíduos pela organização, bem como, o declínio ou mudança do perfil profissional do vendedor. Se, cada vez mais, as organizações vêm se apropriando da subjetividade do consumidor, através de processos de co-criação, para alavancar seus negócios, o que esses movimentos indicam sobre o futuro do trabalho dos vendedores no setor de serviços?

Além disso, há um questionamento também a respeito das peculiaridades do trabalho imaterial quando este é realizado pelos consumidores a partir dos processos de co-criação. O conceito de co-criação que propõe uma visão mais dinâmica, alternando os papéis do cliente (produtor/consumidor) na linha de frente, apresenta oportunidades de análises sob as novas formas de controle e apropriação da subjetividade pelas organizações. E, quais seriam os impactos sociais e econômicos do trabalho sob a ótica da co-criação?

Nossa sugestão é que mais estudos na área de Estudos Organizacionais sejam realizados, traçando pontes entre trabalho e consumo, observando fenômenos como, por exemplo, *Sharing Economy* (TAPSCOTT; WILLIAMS, 2010; AIGRAIN; AIGRAIN, 2012; BOTSMAN; ROGERS, 2011) *Crowdsourcing* (BAUER; GEGENHUBER, 2015) e novas tipologias que envolvam o conceito de *prosumer* sob a ótica da produção e realização do valor.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: jan. 2018. Aceito para publicação em: mar. 2018.

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; MISOCZKY, M. C. A. A nova classe média e a dialética do consumo. In: ENCONTRO DA ANPAD. 36. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.

AIGRAIN, P.; AIGRAIN, S. **Sharing**: culture and the economy in the internet age. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

ARVIDSSON, A. The ethical economy of customer coproduction. **Journal of Macromarketing**, v. 28, n. 4, p. 326-338, 2008.

_____; PEITERSEN, N. **The Ethical Economy**: Rebuilding Value after the Crisis. New York: Columbia University Press, 2013.

_____; MALOSSI, G. Customer Co-production from Social Factory to Brand: Learning from Italian Fashion. In: ZWICK, D.; CAYLA, J. (Ed.). **Inside Marketing** – practices, ideologies, devices. Oxford: Oxford University Press, 2011.

AYTES, A. Return of the crowds: mechanical turk and neoliberal states of exception. In: SCHOLZ, T. (Ed.). **Digital Labor**: the internet as playground and factory. New York: Routledge, 2013. p. 79-97.

BRAGA, R. A vingança de Braverman: o infotaylorismo como contratempo. In: ANTUNES, R., BRAGA, R (Org.). **Infoproletários**: degradação real do trabalho virtual. São Paulo: Boitempo, 2009.

BAUER, R. M.; GEGENHUBER, T. Crowdsourcing: global search and the twisted roles of consumers and producers. **Organization**, v. 22, n. 5, p. 661-681, 2015.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BELL, D. **Las contradicciones culturales del capitalismo**. Madrid: Alianza, 1987.

BIRD, S. E. Are we all producers now? **Cultural Studies**, v. 25, p. 502-516, 2011.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **El nuevo espíritu del capitalismo**. Madrid: Ediciones Akal, 2002.

BOTSMAN, R.; ROGERS, R. **What's mine is yours**: how collaborative consumption is changing the way we live. Londres: Collins, 2011.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**: degradação do trabalho no século XXI. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BRAKUS, J. J. K.; SCHMITT, B. H.; ZARANTONELLO, L. Brand Experience: What Is It? How Is It Measured? Does It Affect Loyalty? **Journal of Marketing**, v. 73, p. 52-68. dez. 2009.

CAMPBELL, C. The craft consumer: culture, craft and consumption in a postmodern society. **Journal of Consumer Culture**, v. 5, n. 1, p. 23-42, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTRO-GÓMEZ, S. El dispositivo del Mesías. Trabajo vivo y redención en la filosofía política de Hardt y Negri. **Athenea Digital**, n. 10, p. 56-76, 2005.

DE GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Ed. Idéias e Letras, 2007.

FARIA, A.; GUEDES, A. Estudos Organizacionais, Estratégia e Marketing no Brasil: em defesa de uma abordagem focada em consumo e globalização. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS – ENEO. **Anais...** Atibaia, São Paulo, 2004.

FONTENELLE, I. A. Relações entre Consumo, Cultura e Organizações: Desafios para os Estudos Organizacionais no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD. 35. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

_____. Organisations as producers of consumers. **Organization**, v. 22, n. 5, p. 644-660, 2015a.

_____. Prosumption: as novas articulações entre trabalho e consumo na reorganização do capital. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 1, p. 83-91, 2015b.

FISHER, E. **Media and New Capitalism in the Digital Age**: the Spirit of Networks. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

FUCHS, C. **Internet and Society**: Social Theory in the Information Age. Nova Iorque: Routledge, 2008.

GABRIEL, Y.; LANG, T. New faces and new masks of today's consumer. **Journal of Consumer Culture**, v. 8, n. 3, p. 321-340, 2008.

GILL, R.; PRATT, A. Precarity and Cultural Work in the Social Factory? Immaterial Labour, Precariousness and Cultural Work. **Theory, Culture & Society**, v. 25, n. 7-8, p. 1-30, 2008.

GORZ, A. **O Imaterial**: Conhecimento, Valor e Capital. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Multidão**: guerra e democracia na era do império. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HIRSCHMAN, E. C.; HOLBROOK, Morris B. Hedonic consumption: emerging concepts, methods and propositions. **The Journal of Marketing**, n. 3, p. 92-101, 1982.

HOCHSCHILD, A. **The Managed Heart** - Commercialization of human feeling. Londres: University of California Press, 1983.

HOLBROOK, M. B.; HIRSCHMAN, E. C. The Experiential Aspect of Consumption: Consumer Fantasies, Feelings, and Fun. **Journal of Consumer**, v. 9, n. 2, p. 132-140, 1982.

HUMPHREYS, A.; GRAYSON, K. The intersecting roles of consumer and producer: a critical perspective on co-production, co-creation and prosumption. **Sociology Compass**, v. 2, n. 3, p. 963-980, 2008.

IANNI, O. **A Era do Globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ITUASSU, C. T.; ABREU M. S.; FICHE, R. H. Pós-modernidade, consumo e realidade brasileira: novos horizontes para os Estudos Organizacionais por meio de uma aproximação com o Marketing Crítico. In: ENCONTRO DA ANPAD. 37. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

JAPPE, A. **As Aventuras da Mercadoria**: por uma nova crítica do valor. Lisboa: Antígona, 2006.

KLEEMAN, F.; VOSS, G. G.; RIEDER, K. Un(der)paid innovators: the commercial utilization of consumer work through crowdsourcing. **Science, Technology & Innovation Studies**, v. 4, n. 1, p. 5-26, 2008.

KNIGHTS, D.; MORGAN, G. Organization Theory and Consumption in a Post-Modern Era. **Organization Studies**, v. 14, n. 2, p. 211-234, 1993.

KORCZYNSKI, M. The Point of Selling: Capitalism, Consumption and Contradictions. **Organization**, v. 12, n. 1, p. 69-88, 2005.

_____; OTT, U. When Production and Consumption Meet: Cultural Contradictions and the Enchanting Myth of Customer Sovereignty. **Journal of Management Studies**, v. 41, n. 4, p. 575-599, 2004.

LAZZARATO, M. Immaterial Labor. In: VIRNO, P.; HARTD, M. (Ed.). **Radical Thought in Italy**: a Potential Politics. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006.

_____; NEGRI, A. **Trabalho imaterial**: formas de vida e produção de subjetividade. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. **A estetização do mundo**: viver na era do capitalismo artista. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MARX, K. **The Grundrisse**. Nova Iorque: Harper & Row, 1971.

MAZZARELLA, W. The Mith of the Multitude, or, Who's Afraid of the Crowd? **Critical Inquiry**, v. 36, n. 4, p. 697-727, 2010.

PELBART, P. P. **Vida Capital**: ensaios de biopolítica. São Paulo: Iluminuras, 2011.

PETTINGER, L. Brand Culture and Branded Workers: Service Work and Aesthetic Labour in Fashion Retail. **Consumption Markets & Culture**, v. 7, n. 2, p. 164-184, 2004.

PINE II, J. B.; GILMORE, J. H. **O Espetáculo dos Negócios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, Hsm Management, 2000.

PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, V. **The future of competition: co-creating unique value with customers.** Boston: Harvard University Press, 2004.

PULLMAN, M. E.; GROSS, M. A. Welcome to your experience: where you can check out anytime you'd like, but you can never leave. **Journal of Business and Management**, v. 9, n. 3, p. 215-232, 2003.

RITZER, G. Prosumption, evolution, revolution, or eternal return of the same? **Journal of Consumer Culture**, v. 14, n. 1, p. 3-24, 2014.

_____; DEAN, P.; JURGENSON, N. The coming age of the prosumer. **American Behavioral Scientist**, v. 56, n. 4, p. 379-398, 2012.

SCHOLZ, T. (Ed.). **Digital Labor: the internet as playground and factory.** Nova Iorque: Routledge, 2013.

TAPSCOTT, D. **Economia Digital.** São Paulo: Makron Books, 1997.

_____; WILLIAMS, A. D. **Wikinomics: how mass collaboration changes everything.** Nova Iorque: Portfolio, 2010.

TERRANOVA, T. Free Labor: producing culture for the digital economy. **Social Text**, v. 18, n. 2, p. 33-58, 2000.

TOFFLER, A. **The third wave.** Nova Iorque: William Morrow, 1980.

TORRES, R. O neopentecostalismo e o novo espírito do capitalismo na modernidade periférica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 32, p. 85-125, jul./dez. 2007.

TOSCANO, A. Vital Strategies - Maurizio Lazzarato and the Metaphysics of Contemporary Capitalism. **Theory, Culture & Society**, v. 24, n. 6, p. 71-91, 2007.

VARGO, S. L.; LUSCH, R. F. Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. **Journal of Marketing**, v. 68, n. 1, p. 1-17, 2004.

VIRNO, P. **Grammar of the multitude.** Los Angeles: Semiotexte, 2003.

ZWICK, D. *et al.* Putting Consumers to Work: 'Co-creation' and new marketing governmentality. **Journal of Consumer Culture**, v. 8, n. 2, p. 163-196, 2008.

WARHURST, C.; NICKSON, D. Who's Got the Look? - Emotional, Aesthetic and Sexualized Labour in Interactive Services. **Gender, Work and Organization**, v. 16, n. 3, p. 385-404, 2009.

**Rosana
Córdova
Guimarães**

Doutora em Administração de Empresas (FGV-EAESP). Pesquisadora em Estágio Pós-Doutoral da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: guimaraes.rosana@gmail.com

**Eliane Ferreira
dos Santos**

Doutoranda em Administração de Empresas (FGV-EAESP). E-mail: efseliane@yahoo.com.br



Foto: Roberto Montenegro



Foto: Roberto Montenegro

Potencialidades e Desafios do Processo de Planejamento Integrado: A Experiência de uma Secretaria Municipal de Saúde do Nordeste Brasileiro¹

Dartagnan Ferreira de Macêdo, João Antônio da Rocha Ataíde, Andreza Galindo Alves de Queiróz, Diego da Guia Santos e Antonio Carlos Silva Costa

Resumo

Este artigo analisou o processo de planejamento em saúde, a partir da experiência de planejamento integrado realizada pela Secretaria de Saúde de Maceió (SMS), sublinhando os aspectos positivos e as dificuldades enfrentadas. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso, em oito unidades de saúde (US) e em setores da SMS, utilizando entrevistas semiestruturadas e observação direta. Concluiu-se que a experiência de planejamento demonstrou resultados positivos, como uma maior profissionalização da gestão e a identificação dos problemas condizentes com a realidade vivenciada pelos diversos atores sociais. Assim, o planejamento participativo possibilita um considerável potencial de melhoria na gestão pública municipal. Todavia, o processo de planejamento ainda apresenta diversas dificuldades, uma vez que se encontra em um estágio inicial, no qual se evidenciou restrita participação dos gestores das unidades e uma atuação fragmentada dos setores da secretaria. Ademais, registraram-se como desafios a ausência de formação específica da gestão operacional e a resistência de parte dos servidores em participar do processo.

Palavras-chave

Planejamento em Saúde. Planejamento Integrado. Potencialidades e Desafios. Gestão em Saúde Pública.

Abstract

This study analyzed the health planning process, based on the experience of integrated planning carried out by the Maceió Municipal Health Secretary (MHS), highlighting the positive aspects and difficulties faced. To do so, a qualitative research was carried out, through a case study, in eight health units (US) and in the sectors of the MHS, using semi-structured interviews and direct observation. It is concluded that the planning experience has shown positive results, such as greater professionalization of the management and the identification of the problems consistent with the reality experienced by

the different social actors. Thus, participatory planning allows a considerable potential for improvement in municipal public management. However, the planning process still presents several difficulties, since it is at an early stage, in which there was restricted participation of the managers of the units and fragmented performance of the sectors of the municipal secretary. In addition, the lack of specific training of operational managements and the resistance on the part of the employees to participate in the process were recorded as challenges.

Keywords Health Planning. Integrated Planning. Potentials and Challenges. Health Public Management.

INTRODUÇÃO

O planejamento é uma função administrativa essencial para se atingir os objetivos organizacionais em qualquer modelo de gestão. No setor de saúde e, em particular, na gestão em saúde pública, diante da complexidade e das especificidades inerentes ao gerenciamento das instituições, verifica-se que o planejamento representa uma necessidade ainda mais evidente.

Após a criação do Sistema Único de Saúde, por meio da Constituição Federal de 1988, diversos mecanismos foram instituídos com o intuito de proporcionar ferramentas gerenciais para uma melhor gestão da saúde pública. Todavia, apesar dos avanços, diversas dificuldades ainda são observadas no processo de planejamento em saúde. Como um dos principais entraves, registra-se a dificuldade em efetivar um planejamento ascendente, considerando a integração dos múltiplos olhares dos atores sociais que estejam envolvidos com os serviços de saúde (VIEIRA, 2009).

Machado *et al.* (2010) apontaram que, no século XX, o planejamento direcionado à saúde no Brasil apresentou momentos de fortalecimento e crise, impactando em transformações no modelo de intervenção do Estado nas políticas do setor, o que explica a relevância de estudos sobre o planejamento nacional em saúde e suas relações. Nesse sentido, justifica-se analisar as práticas de planejamento desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde, com o intuito de identificar e ilustrar as experiências vivenciadas dentro do contexto da gestão em saúde, em particular, no que se refere a um planejamento mais participativo na administração pública municipal. Destarte, o objetivo deste trabalho foi analisar o processo de planejamento integrado implantado pela Secretaria Municipal de Saúde de Maceió (AL). Especificamente, objetivou-se sublinhar as potencialidades e as problemáticas observadas, na perspectiva dos gestores públicos envolvidos.

Na próxima seção, apresenta-se um referencial teórico sobre a temática. Posteriormente, registram-se a metodologia empregada neste estudo, uma análise dos principais resultados evidenciados e as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O planejamento é estudado no campo da gestão privada e da administração pública e pode ser compreendido como o processo de tomada de decisões, de forma racional, a fim de atender necessidades ou solucionar problemas. No setor de saúde, o crescimento e a difusão da visão sobre a importância do planejamento ocorreu em virtude da complexidade em gerenciar as políticas públicas e as organizações de saúde (TEIXEIRA, 2010).

As políticas de saúde são definidas por Paim e Teixeira (2006, p. 74) como “a resposta social (ação ou omissão) de uma organização (como o Estado) diante das condições de saúde dos indivíduos e das populações e seus determinantes, bem como em relação à produção, distribuição, gestão e regulação de bens e serviços que afetam a saúde humana e o ambiente”. Nesse contexto, registra-se a necessidade de um planejamento e gerenciamento eficientes.

Considerando a evolução do planejamento em saúde, alguns marcos históricos podem ser apontados. O método CENDES-OPAS, baseado nos pressupostos do planejamento econômico, enfatizava a importância do diagnóstico; a contribuição de Mário Testa, com sua abordagem de planejamento estratégico e aspectos que tratam das relações de poder; e o enfoque situacional de Carlos Matus, o qual difunde alguns conceitos essenciais para um planejamento eficiente, como ator social, nós críticos, enfoque situacional e a definição de problemas (TEIXEIRA, 2010).

Em específico, Matus (1993) aponta três fatores que precisam ser levados em consideração na construção do planejamento governamental: o projeto de governo, a capacidade de governo (governança) e a governabilidade. Segundo Artmann (2000), Matus sublinha a existência de quatro momentos do planejamento. Inicialmente, aponta-se o momento explicativo, relacionado à seleção e identificação do contexto situacional. Posteriormente, registram-se os momentos normativo, no qual se define a “situação-objetivo”, o estratégico, no qual se aponta os tipos de estratégias e a viabilidade da proposta, e o tático-operacional, o qual delimita a programação das operações, a gestão, o monitoramento e a avaliação.

Quanto à avaliação em saúde, essencial no fornecimento de informações para a elaboração do planejamento, deve-se levar em consideração a tríade proposta por Donadbian (1988): estrutura, processo e resultado. Segundo o autor, há uma interdependência entre os três elementos, sendo fundamental que todas as áreas funcionem de maneira interligada, a fim de proporcionar maior qualidade nos serviços de saúde.

Por meio de uma análise do histórico e das tendências do planejamento em saúde, Rivera e Artmann (2010) concluem que a diversidade de abordagens teóricas e metodológicas não se constitui em um problema, uma vez que há a possibilidade de integração e intercâmbio entre as diferentes vertentes do planejamento em saúde. No mesmo sentido, Paim e Teixeira (2006) identificaram, por meio de um balanço do estado da arte, uma diversidade de modelos teóricos e diferentes metodologias nos estudos sobre planejamento e gestão em saúde.

Observando a evolução do planejamento em saúde desde a criação (CF/1988) e a regulamentação (Lei 8.080/90) do Sistema Único de Saúde (SUS), Vieira (2009) relata

os avanços que ocorreram nesse período, mas também aponta alguns desafios a serem enfrentados. São enfatizados, como aspectos positivos, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o arcabouço jurídico do SUS, incluindo as Normas Operacionais Básicas (NOB) e a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), a qual delineou a regionalização da saúde. Também, são apresentadas as definições previstas no *PlanejaSUS*, o qual ilustra três instrumentos de planejamento: o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (BRASIL, 2009).

O decreto n° 7.508, de 2011, o qual regulamentou a Lei Orgânica da Saúde (8.080/90), descreve que “o processo de planejamento em saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos conselhos de saúde [...]”. Nesse contexto, registra-se que a legislação exige uma articulação entre os entes federativos, além de determinar que o processo ocorra de baixo para cima, sendo compatibilizadas as demandas dos usuários, profissionais e gestores de todos os níveis organizacionais.

Assim, o planejamento integrado deve ser participativo, englobando as visões dos atores envolvidos e considerando as responsabilidades de cada esfera de governo. Todavia, ainda se registra, na prática, um planejamento desarticulado e centralizador, concentrado nos gestores, em detrimento de um processo integrado e compartilhado (SILVA *et al.*, 2015; VIEIRA, 2009).

Nesse sentido, observa-se que existem desafios a serem superados no processo de planejamento em saúde, como a dificuldade de implementação de um planejamento ascendente e integrado que consiga efetivar a construção de estratégias em conjunto entre os diversos atores sociais envolvidos na definição de objetivos. Outros fatores apontados relacionam-se a pouca integração entre os planejamentos elaborados pelos entes federativos, decorrente das obrigatoriedades e prazos estabelecidos legalmente, e a dificuldade de articulação entre orçamento público e o planejamento no SUS (VIEIRA, 2009).

Alguns estudos anteriores abordaram em suas análises o processo de planejamento em saúde. Sarti *et al.* (2012) apontaram a existência de potencialidades, como a realização de reuniões de equipes, a disponibilidade de mapa do território e de informações relevantes sobre a comunidade. Contudo, observaram-se poucas ações alinhadas com as diretrizes de um planejamento local que leve em consideração os problemas específicos da comunidade.

Por outro lado, Andrade *et al.* (2013) avaliaram o planejamento de ações educativas pelos profissionais da estratégia saúde da família, na visão de enfermeiras gestoras, destacando problemas referentes ao não apoio gerencial para as ações educativas em saúde, a indisponibilidade de recursos financeiros e materiais, e a necessidade de capacitação dos recursos humanos, como algumas variáveis que dificultariam o planejamento e as ações desenvolvidas pelas equipes.

Junges, Barbiani e Zoboli (2015) defendem a imprescindibilidade de que a tomada de decisões no setor de saúde esteja alinhada com os pressupostos do planejamento estratégico, proposto por Matus, de modo que haja um processo coletivo e integrado, o

qual possua articulação com a macrogestão dos municípios e enfatize, durante a ação, as características individuais e as necessidades de cada usuário.

O trabalho de Sulti *et al.* (2015), a partir dos discursos de gestores, demonstrou uma centralização do processo decisório e, portanto, pouca participação dos profissionais de saúde no planejamento e nas decisões gerenciais, devendo ser ampliada a gestão compartilhada e participativa. Também, Figueiredo *et al.* (2010) analisaram o processo de trabalho de gestores de unidades de saúde, registrando dificuldades no planejamento estratégico e, principalmente, no monitoramento e controle por parte da gestão, apesar da importância dessas funções.

Na mesma direção, Martins e Waclawovsky (2015), ao elencarem os desafios enfrentados por gestores públicos na área de saúde, apontaram dois problemas principais: a dificuldade em gerenciar o trabalho em equipe multiprofissional e a ausência de planejamento estruturado. Por sua vez, Garcia *et al.* (2015) identificaram uma influência da cultura organizacional no direcionamento do modelo de planejamento e gestão a ser adotado, o que destaca a importância da cultura das organizações de saúde no processo de mudança institucional.

Silva *et al.* (2015) investigaram a participação dos trabalhadores e da população no planejamento em saúde, além de verificar como essas práticas são realizadas, a partir das narrativas de gestores municipais. Registrou-se que parte das ações planejadas não são executadas. A participação de profissionais e usuários ocorre de maneira incipiente, especialmente quanto ao controle social, embora o planejamento compartilhado esteja presente no discurso dos sujeitos.

O estudo avaliativo de Serapioni e Da Silva (2011), por seu turno, observou que as visões sobre os serviços nem sempre são convergentes entre os diferentes atores. Consequentemente, para que o processo de planejamento seja eficiente, também é imprescindível que sejam visualizadas as perspectivas desses *stakeholders*.

METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de uma pesquisa descritiva realizada por meio de abordagem qualitativa e estudo de caso. A pesquisa visou analisar a implantação do processo de planejamento integrado no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Maceió (SMS), por meio da análise de oito Unidades de Saúde, situadas no sétimo distrito administrativo da capital alagoana, as quais atuam nos modelos saúde da família e/ou tradicional de Atenção Básica.

Os participantes do estudo foram onze gestores públicos municipais, selecionados intencionalmente, considerando o papel gerencial desempenhado e os objetivos desta pesquisa. Dessa forma, os pesquisados foram, em específico, os oito coordenadores administrativos das unidades de saúde objetos de análise, além de três gestores de setores estratégicos da SMS, particularmente as coordenações de Atenção Básica e do VII Distrito Sanitário, e a Diretoria de Atenção à Saúde (DAS).

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, utilizando-se um roteiro com algumas indagações quanto ao processo de planejamento realizado nas unidades de saúde e na SMS. A coleta de dados ocorreu no período entre 02 de junho e 18 de julho de 2016. Para garantir o sigilo dos gestores, os mesmos foram identificados por meio da seguinte codificação: G1 a G8 (coordenadores das unidades de saúde) e G9 a G11 (gestores da SMS).

Além disso, utilizou-se, também, observação direta e o registro das informações em diário de campo, mediante participação dos pesquisadores nas três reuniões de planejamento organizadas pela gestão municipal e que contaram com a presença de profissionais e gestores dos estabelecimentos de saúde objetos de análise deste estudo. Os dados das entrevistas foram transcritos na íntegra e, posteriormente, analisados com base na análise de conteúdo.

RESULTADOS

Inicialmente, faz-se necessário caracterizar os gestores entrevistados. Observou-se um equilíbrio na distribuição dos onze respondentes quanto ao sexo, sendo seis mulheres e cinco homens. Em relação ao nível de escolaridade, a maioria possui nível superior completo. Porém, registrou-se que dois gestores de unidades de saúde têm apenas nível médio. Por sua vez, dentre os gestores que atuam na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), todos possuem pós-graduação.

Os coordenadores das unidades de saúde foram questionados quanto à realização de planejamento das ações desenvolvidas pelas equipes de saúde no município, após as reuniões para apresentação e discussão do projeto de planejamento integrado. Todos os gestores das unidades de saúde analisadas afirmaram que existe alguma forma de planejamento, conforme explicam os relatos no Quadro 1 (pág. 189).

Esse resultado vai ao encontro do que foi pontuado por Serapioni e Da Silva (2011), os quais afirmaram que a totalidade das unidades de saúde analisadas em seu estudo também realizavam, de formas diferenciadas, ações de planejamento. Porém, destacou-se, também, a existência de certa improvisação nas ações de planejamento realizadas, achado análogo ao registrado por Sulti *et al.* (2015). Assim, mesmo que as práticas de planejamento existam, na maioria dos casos, carecem de uma sistematização e organização, essenciais para a eficiência do processo.

Alguns pontos podem ser destacados a partir do relato dos gerentes das USF e nos registros decorrentes da observação realizada nas reuniões de planejamento. De um modo geral, registrou-se pouca participação efetiva desses gestores no processo de planejamento, o que é um aspecto negativo, pois o que for planejado pelos profissionais de saúde deve estar em consonância com os recursos disponíveis, o que exigiria um papel gerencial mais ativo.

Outro aspecto visualizado refere-se à oposição das informações fornecidas pelos gestores G2 e G8, pois o primeiro afirmou que há um direcionamento da gestão central quanto às ações de saúde a serem desenvolvidas pelas equipes, o que, por sua vez, não foi confirmado

pelo outro gestor, o qual pontuou que há apenas a solicitação de informações sem, entretanto, haver interferência nesse processo. Em um contexto global, três gestores apontaram a existência de participação da gestão da SMS no processo de planejamento, enquanto cinco deles afirmaram que não há uma atuação direta, considerando a descentralização gerencial.

Quadro 1 – Relatos dos gestores das Unidades de Saúde

Sujeito da pesquisa	Verbalização
G2	Existe planejamento. As enfermeiras sentam com os Agentes do PSF. Então a enfermeira recebe orientações das reuniões que eu vou na secretaria, e que elas vão também, e elas se reúnem com os agentes e auxiliares, e estabelecem como o trabalho será feito. A gestão faz a reunião lá, na secretaria, para poder passar para a gente o que a gente tem que fazer na Unidade.
G3	[...] a participação da secretaria é só mais assim, quando tem os dias "D", do hipertenso, do diabético, para promover sala de espera, para promover mais as ações de saúde, aí tem uma certa participação da secretaria.
G6	[...] existe um planejamento anual, que eles pediram pra gente, um planejamento que foi apresentado no auditório da Procuradoria Geral do Município. Houve participação do município, porque a gente discutiu com eles lá esse planejamento anual, tipo assim, Outubro Rosa, Novembro Azul, entendeu?
G7	Agora aí o planejamento na unidade é mais com os profissionais e as enfermeiras chefes, né, e também alguns pontos que a secretaria nos manda, para a gente fazer daquela forma. Às vezes, eles mandam um encaminhamento de como eles querem que seja feito.
G8	Atualmente é feito um relatório anual, programando as atividades anuais realizadas. Todos participam, junto com as enfermeiras. É um planejamento com a própria equipe. Mas foi a Secretaria de Saúde que solicitou o envio dessas informações.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

O papel desempenhado pelas enfermeiras destacou-se nas respostas dos gestores, demonstrando a importância da articulação dessa categoria profissional para a consecução dos objetivos planejados. A participação de todos os membros das equipes foi enfatizada por metade dos respondentes e um deles citou o apoio dos profissionais da equipe do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) na construção do plano da unidade de saúde. Em relação ao questionamento sobre de que forma o processo de planejamento ocorria, a maioria sublinhou a realização de reuniões entre as equipes.

O trabalho de Sarti *et al.* (2012) relatou como potencialidade, de forma similar a esse estudo, a frequência nas reuniões para planejamento entre as equipes de saúde analisadas. Por sua vez, Figueiredo *et al.* (2010) também registraram que reuniões contínuas e em períodos determinados entre os diversos atores sociais são uma importante ferramenta gerencial não somente para o planejamento do processo de trabalho dos profissionais, mas também para a execução do monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas.

Em relação ao planejamento das ações de promoção e educação em saúde, em particular, verificou-se que não há uma sistematização do trabalho desenvolvido pelas equipes de saúde, sendo as atividades realizadas de forma isolada, de acordo com o interesse das equipes. Algumas ações são executadas de acordo com um calendário proposto pelo Ministério da Saúde, com atividades específicas para determinados grupos como, por exemplo, o “Outubro Rosa”, quando são concebidas ações para a saúde da mulher, e o “Novembro Azul”, com execuções de atividades para a saúde do homem. Porém, poucas equipes demonstraram a existência de uma programação mensal ou anual dessas ações de educação em saúde coletiva, o que denota a existência de improvisações e poucas atividades desenvolvidas.

A inserção de um planejamento integrado e participativo pelos gestores da Diretoria de Atenção à Saúde, a partir do início do ano de 2016, representa um avanço e uma tentativa de superar os desafios nesse processo. No mês de janeiro, foi realizada uma reunião com gestores e parte dos profissionais de saúde das unidades do município, a fim de apresentar a proposta de implantação de um planejamento integrado, no qual a gestão municipal levaria em consideração os pontos abordados pelas unidades, em seus respectivos planos de ação, para a construção do Planejamento Anual de Saúde (PAS) do município.

Assim, foi apresentada uma matriz lógica de planejamento, baseada nos pressupostos de Matus (1993), elencando os seguintes campos: problema, nós críticos, metas, estratégias, atividades, recursos, responsáveis, parceiros, prazo, e resultados esperados. Dessa forma, solicitou-se que cada unidade de saúde elaborasse o seu planejamento com base nesse modelo situacional, no qual as informações seriam consolidadas e usadas para a construção do planejamento da secretaria para o ano vigente. Desse modo, observa-se que essa ação, entendida como projeto-piloto, já que foi a primeira vez na qual houve algo nesse sentido dentro da Secretaria Municipal de Saúde, foi favorável para o início de uma profissionalização do gerenciamento das US, pois constatou-se que boa parte delas não realizava um planejamento estruturado e efetivamente participativo.

Os problemas mais apontados pelas unidades de saúde, nos planos de ação elaborados, em ordem de frequência, foram: estrutura física inadequada, desabastecimento de materiais, medicamentos e insumos, dificuldade dos usuários no processo de marcação de exames e consultas com especialistas, baixa adesão da população às ações de promoção em saúde, e ausência de um processo de capacitação continuada dos servidores. Nesse sentido, as informações geradas nesse processo de planejamento possibilitaram uma visão global dos principais problemas vivenciados nos estabelecimentos de saúde, proporcionando aos gestores municipais um processo decisório mais assertivo e coerente com a realidade dos serviços.

Verifica-se que os problemas identificados se relacionam às três dimensões de avaliação propostas por Donabedian (1988), quais sejam: estrutura, processo e resultado. Portanto, a construção de indicadores que levem em consideração a clássica divisão proposta na tríade de Donabedian poderia facilitar o processo de controle e a correção das dificuldades observadas, permitindo melhorias no gerenciamento do ciclo administrativo.

Diante disso, considera-se a proposta de planejamento integrado e ascendente imprescindível para a efetividade das ações, pois, com a participação dos trabalhadores da saúde, os direcionamentos seriam mais próximos da realidade vivenciada por esses profissionais, possibilitando a elaboração de caminhos mais factíveis para a resolução dos problemas existentes.

Entretanto, por meio de observação direta em todas as reuniões de planejamento realizadas pela SMS, foram percebidos alguns obstáculos. Visualizou-se certo desinteresse, por parte dos profissionais, em participar do processo. Observaram-se questionamentos quanto às condições de trabalho, à disponibilidade de instrumentos e materiais para execução das metas propostas, à segurança nas unidades e a não visão da importância da saúde do trabalhador, uma vez que, segundo os relatos, muitos profissionais estariam afastados por doenças ocupacionais.

Possivelmente, esse posicionamento defensivo de alguns profissionais tenha relação com a inexistência de exemplo anterior de um planejamento integrado e a incredulidade de que esse processo participativo possa dar certo. Situações de enfrentamento e resistência no que tange à modificação no processo de trabalho dos profissionais tendem a ocorrer em processos de mudança organizacional, como exemplificaram Sulti *et al.* (2015).

Nesse sentido, o esforço da gestão em demonstrar a importância desse processo e em fornecer os subsídios necessários para que as equipes cumpram as metas propostas e atinjam os resultados esperados é indispensável para que haja um maior engajamento dos profissionais e, conseqüentemente, para que o processo de planejamento passe a ser uma prática prioritária para todas as equipes de saúde do município e, assim, contribua para a melhoria dos indicadores de saúde e para a resolutividade dos serviços prestados.

Todavia, o planejamento ascendente ainda se constitui como um dos maiores desafios para a consolidação do planejamento em saúde no âmbito do SUS. Assim, é essencial que a gestão insira essas práticas de maneira planejada e organizada, visando superar as dificuldades inerentes ao processo. Ressalta-se a importância de os trabalhadores da saúde participarem do planejamento, também como forma de legitimar o processo (SILVA *et al.*, 2015; VIEIRA, 2009).

Especificamente quanto ao planejamento entre os setores da SMS, foi questionado aos investigados se haveria integração entre os mesmos. Algumas ponderações dos gestores descrevem a tentativa de implementar uma maior integração interdepartamental, mas também enfatizam dificuldades ainda existentes.

Em linhas gerais, visualiza-se que há uma tentativa de implantação de um processo de planejamento mais participativo, integrado e descentralizado, seja por meio da experiência de planejamento integrado com as unidades de saúde, iniciada por meio de um projeto piloto, seja pela busca de maior integração entre os setores da secretaria. Os resultados preliminares dessa proposta já começam a demonstrar efeitos positivos.

Contudo, essas mudanças levam tempo e esbarram em alguns obstáculos, como a resistência apontada pelo gestor G9, em relação à integração entre os departamentos da secretaria, e

observada nas reuniões de planejamento, manifestada por parte dos servidores das unidades de saúde.

Quadro 2 – Relatos dos gestores da Secretaria Municipal de Saúde

Sujeito da pesquisa	Verbalização
G9	[...] a gente começou a fazer todas as quartas-feiras um grupo de integração da vigilância com a assistência. Então a gente está se reunindo toda quarta, com temas, [...] criando as linhas de cuidado [...]. Então agora estamos trabalhando essa integração, mas está havendo até resistência, porém, estamos conseguindo. Pelo menos, toda quarta-feira pela manhã, a gente está junto. Com os profissionais, iniciou esse ano, com o projeto piloto de planejamento integrado, que eu falei anteriormente [...]
G10	O planejamento era central e agora que estamos começando a descentralizar [...] a proposta de planejamento que eu acho muito bom para o ano que vem fazer é justamente esse instrumento que a gente já tem aqui, a nível central ainda, que desça para as unidades, que as unidades façam o seu planejamento e que fique no sistema o planejamento dela para a gente ir acompanhando também, onde ela possa, a cada quadrimestre, que é geralmente o tempo para a gente sentar com elas, para avaliar o que ela fez e o que ela não fez, acho que isso vai ser muito bom. Mas, hoje, a gente ainda não tem, não [...] cada um faz o seu planejamento, então realmente ainda não há essa integração total das ações [...] é algo que ainda tem que amadurecer muito nessa questão.
G11	O processo tem melhorado, mas ainda é muito fragmentado. Agora é que nós estamos tentando fazer uma coisa mais construída, da base, mas era muito fragmentado, muito de cima para baixo, hoje nós estamos tentando reverter esse quadro, com a DAS capitaneando isso, nós estamos buscando fazer uma integração maior. Existe pouca participação dos profissionais, já existe, mas ainda é insuficiente.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

As fragilidades registradas na experiência podem ter diversas causas. A inexistência de formação específica de parte dos gestores operacionais é um fator que pode contribuir para as improvisações e dificuldades observadas, considerando a falta de capacidade administrativa necessária para exercer a gestão em saúde, a qual, dada sua complexidade, exige competências técnicas e gerenciais específicas. Também, a cultura da ausência de planejamento sistemático e participativo, vivenciada pelos profissionais antes da proposta apresentada pela SMS, pode explicar a posição defensiva dos trabalhadores, pois a cultura tende a direcionar o estilo de gestão e, conseqüentemente, influenciar no processo de mudança organizacional (GARCIA *et al.*, 2015; MARTINS; WACLAWOVSKY, 2015).

Nesse contexto, é preciso que haja uma persistência dos gestores estratégicos, buscando sensibilizar os diversos atores sociais, especialmente os profissionais de saúde, a fim de criar uma cultura que permita que a proposta de planejamento integrado seja assimilada e compreendida por todos e, conseqüentemente, implemente-se de forma sistemática no cotidiano das práticas desses profissionais, dada a importância do planejamento para a obtenção dos resultados organizacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a experiência de planejamento integrado implantada pela Secretaria Municipal de Saúde de Maceió (AL). Dessa forma, registrou-se que os resultados preliminares dessa prática apresentam um potencial de melhoria na gestão, tanto no nível das unidades de saúde quanto no âmbito dos departamentos da gestão municipal em saúde.

Porém, o processo ainda se demonstra bastante incipiente, considerando a importância de tal implementação para a melhoria dos resultados no setor de saúde pública e, também, considerando que há um arcabouço legal existente, o qual determina que o planejamento seja integrado e participativo.

Objetivou-se, especificamente, sublinhar as potencialidades e problemáticas concernentes a essa tentativa de desenvolvimento de um planejamento mais participativo. Quanto aos aspectos positivos, observou-se a introdução de uma profissionalização e sistematização no gerenciamento das unidades de saúde, além da visualização mais nítida dos reais problemas enfrentados pelas mesmas.

Todavia, alguns entraves foram registrados, principalmente quanto à baixa qualificação da gestão operacional e quanto à resistência e questionamentos por parte dos profissionais de saúde, o que enfatiza a necessidade da aplicação de métodos de gestão da mudança organizacional, com vistas à superação das dificuldades.

Em relação às limitações do artigo, aponta-se que, por se tratar de um estudo de caso, os resultados deste trabalho restringem-se ao universo pesquisado. Dessa forma, sugere-se, para pesquisas futuras, descrever os impactos da adoção do processo de planejamento integrado e participativo nos resultados das unidades de saúde estudadas, em particular, e da gestão em saúde do município, de um modo geral.

Ainda, destaca-se a importância de novos estudos que visem analisar as práticas de planejamento em saúde no âmbito do SUS, de forma a verificar se o que preconiza a legislação está sendo implantado por estados e municípios e quais os resultados decorrentes dessas práticas. Por fim, propõe-se a realização de estudos que examinem de que forma ocorre a participação da sociedade no processo de planejamento governamental no setor de saúde pública.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: nov. 2017. Aceito para publicação em: fev. 2018.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. C. V. *et al.* Planejamento das ações educativas pela equipe multiprofissional da Estratégia Saúde da Família. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 439-49, 2013.

ARTMANN, E. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. **Cadernos da Oficina Social**, v. 3, p. 98-119, 2000.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de planejamento do SUS** (PlanejaSUS): uma construção coletiva - trajetória e orientações de operacionalização. Ministério da Saúde/Organização Pan-Americana da Saúde (MS/OPAS). Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/planejaSUS_livro_1a6.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

DONABEDIAN, A. The quality of care: How can it be assessed? **Jama**, v. 260, n. 12, p. 1743-1748, 1988.

FIGUEIREDO, P. P. de *et al.* Processo de trabalho da Estratégia Saúde da Família: a concepção de gestão que permeia o agir em saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 235-259, 2010.

GARCIA, A. B. *et al.* Influência da cultura organizacional na gestão participativa em organizações de saúde. **Rev. pesqui. cuid. fundam.** (Online), v. 7, n. 2, p. 2615-2627, 2015.

JUNGES, J. R.; BARBIANI, R.; ZOBOLI, E. L. C. P. Planejamento Estratégico como exigência ética para a equipe e a gestão local da Atenção Básica em Saúde. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 19, p. 265-274, 2015.

MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; LIMA, L. D. O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2367-2382, 2010.

MARTINS, C. C.; WACLAWOVSKY, A. J. Problemas e Desafios Enfrentados pelos Gestores Públicos no Processo de Gestão em Saúde. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 4, n. 1, p. 100-109, 2015.

MATUS, C. **Política, planificação e governo**. 2. ed. Brasília: IPEA, 1993. p. 297-554.

PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. **Revista de Saúde Pública**, v. 40, n. Esp, p. 73-78, 2006.

RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E. Planejamento e gestão em saúde: histórico e tendências com base numa visão comunicativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2265-2274, 2010.

SARTI, T. D. *et al.* Avaliação das ações de planejamento em saúde empreendidas por equipes de saúde da família. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 28, n. 3, p. 537-548, 2012.

SERAPIONI, M.; DA SILVA, M. G. C. Avaliação da qualidade do Programa Saúde da Família em municípios do Ceará. Uma abordagem multidimensional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 11, p. 4315-4326, 2011.

SILVA, B. F. S. *et al.* A importância do planejamento como prática de gestão na microrregião de saúde de São Mateus (ES). **Saúde em Debate**, v. 39, p. 183-196, 2015.

SULTI, A. D. C. *et al.* O discurso dos gestores da Estratégia Saúde da Família sobre a tomada de decisão na gestão em saúde: desafio para o Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 39, n. 104, p. 172-182, 2015.

TEIXEIRA, C. F. Enfoques teóricos-metodológicos do planejamento em saúde. In: TEIXEIRA C. F. (Org.). **Planejamento em Saúde: Conceitos, Métodos e Experiências**. Salvador: EDUFBA, 2010.

VIEIRA, F. S. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. Supl 1, p. 1565-1577, 2009.

**Dartagnan
Ferreira de
Macêdo**

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Gestão em Saúde Pública (UFAL) e em Gestão de Recursos Humanos (UNINTER). Bacharel em Administração pela UFAL e em Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL).

**João Antônio
da Rocha
Ataíde**

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Gestão Pública e Bacharel em Administração pela UFAL.

**Andreza
Galindo Alves
de Queiróz**

Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). Bacharela em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e em Sistemas de Informação pela Universidade de Pernambuco (UPE). Analista de Gestão Pública do Ministério Público do Estado de Alagoas (MPAL).

**Diego da Guia
Santos**

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Gestão Empresarial pela Faculdade Integrada de Jacarepaguá. Bacharel em Administração de Empresas pela UFAL. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL).

**Antonio Carlos
Silva Costa**

Doutor e Mestre em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor titular na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

RIGS

revista interdisciplinar de gestão social

A RIGS – Revista Interdisciplinar de Gestão Social é uma publicação acadêmica com periodicidade de 4 meses, contando, portanto, com 3 números por ano.

Pressupõe-se que a gestão social situa-se na contemporaneidade e em territórios pluridisciplinares de prática e investigação acadêmica, tratando de diversas problemáticas ligadas a campos de conhecimentos tais como Sociologia, Antropologia, Administração, Educação, Geografia, Arquitetura, Ciência Política, dentre outras.

Ao valorizar essa concepção abrangente e inclusiva da gestão, a RIGS publica documentos originais para o contexto brasileiro. São textos, fotos e vídeos que demonstram sua contribuição para o avanço da pesquisa e da prática com base na interdisciplinaridade.

A RIGS publica documentos inseridos em seis tipologias de contribuição: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual.

www.rigs.ufba.br

