

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA NA ATUALIDADE: Escalas e Planejamento

**Ivan Carlos Vicentin
Simone Aparecida Polli**
(Organizadores)

**Editora
UTFPR**

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA NA ATUALIDADE: Escalas e Planejamento

Ivan Carlos Vicentin
Simone Aparecida Polli
(Organizadores)



Reitor: Luiz Alberto Pilatti. **Vice-Reitor:** Vanessa Ishikawa Rasoto. **Diretora de Gestão da Comunicação:** Mariângela de Oliveira Gomes Setti. **Coordenadora da Editora:** Camila Lopes Ferreira.

Conselho Editorial da Editora UTFPR. Titulares: Bertoldo Schneider Junior, Isaura Alberton de Lima, Juliana Vitória Messias Bittencourt, Karen Hylgemager Gongora Bariccatti, Luciana Furlaneto-Maia, Maclovio Corrêa da Silva, Mário Lopes Amorim e Sani de Carvalho Rutz da Silva. **Suplentes:** Anna Sílvia da Rocha, Christian Luiz da Silva, Lígia Patrícia Torino, Maria de Lourdes Bernartt e Ornella Maria Porcu.

Editora filiada a



POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA NA ATUALIDADE: Escalas e Planejamento

Ivan Carlos Vicentin
Simone Aparecida Polli
(Organizadores)

Curitiba
UTFPR Editora
2016



Esta licença permite o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Disponível também em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>>.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P769 Políticas públicas e governança na atualidade : escalas e planejamento. / Ivan Carlos Vicentin, Simone Aparecida Polli (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.
221 p. : il. color.

ISBN: 978-85-7014-187-3

1. Administração pública. 2. Serviço público. 3. Política pública – Brasil. 4. Administração municipal – Curitiba (PR). 5. Curitiba (PR). Prefeitura – Redes sociais – Uso. 6. Servidores públicos – Formação. I. Vicentin, Ivan Carlos, org. II. Polli, Simone Aparecida, org. III. Título.

CDD (23. ed.) 351

Bibliotecária: Maria Emília Pecktor de Oliveira CRB-9/1510

Coordenação editorial

Camila Lopes Ferreira

Emanuelle Torino

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica

Vanessa Constance Ambrosio

Normalização

Emanuelle Torino

Revisão gramatical e ortográfica

Adão de Araújo

UTFPR Editora

Av. Sete de Setembro, 3165

80.230-901 - Curitiba – PR

www.utfpr.edu.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
--------------------	---

PARTE 1 - POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO BRASILEIRO: REALIDADE CONSTITUCIONAL?	13
--	----

Fernanda Aparecida Rodrigues Laranjeira e Antônio Gonçalves de Oliveira

A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO: DA LEI ÁUREA À CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇOS OU FALÁCIAS?	35
--	----

Junior Cesar de Almeida e Isaura Alberton de Lima

O PROCESSO DE DIFUSÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NA INDÚSTRIA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA.....	53
--	----

Hugo Eduardo Meza Pinto e Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

PARTE 2 - A ESCALA LOCAL DE PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA: OPORTUNIDADES E AMEAÇAS NO ENFRENTAMENTO À POBREZA E EXTREMA POBREZA.....	91
--	----

Ingeborg Anni Rulf Cofré e Christian Luis da Silva

PLANO DIRETOR MUNICIPAL: CASO DA CIDADE DE CURITIBA	115
---	-----

Adilson Ivan Caropreso Pinheiro e Décio Estevão do Nascimento

COMUNICAÇÃO MUNICIPAL E GOVERNANÇA PÚBLICA	137
--	-----

Marcelo Rodrigues da Silva e Ivan Carlos Vicentin

ANÁLISE DO FACEBOOK DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA: DESAFIOS NA COMUNICAÇÃO	161
--	-----

Paulo Cesar da Silva e Simone Aparecida Polli

REFLEXÕES SOBRE A FORMAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEU PAPEL ENQUANTO APLICADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS ENFRENTADOS NO MUNICÍPIO E RM DE CURITIBA	199
--	-----

Andrea Traub e Ana Paula Myszczyk

SOBRE OS AUTORES.....	219
-----------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto de pesquisas desenvolvidas no mestrado profissional de Planejamento e Governança Pública (PPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), nos anos de 2014-2016, e busca aliar os conhecimentos acadêmicos às vivências cotidianas nas diferentes áreas de atuação, em especial na esfera do poder público.

Foi organizado em duas partes, de acordo com a abrangência das políticas públicas. Na primeira, destacam-se as políticas nacionais, em três capítulos que tratam do **direito à boa administração pública, da regulamentação do trabalho e das políticas de ciência e tecnologia no Brasil**.

O primeiro capítulo aborda um tema polêmico: a administração pública na atualidade, considerada pelo senso comum como ineficaz e sinônimo de burocracia e, portanto, objeto de várias críticas. Em análise do ordenamento jurídico da Constituição Federal, os autores e advogados Laranjeira e Oliveira discutem se na Constituição está contemplada a existência do direito fundamental à boa administração pública. Os autores demonstram que é plenamente possível identificar a existência desse direito, representado pelo somatório de todos os direitos e garantias fundamentais elencados na Carta Magna brasileira. E que sua aplicação fundamenta-se na própria força normativa constitucional, independentemente de qualquer legislação infraconstitucional, para produzir seus efeitos.

O segundo capítulo aborda a atual problemática da regulamentação do trabalho no Brasil, a partir da perspectiva de sua formação histórica legislativa. Busca-se refletir sobre os caminhos trilhados pelas questões trabalhistas na conjuntura econômica brasileira e mundial. Para os autores, com a crise atual e seus efeitos sociais, duas ideias aparentemente antagônicas estão pautando o debate: o garantismo (resguardar direitos que representam conquistas históricas) e a flexibilização (manutenção de empregos por meio da atenuação de alguns direitos laborais). Os autores indagam se o momento atual seria um retrocesso em termos da desregulamentação do direito do trabalho ou o início de um novo paradigma para as relações laborais.

Fechando essa primeira parte, os autores fazem uma reflexão sobre as políticas de ciência e tecnologia (PCT) sob a perspectiva histórica no período de 1950-1990. Focalizam especialmente o Sistema Nacional de Inovação num estudo comparativo de dois sistemas, o da América Latina e o do sudeste asiático. Analisam suas diferenças e semelhanças, mostrando que, mesmo partindo

de objetivos comuns em suas plataformas, de fortalecer a indústria nacional a partir do desenvolvimento tecnológico previsto pelo governo, os dois sistemas chegaram a resultados bastante distintos em função de suas especificidades.

A segunda parte do livro trata de políticas, programas e formas de governança que possuem uma escala de atuação em Curitiba e região metropolitana.

No primeiro capítulo, Cofré e Silva buscam compreender os rebatimentos do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, no âmbito local no programa **Curitiba sem Miséria**. Entendem que tais ações ganharam um escopo mais amplo de proteção social formado, principalmente, pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo diálogo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Os autores assinalam que os desafios são enormes no enfrentamento à pobreza extrema, porém passíveis de ser tratados a partir de uma perspectiva ampliada dos problemas sociais.

Em seguida, Pinheiro e Nascimento discutem a importância do Plano Diretor Municipal, em especial o caso de Curitiba, a partir do enfoque da evolução de sua legislação urbanística. Em 2015, por meio da Lei nº 14.771¹, Curitiba atualizou o Plano Diretor da cidade de 1966, Lei nº 2.828². Devido a sua natureza, o plano diretor pode ser entendido como um instrumento urbanístico integrador que, por um lado, está acima da fragmentação por administração unipessoal, mas que, por outro, para sua aplicabilidade tem se apresentado no formato de políticas setoriais, que acabam por reduzir suas potencialidades. A pesquisa ainda aponta o conjunto de diplomas legais que embasam o Plano Diretor Municipal para a execução de suas ações em todas as áreas da cidade.

Silva e Vicentin tratam teoricamente dos conceitos de governança corporativa, governança pública e comunicação pública e sua inter-relação com a utilização da internet. A discussão torna-se relevante, pois se, por um lado, o tema governança pública tem ganhado evidência nos últimos anos, por outro, pouco se fala a respeito de como as ações presentes na gestão estão sendo comunicada à sociedade. Os autores afirmam que a comunicação pública pode desempenhar um importante papel de mediação nas práticas de boa governança.

Com outro olhar sobre o tema comunicação pública, Silva e Polli analisam uma ferramenta específica de comunicação pública, o Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba, e observam que essa mídia social pode ser um instrumento dinâmico, tanto como base de uma plataforma aberta de comunicação, como também da manutenção do status quo. Ao analisar as 30 postagens mais comentadas no ano de 2015, por meio de um grupo de indicadores lógico-se-

1 Disponível em: <<http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2015/00175701.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

2 Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/283/2828/lei-ordinaria-n-2828-1966-institui-o-plano-diretor-de-curitiba-e-aprova-as-suas-diretrizes-basicas-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio-revogando-as-leis-n-1875-60-1951-60-1908-60-2100-61-2123-61-2154-62-2015-12-17-versao-compilada>>. Acesso em: 26 nov. 2016

mânticos, as conclusões reforçam a ideia de que a Prefeitura Municipal de Curitiba, ao criar sua página no Facebook, tem como objetivo atingir especialmente os jovens, falar sobre si mesma, reforçando um consenso sobre a imagem da cidade que colabora para legitimar o projeto de cidade-modelo.

No último capítulo, as autoras tecem reflexões sobre o papel das Escolas de Governo, em especial da escola mantida pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), e os programas de formação continuada dos servidores públicos. Busca-se compreender se esses programas têm resultado em mudanças no desenvolvimento da função pública e, conseqüentemente, na aplicação das políticas públicas. As autoras concluem que, a partir de 2013, houve uma transformação positiva no funcionamento da Escola empenhada em formar servidores para agirem de modo crítico buscando o aprimoramento de suas ações.

Ao propor a discussão sobre áreas tão amplas da administração pública, o Programa de Planejamento e Governança Pública espera com este livro contribuir para o debate e o amadurecimento das políticas públicas nos dias atuais e o compartilhamento entre a academia e os gestores responsáveis por nossas cidades, Estados e Federação, em busca de uma administração mais igualitária e justa para toda a sociedade brasileira.

Os organizadores

PARTE 1

**POLÍTICAS PÚBLICAS
NO BRASIL**

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO BRASILEIRO: REALIDADE CONSTITUCIONAL?

Fernanda Aparecida Rodrigues Laranjeira

Antônio Gonçalves de Oliveira

OBJETIVO

- Estudar o direito fundamental à boa administração pública e a possibilidade de sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Brasil consolida-se constitucionalmente como um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos encontram-se na soberania nacional, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Com isso, vale dizer que o exercício do poder encontra-se limitado pela própria Constituição Federal, em especial, por meio dos direitos e garantias fundamentais proclamados em prol da proteção dos cidadãos em face da atuação estatal.

No matiz da defesa do cidadão, a Constituição estabelece diversos princípios, implícitos e explícitos, que devem ser observados por todas as esferas estatais, já que, como normas previstas constitucionalmente, estes se encontram no topo da hierarquia jurídica brasileira, e são fundamentos de validade para todo o ordenamento jurídico e atuação estatal. A partir daí, conhecendo os princípios dedicados à Administração Pública de forma expressa pelo art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e implicitamente em todo o texto constitucional, é possível, conforme se depreende deste estudo, defender a existência e aplicabilidade do direito fundamental à boa administração pública, direito este inspirado no direito europeu, em especial, no art. 41 da Carta de Nice (PARLAMENTO EUROPEU, 2000).

Assim, ainda que não haja previsão expressa de tal direito na legislação brasileira, tendo em vista o fato de que a Administração Pública está subordinada não só à observância da legalidade estrita, mas a todo texto constitucional, é possível invocar a existência do direito fundamental à boa administração pública, o que pode se resumir na defesa da existência do direito fundamental à observância dos princípios e garantias constitucionais, já que são eles os garantes da boa administração pública e, conseqüentemente, do atendimento, pelo Estado, das suas finalidades essenciais em aderência com o princípio da continuidade a ele aplicável, concernente à garantia do bem comum de seus cidadãos, que em suma são seus acionistas majoritários (*shareholders*) – **proprietários** da res-pública.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é confirmar, a partir da análise do ordenamento constitucional, a existência do direito fundamental à boa adminis-

tração pública e sua efetiva aplicabilidade. Para tanto, busca-se, também, resposta à seguinte questão de pesquisa: A constituição federal contempla em seu rol de direitos a aplicação do direito fundamental à boa administração pública?

Como metodologia, este estudo, tendo em vista a busca pela resposta à questão de pesquisa e ao objetivo proposto, fundamenta-se na classificação taxionômica de Vergara (2004), sendo, quanto aos fins, do tipo exploratório e explicativo; e, quanto aos meios, do tipo investigação bibliográfica e documental.

É exploratório por ser realizado em área onde a geração do conhecimento é dinâmica em face das modificações promovidas pela sociedade; e explicativo por objetivar tornar algo inteligível justificando-lhe os motivos, o que é fato neste estudo em face da sua implicitude constitucional.

No que concerne aos meios de pesquisa, é ele bibliográfico, por ser desenvolvido de forma sistematizada em material publicado acessível ao público em geral (VERGARA, 2004), tomando por referência os achados em artigos científicos publicados em revistas científicas impressas e/ou disponibilizadas eletronicamente na rede mundial de computadores (internet) e livros de referência nas áreas do direito administrativo, direito constitucional, de teoria do estado e de ciência política.

É também documental este estudo, uma vez que se fundamenta em levantamentos extraídos de documentos regulatórios oficiais publicados, e assim o foi quanto à Carta Constitucional.

No matiz da busca de resposta à questão de pesquisa e da consecução do objetivo proposto, consoante à metodologia apresentada, este estudo divide-se em oito partes/seções— sendo a primeira esta introdução—, às quais se somam as referências bibliográficas que crivam a sustentação do estudo em seu todo.

A segunda parte discorre sobre a finalidade do Estado, trazendo a lume a visão de valorosos pensadores acerca da temática, mencionando Aristóteles, Cícero e São Tomás de Aquino.

Na terceira seção, discute-se o Estado de Direito e a supremacia Constitucional, fazendo uma rasa imersão na ditadura militar até o Estado Democrático de Direito positivado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), sendo, em seguida, na quarta parte, trazida a lume a discussão acerca dos direitos fundamentais, enfatizando-se, inclusive, sua força normativa face aos princípios constitucionais.

No quinto momento adentra-se efetivamente o cerne germinal deste estudo, discutindo-se a pertinência da existência ou não do direito fundamental à boa administração pública.

Na sexta parte, entendendo-se este estudo como recorte de um profícuo campo de estudos, valorizam-se alguns achados de mesma natureza ou de próxi-

ma aderência ao objeto de estudo deste trabalho, o que, obviamente o qualifica como mais uma contribuição à lacuna de tão fértil área a ser estudada. É neste mesmo diapasão que a sétima seção propõe a possibilidade de desenvolvimento de novos estudos.

Finalmente, a oitava e última parte mostra as considerações finais seguidas das referências bibliográficas que sustentaram o estudo. Nela, como resultado deste recorte estudado, respeitadas as suas limitações e outros melhores juízos, resumidamente pode-se inferir que a defesa da existência do direito fundamental à boa administração pública, bem como de sua efetiva aplicação, mostra-se como mais um passo a ser constantemente dado na contínua luta para refrear a tendência nata do poder que parece sempre buscar meios de se tornar autoritário em eventual preterição a direitos natos.

A FINALIDADE PRINCIPIOLÓGICA DO ESTADO: O BEM COMUM DOS CIDADÃOS?

A razão de existir do Estado é questão que tem inquietado os pensadores há séculos. Entender o motivo pelo qual os homens aceitaram se sujeitar a um governo que limita o exercício de sua liberdade foi objeto de investigações por diversos movimentos no decorrer da história humana, busca essa que levou ao desenvolvimento de dois principais posicionamentos acerca da questão.

Para Aristóteles, eminente pensador grego, o homem é um ser essencialmente político, de modo que a vida em sociedade seria fruto da própria natureza humana. Tal concepção teve importantes seguidores como Cícero, na Roma Antiga, e SãoTomás de Aquino, na cristandade da Idade Média, os quais, a partir daí, desenvolveram a corrente de pensamento que entende que o homem foi levado por uma necessidade natural de se unir a outros, para em cooperação mútua garantir sua existência (DALLARI, 1998).

Contraopondo-se a esse pensamento, filósofos mais modernos, conhecidos como Contratualistas, defenderam que a sociedade não é um fenômeno natural, pois decorre de um ato de escolha dos homens. Trata-se, portanto, do produto de um “acordo hipotético celebrado entre os homens” (DALLARI, 1998, p. 9). Em seus trabalhos e obras, os contratualistas buscavam apontar qual seria a organização ideal da sociedade, a qual poderia ser alcançada por meio da ação racional do homem em busca do bem comum.

Contudo, conceituar o bem comum tem sido um desafio aos juristas acalorado no âmbito acadêmico, desafio este que não tem apresentado resultados satisfatórios, razão pela qual, parece que a melhor definição não vem da pena de um jurista como aponta Dallari (1998), mas sim do Papa João XXIII, para quem

“o bem comum consiste em todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (GERHARD, 2014, p. 24).

Assim é que, aos elementos essenciais do Estado tradicionalmente reconhecidos pela ciência política - território, povo e governo -, veio a somar-se a finalidade, a partir da compreensão de que os homens unem-se em sociedade sob o comando de um poder soberano para que esse agrupamento consiga alcançar um fim.

Portanto, quando se diz que uma sociedade tem como finalidade alcançar o bem comum, diz-se que ela busca assegurar, a cada ser humano que a compõe, os meios necessários para que possa perseguir seus próprios objetivos. Assim, mostra-se primordial evitar uma atuação estatal que priorize outra coisa que não as garantias e direitos individuais, visto que tal atitude mostrar-se-ia contrária aos fins do Estado e à sua própria razão de existir.

Consoante, merece destaque a afirmação de Bresser-Pereira e Spink (1998), de que o aparato do Estado deve fundamentar-se a partir da eficiência, eficácia e efetividade das suas ações, promovendo a avaliação dos processos de gestão e resultados visando à reorientação estratégica da administração da coisa pública, o que se torna factível com o reforço da *accountability* que, para Abrúcio (2005), é peça fundamentalmente necessária na reforma e desenvolvimento do Estado.

Tem-se então que, independentemente da linha de pensamento que se adote para justificar a existência da sociedade (isto é, o Estado e a sociedade decorrem da necessidade natural do homem de viver em grupo, ou o Estado é fruto de uma ação contratual), o certo é que o indivíduo se une a seus iguais em busca de uma finalidade e tal finalidade é a realização do bem comum.

Sendo assim, uma Sociedade/Estado que deixa de (ou não busca) realizar o bem comum, está mal organizada e, portanto, afastada dos objetivos que justificam sua existência (DALLARI, 1998), lembrando que esta realização se materializa por intermédio da Administração Pública que, no entendimento de Farah (2011), se constitui a um só tempo como prática e como formação para a prática dos deveres do estado para os administrados, *acionistas* majoritários (*shareholders*) da res-pública.

O ESTADO DE DIREITO E A SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

Após cerca de vinte anos de ditadura militar, o Brasil tornou-se, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), um Estado Democrático de Direito, o que, em sua definição mais singela, significa dizer que o exercício do poder estatal no Brasil deixou de ser arbitrário, visto que passou a encontrar

limitações nas leis e, especialmente, nas garantias individuais e direitos fundamentais estampados na carta constitucional. Nesse tema, preciosa é a lição de Medauar (2003, p. 27), ao asseverar que:

(...) a expressão Estado de Direito pode levar a entender que a mera existência de uma Constituição e de um conjunto de normas, de conteúdo qualquer, permite qualificar um Estado como “de direito”. Na verdade, hoje a concepção de Estado de Direito liga-se a um contexto de valores e à idéia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: sujeição do poder público à lei e ao Direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social.

Portanto, a característica fundamental do Estado de Direito é a submissão do poder estatal à lei. Nesse contexto, o exercício do poder político é legalmente limitado, e os cidadãos encontram-se protegidos de sua atuação por meio de garantias e direitos fundamentais que lhe são conferidos e consagrados pela Constituição do Estado. Modernamente, portanto, a Constituição é considerada como a lei fundamental de um Estado, a fonte de legitimidade de toda ação estatal e de todo ordenamento jurídico, além de ser a norma que organiza o Estado.

É bem verdade que a concepção de Constituição do Estado nem sempre foi essa. Da análise, por exemplo, dos pensamentos de Platão e Aristóteles, dentre outros, acerca do significado da constituição de um Estado, percebe-se que para estes pensadores a constituição não possuía conotação jurídica, representando simples propostas para uma organização política ideal.

Não há, na produção legislativa dos povos da antiguidade, uma constituição com conotação jurídica, pois naquelas sociedades não havia qualquer participação do povo na elaboração das normas e regras sociais, as quais se destinavam a garantir os interesses dos governantes, sendo que apenas com os bárbaros é que surgiu a noção de que os costumes antigos deveriam ser observados tanto pelo povo como por seus governantes (LOPES, 2009).

A partir daí, surge então o embrião da ideia de que o poder governamental também deveria observar regras.

Nas palavras de Dallari (2009, p.68), “a gênese do constitucionalismo encontra-se na Idade Média e na adoção dos costumes antigos como meio de solução dos conflitos entre o povo e seus governantes”. Assim, à medida que os costumes passaram a ser aceitos como meio de legitimação das regras de organização da sociedade e do governo, passou-se a existir um mecanismo de limitação do exercício do poder dos governantes.

O constitucionalismo buscou a proteção do cidadão por meio da Constituição. Todavia, o império da Constituição e a imposição de limites ao exercício do poder estatal sofreram resistência, especialmente por parte das monarquias absolutistas, cujos adeptos juristas e pensadores saíram em sua defesa, buscando balizar o poder temporal do rei na Constituição do Estado.

Com a afirmação do constitucionalismo, o Estado deixou de estar além do direito e passou a ser um sujeito de direito e, a partir da contribuição do pensamento contratualista, ele passou a ser considerado, também, uma pessoa jurídica, o que foi de extrema importância para que se tornasse possível disciplinar juridicamente o interesse coletivo.

Destarte, observa-se que outro passo importante na história do constitucionalismo se deu a partir do pensamento do jurista alemão Hans Kelsen, que conferiu de forma efetiva e definitiva caráter jurídico à Constituição.

A partir da análise da teoria de Kelsen, Lenza (2008) esclarece que, dentro do ordenamento jurídico existe um escalonamento entre as normas, sendo que uma representa o fundamento de validade da outra, formando-se assim uma hierarquia vertical entre elas.

Dessa forma, a norma hierarquicamente inferior irá sempre buscar seu fundamento de validade na norma hierarquicamente superior, até que se alcance a Constituição Federal, a qual se encontra no ápice de tal escalonamento, e representa o fundamento de validade de todo o sistema jurídico infraconstitucional.

Apesar dessa posição ocupada pela Constituição e de sua função de garantidora de direitos individuais e fundamentais, o governo constitucional da Alemanha não impediu as atrocidades da II Guerra Mundial, o que levou o constitucionalismo contemporâneo do pós-guerra à busca do fortalecimento da Constituição e de sua utilização como mecanismo de garantia e defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana de forma eficaz.

Para tanto, tornou-se necessário o desenvolvimento de mecanismos que permitissem que a Constituição não fosse apenas uma previsão escrita de direitos e garantias, ou uma norma programática a conduzir o legislador infraconstitucional em sua atuação, sem efetivo poder, mas, sim, que estes direitos e garantias fossem afirmados e efetivados juridicamente, o que tem se buscado atualmente, em especial por meio da previsão e aplicação de princípios, como o da máxima efetividade das normas constitucionais e da defesa da eficácia imediata das normas e princípios constitucionais.

A partir da moderna preocupação com o desenvolvimento de mecanismos que garantam de forma efetiva a eficácia do caráter protecionista da Constitui-

ção, observa-se que se torna essencial a defesa da existência de um direito fundamental à boa administração pública.

Desse modo, ultrapassado aquele primeiro momento do constitucionalismo, que visava primeiramente limitar e conter o poder estatal, uma nova missão se afigura ante as mazelas sociais percebidas atualmente, de modo que, atualmente o constitucionalismo procura garantir, muito além da liberdade do cidadão, a busca pela justiça social.

A concepção da Constituição evoluiu desde sua gênese e passou de mero instrumento organizador de um Estado tido por **ideal**, chegando hoje ao *status* de norma fundamental do Estado e fundamento de validade de todo seu ordenamento jurídico. Portanto, juridicamente a Constituição é a norma que organiza e dirige tanto o comportamento social quanto a ação estatal, estabelecida pela vontade do povo, por meio de sua participação indireta, e de observância obrigatória por parte dos cidadãos e órgãos do poder.

Com isso efetivou-se a superioridade das normas constitucionais, condicionantes do exercício dos poderes legislativo, executivo e judiciário e que, sendo representativas da vontade do povo, são hierarquicamente superiores dentro do ordenamento jurídico.

Cabe à Constituição, portanto, garantir aos cidadãos os direitos que lhes são fundamentais, bem como a observância dos princípios que irão nortear a administração pública em todas as suas esferas e o exercício dos poderes e prerrogativas de governo, já que a Carta Magna é quem confere legitimidade a toda a atuação estatal, pois se trata de “lei máxima, a qual todas as demais se subordinam e na qual todas se fundam, é a lei de mais alta hierarquia. É a lei fundamental. É a fonte de todo o Direito” (MELLO, 2010, p. 12).

Nesse diapasão, e buscando expurgar todo ranço autoritário da ditadura militar, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevê inúmeros direitos e garantias fundamentais, por meio de normas e de princípios explícitos e implícitos. Contudo, como já dito alhures, não basta que tais direitos, garantias e princípios encontrem-se positivados para que sejam efetivados; é essencial, sobretudo, que estes preceitos não venham a se tornar, na prática, inoperantes, o que costuma ocorrer quando previstos de forma vaga, genérica e dependente de normas infraconstitucionais que lhes deem aplicabilidade.

A constituição moderna, ao estabelecer direitos individuais, reconhece que o homem é sujeito de direitos, o que permite que a pessoa humana oponha tais direitos tanto perante a própria sociedade quanto em face do próprio Estado, e, estando o Estado sujeito ao direito em suas relações com os governados, caberá à Constituição o papel de agente regulador dessa relação.

Da breve análise acerca da submissão do Estado Democrático de Direito às normas Constitucionais, a conclusão a que se chega é que, no Brasil, toda ação estatal, manifestada por meio do Legislativo, Executivo ou Judiciário, deverá perseguir o efetivo atendimento às regras e aos princípios constitucionais, visto que são os fundamentos basilares não só do ordenamento jurídico, como do Estado brasileiro, sob pena de estarem eivados de inconstitucionalidade naquilo em que se apresentarem em descompasso com as finalidades estatuídas pela constituição (MELLO, 2010).

DIREITOS FUNDAMENTAIS: SUA FORÇA POLÍTICO-NORMATIVA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Pelo destacado até este ponto, observa-se que a Constituição, norma suprema do Estado, tem hoje, em razão de seu caráter jurídico, a finalidade de garantir aos cidadãos a limitação do exercício do poder estatal, evitando abuso de poder e arbitrariedades, o que faz, principalmente, por meio dos direitos fundamentais, daí a importância da compreensão da posição soberana da Constituição para a defesa dos direitos fundamentais.

A ideia mostrada é afirmada, também, por Dimoulis e Martins (2012, p. 40), que definem direitos fundamentais como “direitos públicos-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal”.

Registre-se que, nas lavras de Dimoulis e Martins (2012) e Bonavides (2009), os direitos fundamentais não estiveram sempre presentes nos textos constitucionais na forma e na amplitude com que estão hoje, sendo que, na origem, eram previstos como fundamentais os direitos à liberdade e à igualdade apenas.

A partir da definição dada aos direitos fundamentais, infere-se que estes possuem como características essenciais a finalidade de garantir ao indivíduo a limitação do poder estatal e o impedimento ao exercício autoritário das prerrogativas estatais, bem como seu posicionamento hierarquicamente superior em razão de tratar-se de previsão constitucional.

Consoante ao relacionamento Estado/cidadão (administrado), os direitos fundamentais possuem, ainda, dois aspectos distintos, sendo eles o negativo, que representa sua função primeira que é garantir ao indivíduo a possibilidade de opor-se a uma atuação estatal opressiva, ao impor ao Estado.

Doutro lado, encontra-se o caráter positivo dos Direitos Fundamentais, o qual corresponde a um dever de agir por parte do Estado, em observância ao que dispõe a Constituição Federal, atividade esta que deve ter como finali-

dade a melhora da qualidade de vida do cidadão e que deve se dar por meio da adoção de políticas públicas e políticas sociais que atendam às demandas populacionais.

Certo é que a partir do momento em que as Constituições passaram a apresentar um rol de direitos fundamentais, estes começaram a ser reconhecidos como fundamento da ordem Estatal (fundamental), e como tal, de observância obrigatória por parte do legislador infraconstitucional, do Poder Judiciário e da Administração Pública, sendo esta ideia de supremacia e de prevalência dos direitos fundamentais encontrada no atual constitucionalismo transnacional, e um dos fatores que fundamenta a defesa da existência do direito fundamental à boa administração pública.

Consoante sua força político-normativa, é impossível desvincular os direitos fundamentais de seu caráter eminentemente político, isso porque tais direitos nasceram de lutas e revoluções, a partir da intensa busca pela alteração do *status quo* e pelo alcance de garantias como liberdade e igualdade.

Registre-se que atualmente, apesar de essencialmente políticos, os direitos fundamentais não se encontram despidos de normatividade, pois são normas jurídicas vinculantes, já que, sem força normativa, os direitos fundamentais representariam tão somente um discurso a ser proferido durante períodos de autoritarismo ou, ainda, um simples manifesto político, desprezando-se e minimizando o texto constitucional, o que não encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro (DIMOULIS; MARTINS, 2012).

A doutrina tradicionalmente classifica as normas constitucionais segundo sua eficácia e sua aplicabilidade, sendo a classificação tradicional aquela que reconhece a existência de normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada, não havendo que se falar, portanto, em norma constitucional desprovida de eficácia.

Entretanto, no que se refere às normas constitucionais que consagram direitos fundamentais, Mendes e Branco (2012, p. 166) defendem que “a essência dos direitos fundamentais está em sua aplicabilidade imediata”, o que encontra respaldo na previsão do art. 5º, §1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece que os direitos e garantias individuais têm aplicação imediata. Nesse sentido, Bonavides (2012, p. 307) exorta que “É mais importante garantir direitos do que simplesmente enunciá-los em textos formais”.

Os direitos fundamentais vinculam, desde a entrada em vigor da Constituição, todos os poderes estatais, não sendo possível ao legislador infraconstitucional restringir tais direitos. Ademais, para o exercício desses direitos não se faz necessária qualquer outra forma de autorização estatal, podendo ser exercidos

na totalidade conferida pela Constituição, ainda que o Poder Público se mostre omissivo em seus deveres de regulamentação.

Nesse aspecto, Canotilho apud Lenza (2008, p. 110-111) esclarece o Princípio da Força Normativa das Normas Constitucionais:

[...] na solução dos problemas jurídicos-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em vista os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia ótima da lei fundamental. Consequentemente deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais possibilitam a atualização (sic) normativa, garantindo, do mesmo pé a sua eficácia e permanência.

Então, apesar de eventuais taxionomias desenvolvidas pela doutrina, indiscutivelmente a Constituição Federal, e suas normas, possui plena eficácia desde o momento em que entra em vigor, de modo que todos os direitos nela previstos devem ser imediatamente observados e, portanto, podem ser exigidos, independentemente de qualquer forma de regulamentação infraconstitucional, assim como devem ser observados por todos os órgãos do poder, em especial no que se refere aos direitos fundamentais.

Sobre esta prevalência e relevância dos direitos fundamentais dentro do ordenamento jurídico constitucional, Mendes e Branco (2012, p. 179) asseveram que eles “(...) participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação (...)” e que “transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo”.

Portanto, ainda para Mendes e Branco (2012, p. 57), a Constituição “se caracteriza pela absorção de valores morais e políticos (fenômeno por vezes designado como materialização da Constituição), sobretudo em um sistema de direitos fundamentais autoaplicáveis”, isso porque a história do homem demonstrou que o poder político deve ter seu exercício limitado pela lei, sob pena de que o povo padeça sob o império de governos ditatoriais e arbitrários. Depreende-se então que o constitucionalismo ensinou e ensina que essa limitação deve ser estabelecida pela Constituição, lei fundamental do Estado e fonte de validade de toda sua atuação e de seu ordenamento jurídico.

Cabe, portanto, à Constituição disciplinar as relações entre indivíduos e os poderes estatais por meio da garantia dos direitos fundamentais, e aos seus interpretes garantir a máxima eficiência e efetividades de suas previsões, sobretudo, dos direitos fundamentais.

A partir destas lições, infere-se que, apesar dos acentuados debates e das infindáveis discussões doutrinárias acerca da eficácia e aplicabilidade das normas

constitucionais – sejam elas direitos fundamentais ou princípios -, certo é que, desde o momento em que a Constituição entra em vigor, ela passa a representar um arcabouço de comandos e preceitos que devem ser observados obrigatoriamente por todos, pois se trata de norma jurídica, regra de direito e, como tal, configura-se como determinação a ser seguida.

A partir dessa orientação, tem-se que, ao estabelecer princípios explícitos e implícitos, o legislador constituinte outorgou verdadeiras normas que devem ser seguidas. Os princípios não são apenas norteadores da atuação estatal; são, sobretudo, legitimadores dessa atuação. Portanto, violar um princípio (MELLO, 2010) é muito mais grave que transgredir uma norma, prostrando-se como a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

É comum que o pensamento jurídico brasileiro seja influenciado por uma postura **superficial ou supostamente democrática**, no sentido de que os direitos fundamentais, ainda que representem normas constitucionalmente previstas, possuem simples caráter programático. Com isso, minimiza-se o valor jurídico da constituição ao ignorar-se sua primazia e supremacia. Considerar os princípios fundamentais como normas programáticas sem aplicabilidade concreta é relegá-los a mero **manifesto ou programa político** e, dessa forma, conferir maior relevância às normas infraconstitucionais do que às normas e princípios que se encontram no topo da hierarquia jurídica, tornando-a ineficaz (DIMOULIS; MARTINS, 2012).

Especificamente quanto à posição dos princípios constitucionais dentro do ordenamento jurídico brasileiro, desde o advento da chamada Teoria Material da Constituição, instaurou-se o Estado Princípioalista, por meio do qual se reformulou o entendimento acerca do posicionamento dos princípios constitucionais em suas dimensões de normatividade e constitucionalidade, conferindo-lhes preeminência na hierarquia jurídica, sejam eles previstos de forma explícita ou implícita (BONAVIDES, 2012).

A partir de então, torna-se inquestionável a dimensão normativa dos princípios constitucionais, por muito tempo deixados à margem do sistema jurídico, destinados unicamente ao preenchimento das lacunas legais, mas que, atualmente, ocupam o **ponto culminante da hierarquia jurídica**.

A história demonstrou que, quando direitos fundamentais são menosprezados e relegados à classe de normas meramente programáticas, passa-se facilmente a seu desrespeito, o que enfraquece a posição do cidadão em face do Estado e fortalece o poder estatal, que, ao ver eliminados os obstáculos ao seu exercício, torna-se arbitrário e, por demasiado que possa parecer tal compa-

ração, o exemplo que se tem de tal situação são as atrocidades praticadas por governos não democráticos, destacando-se na história o nazista.

Assim, o §1º do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) deixa claro que os direitos fundamentais não são simples declarações políticas ou programas de ação do poder público, e tampouco podem ser vistos como normas de eficácia **limitada** ou **diferida**. Todas as normas da Constituição que são relacionadas a direitos ou garantias fundamentais são preceitos normativos que vinculam o poder do estado de forma direta e imediata (DIMOULIS; MARTINS, 2012).

Vale lembrar ainda que, na interpretação das normas constitucionais, deve-se aplicar o Princípio da Máxima Efetividade, segundo o qual se deve atribuir a uma norma constitucional o sentido que maior eficácia lhe confira, princípio esse que tem maior relevância quando se trata de direitos fundamentais, garantindo-se, portanto, sua aplicação imediata. Outro princípio que merece ser apontado aqui é o Princípio da Força Normativa da Constituição, segundo o qual se deve buscar a máxima eficácia das normas constitucionais em sua aplicação concreta (MENDES; BRANCO, 2012).

A concepção de constituição aceita atualmente decorre em grande parte da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana e da certeza de que é à Constituição que cabe positivar tais normas asseguradoras, uma vez que os direitos fundamentais representam a essência da vontade do povo expressa por meio do poder constituinte.

É nesse ponto que os direitos fundamentais assumem sua posição de maior relevo. Cabe então aos poderes públicos, aos juristas, aos intérpretes e aplicadores do direito, em um Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, garantir que sua Constituição não tenha aspecto meramente semântico, mas sim plena força normativa.

DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Viu-se até aqui que o movimento constitucionalista conquistou a limitação do poder estatal por meio da previsão constitucional de direitos e garantias fundamentais e que, com a evolução dos conceitos e das necessidades sociais, reconheceu-se à Constituição seu caráter jurídico, de modo que se tornou a norma fundamental do Estado, encontrando-se no ápice de seu ordenamento jurídico e funcionando como fonte (positiva e principiológica) de validade de todas as demais normas jurídicas e atos estatais.

Viu-se ainda que, entre as normas constitucionais, encontram-se os direitos fundamentais e os princípios constitucionais, previstos explícita ou implicitamente, e que outrora se defendeu que a eficácia e aplicabilidade de muitas destas normas não seriam imediatas, pois dependeriam de atuação infracons-

titucional, porém, hoje, a moderna doutrina defende a máxima normatividade e imediata aplicabilidade da Constituição e de suas normas, chegando-se ainda, com a adoção da Teoria Material da Constituição, a defender que os princípios constitucionais juntamente com os direitos fundamentais encontram-se no topo de toda a hierarquia jurídica.

Nesse aspecto, toda essa explanação parece suficiente para fazer calar qualquer oposição à plena normatividade da Constituição, essencial quando se busca a defesa do direito fundamental à boa administração. Isso posto, passa-se a definição e breve análise do referido direito.

Partindo-se da ideia básica de que o Estado existe apenas em razão da existência de pessoas e de suas necessidades coletivas, e que seu fim essencial é o atendimento ao bem comum (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998), a ideia de um direito fundamental à boa administração pública teve início na Europa, e desenvolveu-se como fortalecedor da garantia do cidadão em face da atuação estatal, a partir da jurisprudência da Corte Europeia. Com o passar do tempo e a evolução do conceito, o direito à boa administração acabou por ser incluído no rol dos direitos fundamentais do povo europeu por meio do art. 41 da Carta de Nice (PARLAMENTO EUROPEU, 2000).

A partir de então, tem-se que as entidades governamentais devem realizar o bem comum integral de seus membros, gozando os cidadãos do direito ao bom governo, de modo que, no ordenamento jurídico europeu, o direito fundamental à boa administração pública engloba tanto o direito objetivo, prevendo procedimentos de defesa deste direito, quanto o direito subjetivo, ou seja, o direito propriamente dito, e a forma de atuação que deve ser observada pela ação estatal.

No Brasil, não há a previsão explícita do direito fundamental à boa administração pública. Contudo, é certo que, sendo o país um Estado Democrático de Direito, e ante a previsão constitucional de direitos e garantias fundamentais, bem como de princípios constitucionais destinados à observância específica da Administração Pública (imperativo do art. 37 e outros da Constituição Federal), é imperioso admitir sua existência implícita.

Nessa linha de entendimento, Freitas (2009, p. 22) conceitua o direito fundamental à boa administração pública da seguinte forma:

(...) trata-se do direito fundamental a administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogênciada totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

O direito fundamental à boa administração pública é, portanto, composto por várias garantias, como o direito à Administração Pública transparente, que confere ao cidadão o direito de acesso às informações financeiras da Administração, e que se buscou tornar plenamente eficaz por meio das atuais Leis de transparência (BRASIL, 2009) e de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), as quais exigem, respectivamente, que os órgãos públicos publiquem de forma clara e em tempo real suas informações contábeis e orçamentárias por meio da Internet e que o cidadão tenha acesso a qualquer informação que venha solicitar.

Incluem-se, ainda: o direito à Administração Pública dialógica (isto é, o direito de exercer a ampla defesa e o contraditório no âmbito administrativo, bem como de que as decisões sejam proferidas em prazo razoável e devidamente motivadas) e o direito à Administração Pública imparcial (que atue por meio de práticas não discriminatórias e por meio da adoção de políticas públicas pautadas por ações afirmativas).

Vale dizer que, como já mencionado alhures, não basta, no Estado Democrático de Direito, simplesmente reconhecer a existência de mais um direito fundamental; é imprescindível, isto sim, que sejam tomadas medidas capazes de efetivar os direitos fundamentais proclamados e garantir a observância dos princípios constitucionais, os quais, em conjunto, formam o direito objeto deste trabalho e, neste caso, assim como para sua efetiva proteção, mostra-se essencial a devida sindicabilidade dos atos administrativos, já que será por meio destes que tal direito fundamental será exercido.

Para que a atuação da Administração Pública se dê de forma a respeitar o direito fundamental à boa administração, o ato administrativo deve ser eficaz, motivado, proporcional, transparente, imparcial, observador da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade (FREITAS, 2009), ou seja, deverá respeitar os princípios constitucionais explícitos e implícitos.

Quando o ato administrativo não revela respeito a qualquer dos princípios destacados, está contaminado pelo vício da inconstitucionalidade, devendo, portanto, ser expurgado por meio do controle administrativo praticado pela própria administração ou por meio de atuação do judiciário, em caso de eventual inércia da administração em rever seus atos.

OBSERVAÇÕES EM OUTROS ESTUDOS/ACHADOS DE PESQUISAS DE MESMA OU PRÓXIMA NATUREZA

A relevância deste estudo consubstancia-se também na sua soma à ainda incipiente produção de artigos acadêmicos acerca da temática específica (*stricto*), não obstante a diversidade de estudos *lato sensu* de caráter constitucional.

Como demonstrado, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração é de suma importância para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, na medida em que estabelece como direito fundamental do cidadão a observância dos princípios constitucionais na gestão da coisa pública e nas práticas governamentais diárias.

Não obstante, constata-se ser tema ainda pouco abordado de forma específica no âmbito acadêmico, consoante se vislumbra da literatura que deu fundamento teórico a esta pesquisa.

Cabe ressaltar que, conquanto tenha-se aqui buscado defender a possibilidade de reconhecimento da existência do referido direito como direito fundamental, em que pese não positivado e, como tal, de sua aplicação imediata e plena, faz-se interessante ressaltar que a abordagem de Freitas (2009) se mostra de forte relevância, já que em seu estudo o autor demonstra como tal direito afeta a atividade administrativa cotidiana, em especial no que se refere ao controle dos atos discricionários emanados do Poder Executivo.

Neste trilhar merece destaque, ainda, a pesquisa elaborada por Muñoz (2012), o qual, a partir do estudo do art. 41 da Carta de Nice, demonstra as consequências práticas que a positivação do Direito Fundamental à Boa Administração Pública gerou no direito administrativo europeu.

Apesar de haver um objetivo distinto entre os estudos focados e este, os três apresentam identidade na defesa da relevância do direito fundamental à boa administração pública, como essencial ao atendimento das finalidades essenciais do Estado, ou seja, como cerne do próprio Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerada como burocrática e sinônimo de ineficácia, a administração pública brasileira constantemente é objeto de críticas por parte da população que, via de regra, não conhece uma prestação de serviço eficiente por parte dos órgãos estatais e, portanto, permanece insatisfeita com os serviços públicos oferecidos e com a gestão dos recursos públicos pelo governo, com raras exceções.

Apesar dessa realidade, é certo que o ordenamento jurídico brasileiro encontra-se guarnecido de normas, regras e princípios que visam garantir ao cidadão que o exercício do poder estatal se dê de forma eficaz, eficiente, isenta e sem arbitrariedade, por meio da previsão de direitos e garantias estabelecidos em prol do cidadão, embora tais direitos e garantias, por longo tempo, não tivessem força prática, por serem considerados como meros mecanismos orientadores da ação estatal e dependentes da atuação do legislador infraconstitucional, para receber eficácia.

Entretanto, é essencial que os Direitos Fundamentais, que representam a verdadeira essência de uma sociedade, desde que previstos pelo texto constitucional, não sejam esvaziados de seu poder normativo.

Como restou demonstrado no corpo deste estudo, o ordenamento jurídico pátrio tem em seu ápice a Constituição Federal, gentilmente apelidada de Constituição Cidadã por conta do longo rol de direitos e garantias individuais que proclama.

Todavia, a história do Estado Moderno demonstrou a necessidade de uma efetiva atuação da sociedade e dos poderes estatais para que tais direitos, que são os limitadores do exercício arbitrário do Poder Estatal, não se tornem meras previsões sem eficácia jurídica ou força normativa, pois isso levaria facilmente a seu sistemático desrespeito, como já se assistiu em certos momentos da recente história humana.

Nesse entender, a defesa da existência do direito fundamental à boa administração pública, bem como de sua aplicação efetiva e eficaz, demonstra-se mais um passo na contínua luta para refrear a tendência nata do poder que parece buscar sempre meios de se tornar autoritário. A defesa do direito fundamental à boa administração pública é, por assim dizer, a própria defesa da supremacia constitucional como garantia dos direitos do cidadão em face do poder estatal.

A Administração Pública, como função do Estado, não pode ter em mira outro alvo que não a execução do bem comum, visto ser esta a sua finalidade essencial e a razão precípua de sua existência. Essa busca é a essência do próprio constitucionalismo moderno e humanista, que trata a dignidade da pessoa humana como primeiro dos valores a serem protegidos e que condiciona toda a ação estatal à sua observância.

O reconhecimento da Constituição como norma de caráter jurídico e de efeito imediato torna as normas constitucionais – direitos fundamentais, garantias e princípios – verdadeiras normas jurídicas, dotadas de plena eficácia e, portanto, de obediência obrigatória para todos, inclusive por parte do Estado e, com ele, todos os integrantes do aparato político e administrativo.

Assim, a partir da aplicação da Constituição Federal de forma concreta, certo é que as ações administrativas devem ser exercidas sob o império do direito fundamental à boa administração pública, independentemente de qualquer atuação do legislador infraconstitucional que o reconheça ou lhe dê aplicabilidade por meio de leis ou decretos.

Para que isso se concretize e tenha eficácia, é essencial reconhecer a força normativa dos direitos fundamentais na medida em que se estabelece um sistema de direitos fundamentais autoaplicáveis. Reconhecer a existência do direito fundamental à boa administração pública a partir dos direitos fundamentais pre-

vistos pela Constituição Federal, é lhe conferir plena eficácia e imediata efetividade e aplicabilidade.

Tal reconhecimento atende ao moderno pensamento jurídico, à compreensão atual de Estado e à essência do constitucionalismo como visto nas considerações apresentadas neste trabalho. Ignorar a plena eficácia das normas constitucionais, sejam elas princípios ou garantias, seria ignorar o cerne de todo o fundamento sobre o qual repousa o Estado brasileiro.

Isso posto, faz-se necessário sintetizar o conceito de direito fundamental à boa administração pública, o qual deve ser compreendido como a garantia do cidadão a uma administração pública cumpridora de seus deveres de forma eficiente e eficaz, cuja atuação seja transparente e pautada pela observação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e que fomente e garanta a gestão democrática por meio da participação social com plena responsabilidade.

Ao se reconhecer a existência do direito fundamental à boa administração pública, sua aplicação gera consequências em toda a atuação administrativa, em especial no que se refere ao controle da discricionariedade dos atos administrativos, à omissão da administração pública em face de seus deveres e à devida motivação de seus atos, com o fim de garantir o atendimento ao interesse coletivo.

O direito a uma boa administração decorre, portanto, da essência e do propósito do Estado, que é o dever de garantir o bem-estar coletivo aos cidadãos. Em razão disso, a atuação administrativa deverá necessariamente se conduzir pelos padrões da boa administração e do bom governo moldados pelas garantias individuais e princípios constitucionais, os quais, por sua vez, somam-se para formar o direito fundamental à boa administração pública.

De forma prática, vale dizer que, a partir do reconhecimento do direito fundamental à boa administração e de toda sua extensão a partir da previsão constitucional, da essência do Estado e do movimento constitucionalista, o cidadão já não pode ser considerado como um mero destinatário de políticas públicas definidas pelas instituições de governo, visto que o interesse público não é unilateral, mas deve ser reconhecido dentro do Estado Democrático de Direito, de acordo com as demandas apresentadas pela sociedade, cabendo à administração garantir as condições para o efetivo alcance de tais demandas, que finalmente representam verdadeiramente o interesse coletivo.

Conclui-se, portanto, que o direito à boa administração é um direito fundamental do cidadão, constitucionalmente previsto e, portanto, desfruta da condição hierárquica de direito constitucional, isso porque, dentro de um governo democrático, as instituições públicas pertencem ao povo, de quem emana todo

o poder do Estado e, sendo assim, a ação estatal deve ser voltada ao atendimento do interesse coletivo.

De todo o exposto neste estudo, pode-se concluir que, apesar de não haver positivação expressa, dentro do ordenamento jurídico brasileiro existem fundamentos para a defesa da existência do direito fundamental à boa administração pública, compreendidos como o conjunto de garantias individuais e princípios instituídos pela Constituição Federal em defesa do cidadão e de observância obrigatória pelas instituições governamentais que integram a Administração Pública, e que tal reconhecimento em toda a sua extensão revela-se ferramenta de garantia e de fortalecimento das instituições democráticas e do Estado Democrático de Direito do país. Portanto, não resta ao poder estatal outro caminho que não o de pautar sua atuação de forma a respeitar e evidenciar o respeito a este direito constitucionalmente reconhecido.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, P. **Constituição e normatividade dos princípios**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BONAVIDES, P. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1-32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.
- BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 2. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 26 nov. 2016.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1-4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 26 nov. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.
- DALLARI, D. de A. **A constituição na vida dos povos**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DIMOULIS, D.; MARTINS, L. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7016/5575>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

FREITAS, J. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GERHARD, N. **Patrulha Maria da Penha**: o impacto da ação da Polícia Militar no enfrentamento da violência doméstica. Porto Alegre: AGE, 2014.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2008.

LOPES, J. R. de L. **O direito na história**: lições introdutórias. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, C. A. B. de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MUÑOZ, J. R.-A. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01)**. Nice: [s.n.], 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO: DA LEI ÁUREA À CONSTITUIÇÃO DE 1988: AVANÇOS OU FALÁCIAS?

Junior Cesar de Almeida
Isaura Alberton de Lima

OBJETIVOS

- Ampliar a compreensão do estágio atual da questão do trabalho no Brasil.
- Aprofundar o entendimento sobre os momentos históricos que contribuíram para a atual configuração do tema.
- Refletir sobre os caminhos a serem trilhados pelas questões trabalhistas na atual conjuntura econômica brasileira e mundial.

INTRODUÇÃO

O trabalho ocupa papel central na vida humana. Parte considerável de sua existência o homem emprega no desempenho de atividades laborais. Diante de sua importância como fato social, é imprescindível que haja uma regulamentação bastante específica sobre os diversos aspectos do trabalho.

Apesar de a relação do homem com o trabalho, notadamente, já datar de milênios, foi apenas a partir da Revolução Industrial que os problemas sociais e de saúde a ele ligados passaram a chamar a atenção de governantes e da sociedade como um todo. As mudanças ocorridas na dinâmica do trabalho tiveram como consequência o frequente adoecimento e morte de trabalhadores. O crescente uso de máquinas, a utilização da mão de obra de crianças, as jornadas de trabalho excessivamente longas e a grande concentração de operários em espaços pequenos e inadequados, com péssimas condições de higiene e salubridade, foram fatores que contribuíram para esses agravos (SANTOS, 2011).

No Brasil essa preocupação só chegaria mais tarde, sobretudo após a promulgação da Lei Áurea, em 1888 (BRASIL, 1888). O fim da escravidão representou o início do trabalho livre no país e, conseqüentemente, de um novo panorama social propício à introdução de normas disciplinadoras do trabalho.

A despeito dos ventos favoráveis trazidos pelo fim da escravidão e pela introdução do trabalho livre no Brasil, a regulamentação do trabalho encontraria ainda mais um obstáculo pela frente. Nesse período o país adotava a ideologia do liberalismo econômico, que fazia o estado resistir em intervir nas atividades privadas e, portanto, também nas questões trabalhistas.

Foi somente na era Vargas (a partir de 1930), com o enfraquecimento do liberalismo e início de um estado fortemente interventor, que o tema do trabalho passou a integrar de forma significativa a pauta do governo. Nesse período houve uma intensa sistematização de normas que visavam disciplinar o tema, com destaque para a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943 (BRASIL, 1943). Muitas dessas normas continuam em vigor até os dias atuais (DELGADO, 2012).

Posteriormente, na década de 1960, o regime militar representou um novo marco importante para o tema trabalho no Brasil. A abordagem governamental sobre o trabalho passou a ter um grande viés econômico. Apesar disso, importantes mudanças no tema datam desse período; por exemplo, a sistematização

de normas de Segurança e Medicina do Trabalho e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Por fim, o período atual é marcado pela promulgação da constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Editada um século após o fim da escravidão no Brasil, o texto representou um marco histórico talvez tão relevante quanto o primeiro no tema do trabalho. Isso porque a chamada constituição cidadã deu caráter constitucional a diversos direitos e garantias individuais que incluem aqueles de cunho trabalhista.

O presente texto aborda o tema da formação histórico-legislativa do trabalho no contexto brasileiro. Com o objetivo de ampliar a compreensão do estágio atual da questão do trabalho no Brasil, busca aprofundar o entendimento sobre os momentos históricos que contribuíram para a atual configuração do tema.

O trabalho foi elaborado com base em pesquisa bibliográfica e documental. Buscou-se, mediante análise de obras acadêmicas e literárias especializadas, bem como de documentos - leis, decretos-lei, decretos, medidas provisórias, textos constitucionais (não apenas da atual, mas das anteriores também) - emendas constitucionais, etc., traçar um panorama conceitual e legislativo sobre o tema do trabalho no Brasil.

MARCO TEÓRICO

Diversos são os regimes de trabalho no Brasil. O regime do serviço público e o regime geral de trabalho, regido pela CLT, são os mais comuns, sendo esse último o que alberga o maior número de trabalhadores.

O REGIME GERAL DE TRABALHO NO BRASIL (REGIME CLT)

Embora na Europa a revolução Industrial tenha tido início no final do século XVIII, seus reflexos só chegariam ao Brasil mais tarde, no final do século XIX e início do século XX. Nesse mesmo período outro importante fator histórico contribuiria para marcar o início de uma regulamentação do trabalho: o trabalho livre em decorrência da abolição da escravatura.

O Trabalho no Brasil entre 1888 e 1930

Somente a partir de 1888, com a abolição do sistema escravista, que se pode falar em consolidação histórica do direito do trabalho no Brasil. Conforme Delgado (2012), a existência de trabalho livre (juridicamente livre) é pressuposto histórico material para o surgimento do trabalho subordinado, ou de relação empregatícia. Sem isso não há que se falar em ramo jurídico normatizador da relação de emprego. Assim, embora sem qualquer caráter ou pretensão jus tra-

balhista, a Lei Áurea representou o marco inicial do direito do trabalho no Brasil; não que não houvesse relação de trabalho livre antes disso, mas que sua relevância não era tão grande em uma sociedade escravista.

Ressalte-se que não se trata de sustentar que inexistisse no país, antes de 1888, qualquer experiência de relação de emprego, qualquer experiência de indústria ou qualquer traço de regras jurídicas que pudessem ter vínculo, ainda que tênue, com a matéria que, futuramente, seria objeto do Direito do Trabalho. Trata-se, apenas, de reconhecer que, nesse período anterior, marcado estruturalmente por uma economia do tipo rural e por relações de produção escravistas, não restava espaço significativo para o florescimento das condições viabilizadoras do ramo jus trabalhista (DELGADO, 2012, p.106).

O período entre 1888 e 1930, para Delgado (2012), representou um primeiro estágio para a questão do trabalho no Brasil. Esses anos são marcados por manifestações esparsas ou incipientes, pois as relações empregatícias se concentravam principalmente no setor agrícola cafeeiro e na emergente industrialização. Não havia ainda um movimento operário com grande capacidade de organização e pressão.

Os anos que seguiram à sanção da Lei Áurea (BRASIL, 1888), e a proclamação da República, 1889, foram fortemente marcados pela influência da filosofia liberal, que defendia a não intervenção do estado na economia. Por essa razão o estado manteve-se alheio à proteção do trabalho. Nesse período houve uma intensa ocupação dos postos de trabalho por imigrantes vindos da Europa.

Notava-se a influência da imigração, principalmente italiana. No Estado de São Paulo, em 1901, dos 50.000 operários, os brasileiros eram menos de 10%. Na capital paulista, entre 7.962 operários, 4.999 eram imigrantes, sendo a maioria absoluta de italianos. Pelo recenseamento de 1906 do Rio de Janeiro, numa população de 811.443 habitantes, 118.770 eram operários e a maioria estrangeira, principalmente portuguesa e espanhola. No Relatório do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, de 1912, consta que nas 31 fábricas de tecidos da capital trabalhavam 10.204 operários, dos quais 1.843 brasileiros (18%), 6.044 italianos (59%), 824 portugueses (8%) e 3% espanhóis (NASCIMENTO, 2011a, p. 89).

O crescimento da presença de imigrantes no campo de trabalho brasileiro, para Nascimento (2011a), criava as condições para que o trabalho passasse a ser regido por leis que garantissem a proteção do trabalhador. A insatisfação com as péssimas condições de trabalho, características desse período, acabaram se convertendo em reivindicações e greves cada vez maiores e mais frequentes. O poder público, entretanto, em coerência com a filosofia liberal que pautava sua

ação, relutava em intervir nas relações trabalhistas, mesmo diante da intensa pressão que sofria.

A própria constituição da recém-proclamada república não se voltava à questão social. O problema trabalhista da mesma sorte foi omitido. A despeito do aparecimento de leis trabalhistas na Europa, no Brasil seu reflexo era sentido por apenas alguns pensadores. Não era capaz de influenciar na atuação do governo. Diversas foram as tentativas parlamentares de aprovar leis com cunho trabalhista. Todas frustradas. O tema trabalho não entrou na pauta do governo. Apenas no ano de 1926, em sede de emenda constitucional (EC), tratou-se do assunto através da Emenda Constitucional (BRASIL, 1926), que trouxe ao campo constitucional brasileiro o tema da legislação trabalhista. O art. 34 n. 28 da Constituição, alterado pela EC, passou a estabelecer competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre assuntos relacionados ao trabalho (NASCIMENTO, 2011a).

A despeito da inércia do governo, no campo da doutrina houve grande inquietação sobre o tema, conforme defende Nascimento (2011a). Com inspiração no pensamento europeu, denunciava-se a utilização abusiva do trabalho de menores. Mostravam-se, com base em estudo de medicina e segurança do trabalho, os inconvenientes da fadiga tanto para os trabalhadores como para os interesses da produção. Condenava-se a inadequação do código civil para lidar com as questões sociais.

Os Movimentos Grevistas e a Influência das Ideias Anarquistas e Positivistas

A omissão do estado diante da visível injustiça social relacionada ao trabalho favoreceu o surgimento de diversos movimentos grevistas e a proliferação de ideias que propunham o combate a essa injustiça.

Os movimentos grevistas tornavam-se cada vez mais intensos, sobretudo após o ano de 1900. Dentre esses movimentos, destaca-se a paralisação ocorrida em 1917 em São Paulo, a qual contou com a adesão de grande número de operários e teve grandes repercussões. Iniciado no bairro Mooca, o movimento logo teve a adesão de outras fábricas da cidade:

O movimento estendeu-se às empresas do interior, e ao todo treze cidades foram atingidas. Os jornalistas resolveram intermediar. No dia 15 de julho um acordo foi aceito para aumento de 20% dos salários, com a garantia de que nenhum empregado seria despedido em razão da greve, e o governo pôs em liberdade os operários presos, com a condição de que todos voltassem ao serviço, reconhecendo o direito de reunião quando exercido dentro

da lei e respeitando a ordem pública, além de se comprometer a providenciar o cumprimento de disposições legais sobre trabalho de menores nas fábricas, de carestia de vida e de proteção do trabalhador (NASCIMENTO, 2011a, p. 99)

Outro aspecto marcante desse período foi a ação anarquista que preconizava a resistência ao patronato, a oposição à beneficência, ao mutualismo ou ao cooperativismo, considerados contrários aos interesses da classe operária. As ideias anarquistas, de estreita relação com a origem dos imigrantes (Itália, Espanha e Portugal), defendiam uma sociedade sem governo e sem leis, formada por trabalhadores que produziram de acordo com sua capacidade e necessidade. Seu ideal consistia na busca de uma sociedade em que toda a riqueza pertenceria aos trabalhadores, na qual, segundo o discurso anarquista, não haveria opressão da massa operária, não haveria dinheiro, polícia, prisões, miséria nem ditadura. Uma sociedade onde o indivíduo se desenvolveria livremente no trabalho, na ciência e nas artes (NASCIMENTO, 2011a).

Concomitante ao anarquismo, o positivismo também exerceu importante influência na concepção do direito do trabalho. Nascimento (2011a) cita o emblemático caso de Júlio de Castilhos que levou para a política do Rio Grande do Sul as ideias comtianas¹ sobre a incorporação do proletariado na sociedade. Sua influência consubstanciou-se no texto da Constituição do Rio Grande do Sul de 1891, considerada a primeira Carta do Novo Mundo a contemplar a proteção do trabalhador, precedendo até mesmo a constituição do México de 1917².

Diante de um estado (brasileiro) que se mantinha inerte frente às gritantes injustiças sociais, as ideias de Auguste Comte representavam uma insurgência contra o *laissez-faire, laissez-passer*³ da economia liberal à medida que defendiam a atuação intervencionista do estado na ordem econômica.

Apesar de não trazer efeitos imediatos, a pregação dos positivistas contribuiria para moldar importantes acontecimentos históricos no Brasil nas décadas

1 O filósofo francês Auguste Comte (1798-1857) é considerado o pai da sociologia e do Positivismo. Como doutrina sobre o conhecimento e a natureza do pensamento científico. “O positivismo exerceu grande influência sobre intelectuais brasileiros no final do século XIX. O movimento republicano apoiou-se em ideias positivistas para formular sua ideologia da ordem e do progresso, graças particularmente à atuação de Benjamin Constant, um dos criadores da sociedade positivista do Brasil” (GIANOTTI, 1978, p. 25).

2 A constituição do México de 1917 representou o início do chamado constitucionalismo social. movimento que, considerando uma das principais funções do Estado a realização da Justiça Social, propõe a inclusão de direitos trabalhistas e sociais fundamentais no texto da Constituição: “O principal texto da Constituição do México de 1917 é o art. 123, com 31 incisos, nos quais se incluem o direito à jornada normal diária de 8 horas, jornada máxima noturna de 7 horas, proibição do trabalho de menores de 12 anos e limitação a 6 horas para os menores de 16 anos, descanso semanal, proteção à maternidade, salário mínimo, igualdade salarial, adicional de horas extras, proteção contra acidentes do trabalho, higiene e segurança do trabalho, direito de sindicalização, direito de greve, conciliação e arbitragem dos conflitos trabalhistas, indenização de dispensa, seguros sociais, etc.” (NASCIMENTO, 2011b, p. 401).

3 Expressão da língua francesa que representa o liberalismo econômico. A frase completa, *laissez faire, laissez aller, laissez passer*, que se traduz como “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”, se refere à liberdade, ou não intervenção do estado na economia, característica principal do liberalismo econômico.

seguintes. Nascimento (2011a) lembra que as ideias comtianas, que inspiraram o legislador constituinte no Rio Grande do Sul, não aprofundaram muito os temas trabalhistas. Sua atuação limitou-se a estender aos trabalhadores em geral algumas normas aplicáveis ao serviço público. Essas ideias, porém, viriam, mais tarde, a influenciar o jovem gaúcho Getúlio Vargas, que se tornaria uma das mais importantes figuras políticas do Brasil, cujo legado no campo da legislação trabalhista foi uma de suas principais marcas.

A despeito dos movimentos grevistas e da disseminação dessas ideias filosóficas, o liberalismo econômico ainda determinava a tônica das ações do governo durante os primeiros anos da república brasileira. Por conseguinte, o campo das relações de trabalho seguia a mesma sorte, pois “o período liberal, mesmo diante dos acontecimentos políticos e sociais, não foi propício para a evolução jurídica na ordem trabalhista, diante do pensamento que presidia nossas principais ações” (NASCIMENTO, 2011a, p. 93). Qualquer medida legislativa que promovesse maior proteção do trabalhador poderia ser vista como restrição à autonomia da vontade⁴ sendo, portanto, contrária aos princípios então considerados válidos para a emancipação nacional.

A Legislação Trabalhista no Período

Em que pese, como já mencionado, o fato de que o trato constitucional sobre o trabalho só ter sido inserido em 1926 através de EC, mesmo antes dessa data algumas leis infraconstitucionais traziam luz sobre o tema. Como ressalta Delgado (2012), nesse período a legislação trabalhista surge de modo assistemático e disperso e de forma a tangenciar outras demandas sociais. Nascimento (2011b) assinala que as duas primeiras normas jurídicas sobre sindicatos são o Decreto nº 979 (BRASIL, 1903), e o Decreto nº 1.637 (BRASIL, 1907), o primeiro sobre sindicatos rurais e o segundo sobre sindicatos urbanos.

Outra lei, datada de 1891, trazia notoriamente uma preocupação de cunho social: o Decreto nº 1.313, cujo objetivo era estabelecer providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal.

4 O princípio da autonomia da vontade tem como fundamento a ampla liberdade contratual. Baseia-se no poder dos contratantes de disciplinar seus interesses por meio do acordo de vontades. De acordo com esse princípio, as partes têm a liberdade de celebrar ou não contratos, sem qualquer interferência do Estado. Esse princípio teve o seu auge após a Revolução Francesa, com o predomínio do individualismo e da liberdade em todos os campos, incluindo o contratual. Uma vez que vontade manifestada deve ser respeitada, o acordo faz lei entre as partes, garantindo-lhes o direito de exigir da outra o seu cumprimento. O Código Civil Brasileiro de 1916 (BRASIL, 1976), antecessor do atual código civil de 2002, tinha como um de seus fundamentos a autonomia da vontade. Porém, o Código Civil atual (BRASIL, 2002), com forte inspiração na constituição de 1988, buscou limitar a autonomia da vontade. Dentre essas limitações destaca-se o princípio da função social do contrato hoje adotado pelo código civil (GONÇALVES, 2011). De acordo com Pereira (2003), a função social do contrato serve precipuamente como limite à autonomia da vontade quando em confronto com o interesse social, caso em que este deve prevalecer (PEREIRA, 2003).

O Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo à conveniência e necessidade de regularizar o trabalho e as condições dos menores empregados em avultado número de fábricas existentes na Capital Federal, a fim de impedir que, com prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria, sejam sacrificadas milhares de crianças, Decreta (BRASIL, 1891).

O Decreto proibia a admissão de menores de 12 anos para trabalho efetivo nas fábricas, salvo para atuar como aprendiz, nesse caso tendo ao menos 8 anos completos (com jornada máxima de 3 a 4 horas diárias). Além disso, meninos de 12 a 15 anos e meninas de 12 a 14 somente poderiam trabalhar 7 horas por dia (BRASIL, 1891).

O Decreto estabelecia ainda algumas condições de higiene e conforto ambiental e proibia a execução de trabalhos, por menores, que envolvessem risco de acidentes como operar próximos a máquinas, engrenagens, correias, etc. Proibia ainda a execução de trabalhos que implicassem em esforço excessivo dos operários menores, ou os expusessem a explosivos ou a substâncias químicas nocivas à saúde. As fábricas em que trabalhassem menores deveriam ser inspecionadas pelo menos uma vez por mês pela autoridade fiscalizatória (BRASIL, 1891).

Com o advento do Código Civil (BRASIL, 1916), iniciou-se a fase civilista do período liberal. Sustentado ainda nas ideias liberais então em voga, o novo código não foi capaz de atender as exigências da evolução social. Apesar disso, o *códex* trouxe alguns dispositivos que serviram de base para a elaboração posterior do direito do trabalho. Entre elas destacam-se as disposições sobre a locação de serviços:

a) o arbitramento para as controvérsias sobre o valor da retribuição devida, segundo o costume do lugar, o tempo de serviço e a sua qualidade (art. 1.218); b) a fixação de um prazo máximo — 4 anos — para os contratos de duração determinada (art. 1.220); c) o aviso prévio de 8 dias para mensalistas, de 4 dias para semanalistas e quinzenalistas, e de véspera “quando se tenha contrato por menos de sete dias” (art. 1.221); d) a enumeração de alguns tipos de justa causa para rescisão do contrato (art. 1.226); e) alguns critérios de reparação decorrentes da rescisão sem justa causa (arts. 1.225 a 1.231) (NASCIMENTO, 2011a, p. 97).

Nascimento (2011a) destaca ainda duas leis significativas publicadas em 1923: o Decreto nº 4.682, que criou a caixa de aposentadoria e pensões para ferroviários e trouxe estabilidade para esses trabalhadores ao completarem 10 anos de emprego (BRASIL, 1923b), e o Decreto nº 16.027, que criou o Conselho Nacional do Trabalho, que consistia em um órgão consultivo dos poderes públicos em assuntos referentes à organização do trabalho e da previdência social (BRASIL, 1923a).

Em 1925 o Decreto nº 4.982 estabelece a concessão de férias anuais de 15 dias para os empregados e operários do comércio, da indústria, de bancos e de instituições de caridade e beneficência do Distrito Federal e dos Estados (BRASIL, 1925). Em 1927, o Decreto nº 17.934-A, o Código de Menores, com conteúdo amplo, não deixou de tratar dos aspectos trabalhistas (BRASIL, 1927). No capítulo IX, dispõe sobre o trabalho do menor para:

a) proibir, em todo o território da República, o trabalho dos menores de 12 anos; b) vedar o trabalho de menores de 14 anos que não tiverem completado instrução primária; c) proibir o trabalho de menores de 14 anos em algumas atividades, especialmente aquelas perigosas à saúde, à vida, à moralidade, excessivamente fatigantes ou que excederem suas forças; d) exigência de certificado de aptidão física para a admissão de menores; e) limitação de 6 horas ao trabalho dos menores aprendizes em certos estabelecimentos; f) proibição do trabalho noturno; g) restrições ao trabalho do menor em espetáculos artísticos; h) obrigatoriedade da fixação de quadro de trabalho dos menores; i) obrigatoriedade da remessa periódica da relação de menores empregados; j) carteira de trabalho de menores (NASCIMENTO, 2011a, p. 98).

Assim, as quatro décadas da república velha foram marcadas por poucos avanços na questão trabalhista. Apesar dos movimentos grevistas e da proliferação de ideias que pregavam melhorias nas condições de trabalho, a filosofia liberal triunfou. Os anos que se seguiram, porém, foram de intensas transformações nesse quadro. O início da Era Vargas em 1930 representaria uma profunda mudança de paradigma na questão trabalhista, cujos reflexos são sentidos em grande medida até os dias atuais.

A Era Vargas (1930 a 1945)

O período da história brasileira comumente denominado Era Vargas compreende dois períodos, o primeiro deles durou 15 anos. Nesse período importantes transformações econômicas e sociais ocorreram no Brasil.

Getúlio Vargas governou o Brasil por duas vezes: de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, ano de sua morte. Entretanto sua biografia política é importante não apenas por ter permanecido tantos anos no poder. É importante, sobretudo, por ter sido em sua gestão que o Brasil deixou a condição de país agrário exportador para se transformar em uma sociedade urbano-industrial. Foi nesse período que se operaram as grandes transformações na sociedade e no Estado brasileiros, transformações essas que marcaram de maneira indelével os rumos posteriores do país. Norteada por uma concepção centralizadora, a Era Vargas caracterizou-se pelo desenvolvimento econômico, o nacionalismo, o controle sobre os trabalhadores e sobre os sindicatos, o planejamento estatal, a legislação social, os investimentos públicos e, sobretudo, pelo papel atribuído ao Estado como agente econômico (D'ARAÚJO, 1999, p. 7).

A partir da década de 1930, houve grande expansão do direito do trabalho no Brasil. A par das conquistas anteriores (poucas, porém existentes), o momento político tornou-se propício para uma ampliação dos direitos laborais. Fortemente influenciada pelo modelo corporativista italiano, a política trabalhista do governo Vargas passou a aceitar maior intervenção nas relações de trabalho, passando o Estado a desempenhar papel central na questão.

Esse período, chamado por Delgado (2012) de fase de institucionalização do direito do trabalho, firmou a estrutura jurídica e institucional de um novo modelo trabalhista.

Nascimento (2011a, p. 99) ressalta que, a despeito das discussões a respeito das motivações que inspiraram Getúlio Vargas, se eram de dominação ou de elevação das classes trabalhadoras, “o certo é que nesse período foi reestruturada a ordem jurídica trabalhista em nosso país, adquirindo fisionomia que em parte até hoje se mantém”.

O estado, até então liberal, adquire uma orientação largamente intervencionista, estendendo sua atuação à área da chamada questão social. Se anteriormente as manifestações eram incipientes ou esparsas, na era Vargas houve um salto para uma institucionalização do direito do trabalho (DELGADO, 2012).

Dentre as medidas tomadas por Vargas, destaca-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no primeiro mês de seu governo, através do Decreto nº 19.433 (BRASIL, 1930). Nascimento (2011a) assevera que, na mesma esteira, a nacionalização do trabalho foi valorizada através da chamada lei dos dois terços⁵. Ficou instituída a carteira profissional e disciplinou-se a duração das jornadas de trabalho no comércio, na indústria, e em outros estabelecimentos. O trabalho das mulheres na indústria, o trabalho dos menores e o trabalho nas estivas também receberam tratamento especial. Ponto comum nessas normas jurídicas foi a técnica legislativa empregada. Utilizou-se sempre de decretos do poder Executivo.

A ação de trabalhadores e a iniciativa de movimentos sociais, com forte inspiração nas ideias que se difundiam na Europa, levaram o Estado a atentar para a melhoria das condições de trabalho e a realização da justiça social. Nesse diapasão, destaca-se o sindicalismo⁶, de 1931 e de 1934, e a instituição legal do direito de convenções coletivas de trabalho em 1932⁷, como normas características de um direito coletivo com relativa autonomia (NASCIMENTO, 2011a).

5 Decreto-lei nº 1.843, que estabelece em seus artigos 1º e 5º, respectivamente: “Art. 1º As empresas, ou os indivíduos que explorem serviços públicos dados em concessão, ou que exerçam atividades industriais ou comerciais, são obrigados a manter, no quadro do seu pessoal, quando composto de três ou mais empregados, uma proporção de brasileiros não inferior à estabelecida no presente decreto-lei”. “Art. 5º A proporcionalidade será de dois terços de empregados brasileiros, podendo, entretanto, ser fixada proporcionalidade inferior, em atenção às circunstâncias especiais de cada atividade, mediante ato do Poder Executivo, e depois de devidamente apuradas pelo Departamento Nacional do Trabalho e pelo Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho a insuficiência do número de brasileiros na atividade de que se tratar (BRASIL, 1939).

6 Decreto nº 19.770 (BRASIL, 1931) e Decreto nº 24.694 (BRASIL, 1934).

7 Decreto nº 21.761 (BRASIL, 1932).

Além do papel de defesa dos interesses da profissão e de seus associados, os sindicatos, os sindicatos acumulavam ainda a função de coordenar os direitos e deveres recíprocos de trabalhadores e empregadores, e atuavam como órgão de colaboração do Estado. A partir da Constituição de 1937, o sistema sindicalista ganhou contornos inspirados no corporativismo italiano⁸ (BRASIL, 1937), portanto com elevado grau de autoritarismo. Segundo esse modelo, o sindicato deveria permanecer sob controle do estado (NASCIMENTO, 2011a).

A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)

Uma das principais medidas tomadas por Vargas foi a instituição da Consolidação das Leis Trabalhistas, aprovadas pelo Decreto-lei nº 5.452 (BRASIL, 1943). Apesar de diversas alterações ulteriores em seu texto original, a CLT continua em vigor até os dias atuais, mesmo depois de ter passado pela edição de quatro constituições federais (1946, 1967, 1969 e 1988).

Essa consolidação foi importante, pois antes dela, por muitos anos, as leis trabalhistas cresceram de forma bastante desordenada. Eram tão esparsas, que cada profissão possuía normatização específica, ficando algumas de fora da proteção legal. A primeira normatização geral, editada apenas em 1935, através da Lei nº 62 (BRASIL, 1935), se aplicava aos comerciários e industriários, garantindo-lhes diversos direitos. Em 1936, através da Lei nº 185, instituiu-se o salário mínimo⁹, outra medida de natureza geral (BRASIL, 1936). No espírito dessa tendência de generalização das leis aplicáveis ao trabalho, o governo inovou, pela reunião dos diversos textos legais num só diploma. Mas essa inovação foi além de simples compilação: apesar do termo **consolidação**, houve na realidade o acréscimo de novos institutos e regras, “aproximando-se de um verdadeiro Código. Não obstante, a matéria de previdência social e de acidentes do trabalho permaneceu separada em outras leis” (NASCIMENTO, 2011b).

Ainda segundo Nascimento (2011a), apesar da abrangência da CLT, não houve necessariamente cristalização dos direitos trabalhistas. A mutabilidade e a dinâmica da ordem trabalhista acarretaram diversas modificações legislativas que alteraram em boa medida o texto original da CLT. No campo constitucional, por exemplo, já em 1946 a nova Carta, de cunho social democrática, trazia em seu bojo medidas de natureza neoliberalistas que conflitavam em grande medida com o texto da CLT assentado sobre o pensamento corporativista que a inspirou (BRASIL, 1946).

8 O corporativismo foi um sistema político que atingiu seu desenvolvimento na Itália fascista. Nesse sistema, o poder legislativo é atribuído a corporações representativas de interesse profissionais, industriais ou econômicos. O sistema representou a solução encontrada pelo fascismo italiano para a luta de classes. “Há uma frase que expressa o pensamento do corporativismo italiano: tudo dentro do Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado” (NASCIMENTO, 2011a, p. 101).

9 Apesar de ser de 1936 a lei que instituiu o salário mínimo, apenas em 1940 foi publicada a primeira tabela contendo os valores desse salário, através do Decreto-lei nº 2.162 (BRASIL, 1940).

Uma comissão de revisão da CLT chegou a ser instituída em 1955. Em 1961, houve uma tentativa de elaboração de anteprojetos do Código do Trabalho e do Código de Processo do Trabalho. Nenhuma dessas medidas prosperou (NASCIMENTO, 2011b).

O Período Militar (1964-1985)

A política econômica do período militar teve grande influência na ordem trabalhista. As leis trabalhistas passaram a ter um caráter econômico que as subordinavam às metas prioritárias como o combate à inflação. Surge a chamada política salarial do governo. Com a adoção dessa política, a decisão sobre aumento de salário saía do âmbito das negociações coletivas e da Justiça do Trabalho, passando para o governo, que impunha uma padronização arbitrada pelo modelo oficial (NASCIMENTO, 2011a).

Nesse período há destaque para a implementação do fundo de garantia por tempo de serviço, em 1966¹⁰. O fundo, que era uma compensação ao trabalhador pela perda do direito à estabilidade¹¹, também se destinava ao financiamento do Sistema Nacional de Habitação (BRASIL, 1966).

Nesse período, há destaque para a edição da Lei nº 6.514 (BRASIL, 1977), que modificou o Cap. V do Título II da CLT sobre Segurança e Medicina do Trabalho. Essa alteração legislativa foi seguida por ampla regulamentação trazida no âmbito do poder executivo pelo Ministério do Trabalho através das normas regulamentadoras sobre medicina e segurança do trabalho.

A Constituição Federal de 1988 e o Período Recente

O advento da Constituição Federal (CF) de 1988 representou um importante marco para o direito do trabalho no Brasil. A chamada constituição cidadã trouxe em seu texto importantes direitos e garantias às pessoas. No capítulo II, são trazidos os chamados direitos sociais. Dentro desse capítulo, o art. 7º é dedicado aos direitos dos trabalhadores.

Entre as modificações expressivas trazidas pela CF 1988 estão:

- a redução da jornada semanal de 48 para 44 horas;
- a generalização do regime do fundo de garantia com a consequente supressão da estabilidade decenal;

¹⁰ Instituído pela Lei nº 5.107 (BRASIL, 1966).

¹¹ O art. 492 da CLT dispõe: "o empregado que contar mais de 10 (dez) anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas" (BRASIL, 1943). O regime de estabilidade foi extinto, sendo substituído pelo regime do FGTS. Segundo esse novo regime, o trabalhador não adquire estabilidade pelo decurso de tempo, mas, diante de uma despedida arbitrária, sem justa causa, faz jus ao levantamento do valor depositado em seu nome na conta do FGTS, acrescido de indenização de 40% sobre o montante depositado pelo empregador que demitiu.

- a criação de uma indenização prevista para os casos de dispensa arbitrária;
- a elevação do adicional de horas extras para o mínimo de 50%;
- o aumento em 1/3 da remuneração das férias;
- a ampliação da licença da gestante para 120 dias;
- a criação da licença paternidade, de 5 dias;
- a elevação da idade mínima de admissão no emprego para 14anos;
- a descaracterização, como forma destinada a incentivar a iniciativa patronal, da natureza salarial da participação nos lucros;
- a instituição da figura do representante dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados;
- a reformulação da obrigatoriedade de creches e pré-escolas;
- e a inclusão, agora em nível constitucional, de três estabilidades especiais, a do dirigente sindical, a do dirigente das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e a das empregadas gestantes (NASCIMENTO, 2011a, p. 106).

Em razão das mudanças introduzidas pela CF de 1988, foram aprovadas diversas leis com o objetivo de regulamentá-la: a Lei nº 7.783 (BRASIL, 1989a); a Lei nº7.788 (BRASIL, 1989b); além da lei sobre o salário mínimo, Lei nº 7.789(BRASIL, 1989c). O fundo de garantia por tempo de serviço também foi objeto de atualização legal, Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (BRASIL, 1990).

As peculiaridades contemporâneas acarretaram importantes mudanças no direito do trabalho. A globalização, o avanço da tecnologia, o desemprego, e assim por diante, afetaram o direito do trabalho no Brasil, levando o estado a atenuar os efeitos negativos dessas transformações por meio de leis. Para Nascimento (2011a), atualmente duas ideias aparentemente conflitantes caminham em paralelo: o garantismo e a flexibilização.

De um lado, o garantismo, defendido sobretudo por órgãos representativos de classe, busca assegurar direitos adquiridos pelos trabalhadores; de outro, busca-se a flexibilização do direito do trabalho, ideia defendida por outros setores que consideram a legislação trabalhista um entrave para o avanço econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil o tema da regulamentação do trabalho passou a ser abordado há pouco mais de um século, e só passou a ganhar relevância e atenção do Estado com a inserção do trabalho livre.

Apesar de pífio nos primeiros anos da república brasileira, o tema ganhou densidade nos anos da Era Vargas, trazendo ao ordenamento jurídico brasileiro

diretrizes e institutos que vêm sobrevivendo há décadas e são, portanto, ainda vigentes no direito trabalhista brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, com forte enfoque nos direitos e garantias individuais, regulamentou de forma bastante extensa o tema do trabalho, sobretudo no art. 7 de seu texto (BRASIL, 1988).

Atualmente, em que pese aos notórios avanços na disciplina regulamentar do tema com vistas a conferir maior proteção ao trabalhador, a configuração econômica e social contemporânea traz um panorama propício para novas mudanças. Nesse contexto, duas ideias aparentemente conflitantes seguem em paralelo e buscam o equilíbrio nas relações laborais: o garantismo e a flexibilização trabalhistas. O primeiro tenta resguardar direitos que representam conquistas históricas; o segundo busca, em meio a constante instabilidade econômica e desemprego crescente, a manutenção de empregos mediante a atenuação de direitos laborais.

Contudo, a gravidade das crises econômicas que vêm assolando o mundo capitalista nos últimos anos parece indicar que, não apenas no Brasil, mas em vários países, a flexibilização precisa superar o garantismo. Os agravos sociais trazidos pelas crises econômicas, como os altos índices de desemprego, podem colocar em xeque muito dos direitos trabalhistas até aqui conquistados. A flexibilização seria um retrocesso aos tempos da desregulamentação do direito do trabalho, ou seria o início de um novo paradigma para as relações laborais?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1891). Emenda constitucional, de 3 de setembro de 1926. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, 4 set. 1926. Seção 1, p. 2845. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacaooriginal-15088-pl.html>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1-32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 17.493-A, de 12 de outubro de 1927. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Rio de Janeiro, 19 mar. 1931. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 11 jan. 1907. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1637-5-janeiro-1907-582195-publicacaooriginal-104950-pl.html>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BRASIL. Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1923. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 maio 1923a. Seção 1, p. 14066. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16027-30-abril-1923-566906-publicacaooriginal-90409-pe.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 19.433, de 26 de Novembro de 1930. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1930. Seção 1, p. 21604. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 21.761, de 23 de agosto de 1932. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 25 ago. 1932. Seção 1, p. 16195. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21761-23-agosto-1932-526768-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24694.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1923b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.982, de 24 de dezembro de 1925. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 dez. 1925. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=44832>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1903. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0979.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.843, de 7 de dezembro de 1939. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 dez. 1939. Seção 1, p. 28224. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1843-7-dezembro-1939-411788-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.162, de 1 de maio de 1940. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1 maio 1940. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37717>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 21 jan. 1936. Seção 1, p. 1602. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html>>. 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Brasília, DF, 13 set. 1966. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/l5107.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6514.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 1989a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 7.788, de 3 de julho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 1989b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7788impressao.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 7.789, de 3 julho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 1989c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7789.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036consol.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1-74. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 62, de 5 de junho de 1935. Rio de Janeiro, 5 jun. 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-62-5-junho-1935-557023-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em 28 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm>. Acesso em 28 nov. 2016.

D'ARAÚJO, M. C. **As instituições da era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2012.

GIANNOTTI, J. A. G. **Auguste Comte**: seleção de textos. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. São Paulo: Saraiva, 2011a.

NASCIMENTO, A. M. História do direito do trabalho no Brasil. In: FERRARI, I.; NASCIMENTO, A. M.; MARTINS FILHO, I. G. da S. (Org.). **História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 2011b.

PEREIRA, C. M. da S. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. 3.

SANTOS, A. R. M. O Ministério do Trabalho e Emprego e a saúde e segurança no trabalho. In: CHAGAS, A. M. de R.; SALIM, C. A.; SANTOS L. M. (Org.). **Saúde e segurança no trabalho no Brasil**: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://www.sintepar.com.br/LivroSaudeWeb.pdf>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2016. p. 21-76.

O PROCESSO DE DIFUSÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NA INDÚSTRIA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Hugo Eduardo Meza Pinto

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

OBJETIVO

- Apresentar uma discussão referente à natureza das Políticas de Ciência e Tecnologia (PCT) sob a perspectiva histórica entre o período do pós-guerra até o final da década de 1990.

INTRODUÇÃO

O panorama da nova tecnologia no mundo aponta a importância de se contar com políticas de tecnologia adaptadas para as mudanças trazidas pela globalização. Essas mudanças incluíram: a redução de gastos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) destinados à defesa; o aumento dos gastos em P&D pelas grandes empresas; o direcionamento das políticas de P&D para o setor civil, em várias áreas; as mudanças no sistema tecnológico global causado pelas fusões e aquisições de empresas, que passaram a desenvolver P&D nas universidades e nos centros de pesquisa em todo mundo, e a mudança do papel do P&D, passando de interesses puramente militares para fins de maior competitividade nas economias nacionais. A partir desse cenário, a questão que se coloca é: quais foram as políticas de tecnologia capazes de assegurar o bem-estar nacional dos países entre o período do pós-guerra e o final dos anos 1990? A proposta deste capítulo é reunir diversos trabalhos publicados a esse respeito, sob uma perspectiva histórica, a fim de se tornar um referencial de leitura. Para identificar tais políticas, este capítulo está dividido em quatro partes, incluindo esta introdução e as considerações finais.

A segunda parte objetiva compreender a mudança da lógica das políticas de ciência e tecnologia (PCT). Analisa-se a transferência do foco nos gastos de P&D destinados à defesa para fins industriais a partir de uma breve recapitulação histórica sobre as políticas de pesquisa científica adotadas pelos EUA, no período pós Segunda Guerra Mundial. Tais políticas serviram de modelo para as PCT em várias nações do ocidente. Esse modelo, denominado por Stokes (1997) de **modelo linear**, foi orientado para a pesquisa básica, tendo como apoio financeiro unilateral o governo do estado. As universidades também contribuíram para a disseminação das pesquisas na época, que num primeiro momento negligenciaram os aspectos protecionistas. No entanto, apesar de seu viés, a partir do período da guerra fria, o foco também vai privilegiar a pesquisa aplicada, sendo que ambas passam de uma concepção de excludentes para complementares e, em alguns casos, sobrepostas (STOKES, 1997). Tal relação é confirmada por definições oficiais dadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico(OCDE)¹ e constituirá as bases para a formulação das PCT. Por outro lado, a história norte-americana mostra que, apesar da boa

1 Ver as edições do manual de Fascatti (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1970, 1990, 2002).

interação tecnológica entre os setores militar e comercial, não houve uma política específica de compartilhamento dos ganhos tecnológicos de um setor para o outro, mas um processo de subsídio tecnológico denominado de Paradigma *Spin-off*, que se deu naturalmente sem qualquer ação deliberada de coordenação entre o setor de defesa e o comercial (ALIC et al., 1992). Os investimentos foram maciçamente orientados para o setor militar, e, posteriormente, o setor comercial se beneficiou de tais investimentos e avanços científicos. No entanto, as mudanças tecnológicas, políticas e econômicas mundiais sugerem repensar esse modelo tecnológico para uma nova lógica denominada *Beyond Spin-off* (ALIC et al., 1992). Esse paradigma propõe a dupla utilização das pesquisas para fins militares e comerciais. Esse repensar surge num momento em que o domínio tecnológico dos EUA é ameaçado pelas economias japonesa e alemã, que estabeleceram rapidamente agressivos parâmetros de concorrência e altos índices de produtividade comercial. Ademais, a realidade contemporânea mostra a globalização comercial e a intensificação de relação entre as empresas multinacionais para o desenvolvimento de pesquisas, o que faz com que o poder dos estados para este fim se torne cada vez menor.

A importância econômica e tecnológica do Japão na economia mundial, nos anos 1960-1990, resgata o papel do Estado como direcionador das pesquisas, mas agora juntamente com o setor comercial e a academia. A partir de então, torna-se relevante compreender o ambiente propício para o desenvolvimento científico e tecnológico, conhecido como Sistema Nacional de Inovação (SNI). Esse ambiente reforça a importância das características locais como mecanismos de estímulo para a concepção e a efetivação das PCT. Tal discussão é apresentada na terceira parte desta pesquisa, que caracteriza o SNI e apresenta as PCT, que são instituídas nesse ambiente. Ademais, faz-se uma breve comparação das PCT adotadas em duas regiões distintas: o Sudeste Asiático e a América Latina nas décadas de 1950-1990. Os resultados mostram que o modelo adotado na América Latina fracassou, enquanto o do Sudeste Asiático apresentou resultados positivos em função da sua política **protecionista competitiva**, que fortaleceu o aprendizado local, incentivou a produção nacional e o desenvolvimento tecnológico e orientou as vendas para o mercado internacional, que se mostraram condições mais favoráveis para o desenvolvimento econômico e maior competitividade nacional em um mercado globalizado.

O CONSENSO DAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA NORTE-AMERICANAS NO PERÍODO PÓS-GUERRA

No período pós-guerra, há evidências de determinado consenso na política de ciência norte-americana. A pesquisa básica seria o elemento norteador dessa política. Considerando os elevados custos desse tipo de pesquisa, bem como a

impossibilidade da indústria e da filantropia de patrociná-la, o governo assumiria a responsabilidade de criar mecanismos para o desenvolvimento científico. Dessa maneira, foram concentrados esforços de pesquisas federais nos departamentos e grandes agências onde o próprio governo era o comprador e o consumidor final dos resultados das pesquisas.

Em 1945, foi apresentado para o então presidente americano Harry Truman o relatório *Science: the endless frontier*, preparado por Busch (1945), que apontava a importância da pesquisa básica para alcançar as metas nacionais vitais. Segundo Smith (1990), a partir de então, esta pesquisa seria encarada como um **banco de investimento e conhecimento científico** que seria mais importante do que ter somente habilidades mecânicas e tangíveis.

Nesse contexto, as universidades passam a ser peças-chave da geração e disseminação de conhecimento. Elas receberam, através de contratos, fundos de investimentos governamentais, canalizados por ordem de hierarquia e qualidade científica. Além disso, as universidades passaram a ser autogerenciáveis contabilmente. Os recursos foram assim distribuídos:

- a) pesquisa e desenvolvimento (P&D), 68%;
- b) suporte institucional, 10%;
- c) treinamento, 16%;
- d) construção, 6%.

E, apesar de no final da década de 1950 o apoio à pesquisa e ao desenvolvimento diminuir, o processo de desenvolvimento da pesquisa básica nos Estados Unidos foi bem sucedido.

Dentro da evolução da pesquisa governamental, o consenso do pós-guerra também deu responsabilidades às agências governamentais de pesquisa, as quais orientaram a maior parte do desenvolvimento de pesquisa básica para as universidades e grandes quantidades de investimentos em P&D para as indústrias. Elas, depois, ofertariam sistemas intensivos em tecnologia para uso do governo. O início da corrida espacial marca o incremento de pesquisas tecnológicas intensivas comandadas pelo governo. Dessa maneira, os esforços do governo continuariam como antes da guerra, porém a pesquisa seria em grande escala mais integrada às metas das agências. O papel da pesquisa governamental foi estável e continua sendo a pesquisa básica fundamental neste processo.

Por outro lado, o processo de comercialização das descobertas tecnológicas não teve muito controle, porque os relatórios do consenso do pós-guerra não deram atenção ao desenvolvimento industrial. Também não houve clareza nem uniformidade na elaboração de uma política de patentes e impostos. Somente em

1980, com a criação da *Patent and Trademarks Amendments*, o controle e a normatização das descobertas tecnológicas melhorou significativamente. E, apesar de tais dificuldades, o ambiente macroeconômico e as condições de estabilidade mundial deixadas pelo acordo de *Bretton Woods* ajudariam a desenvolver a indústria norte-americana, que viraria líder científica e econômica mundial.

O fator de regulação da ciência foi o seguinte elemento da política americana para a ciência e tecnologia. Embora se reconheça que algumas inovações deveriam ser controladas, esta ação teria pouca importância para a promoção da ciência. Principalmente, a partir de 1946, com o *Atomic Energy Act*, dar-se-ia ênfase à questão da regulação científica especialmente em atividades ligadas à utilização de energia atômica. Porém, os riscos decorrentes da má utilização das novas descobertas nucleares não foram considerados. Em 1958, o *Food, Drug and Cosmetic Act*, pela primeira vez, aproximou o fator regulação ao processo de inserção científica na indústria de alimentos, ao impedir o uso de aditivos alimentares cancerígenos na fabricação de alimentos.

No contexto internacional, a política americana de desenvolvimento da ciência influenciou a conduta dos negócios externos. A liderança científica e a troca de dados entre cientistas permitiram também que os Estados Unidos albergassem número considerável de cientistas do mundo inteiro. Houve uma política de estruturação de redes científicas para a promoção do avanço científico, das quais apenas comunidades não-comunistas participaram. Nesse sentido, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), possibilitou iniciar as negociações, entre nações membros, sobre o conhecimento e a tecnologia. As companhias norte-americanas aproveitaram as grandes oportunidades que surgiram a partir da rede científica estabelecida e, em 1960, mais de 2000 empresas manufatureiras já estavam estabelecidas, principalmente, no oeste da Europa (SMITH, 1990). A tecnologia e a ciência norte-americana eram dominantes no mundo e, junto com o sucesso da indústria americana, reafirmariam o valor da ciência básica, que serviu como exemplo para as políticas de desenvolvimento científico de outras nações.

Por outro lado, a troca de tecnologia norte-americana com o terceiro mundo se deu através da comercialização de produtos, licenças e outros mecanismos de propriedade. Porém, a rápida necessidade de renovação tecnológica e a nova inserção de outros países desenvolvidos, como o Japão, dificultaram esse processo. Posteriormente, com o advento da guerra fria, se limitou e restringiu a difusão tecnológica no mundo. No entanto, esse acontecimento não prejudicou o comércio internacional e a colocação dos Estados Unidos como potência mundial.

Então, conforme o exposto, os EUA orientaram suas políticas científicas para o desenvolvimento exclusivo de pesquisa básica, mas este tipo de pesquisa não

é suficiente para gerar benefícios econômicos e sociais para uma nação. O desenvolvimento científico traz consigo um paradoxo estabelecido entre a ciência básica, que visa ao entendimento, e a tecnologia, que visa ao uso. Para compreender que tais pesquisas não são categorias excludentes e que a história mostra a sua relação e sobreposição, o próximo item enfoca essa relação a partir do Quadrante de Pasteur analisado por Stokes (1997).

A DISCUSSÃO ENTRE PESQUISA BÁSICA E APLICADA: DO MODELO LINEAR AO QUADRANTE DE PASTEUR

Segundo Stokes (1997), o problema principal é a existência do paradoxo entre o tratamento dado pelo paradigma estabelecido após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que tratava as pesquisas básica e aplicada como categorias distintas, e as experiências concretas observadas pela ciência ao longo da história, mostrando que existe certa relação entre as duas categorias de pesquisa. Analisando casos reais de cientistas mundiais, destacando-se o trabalho de Louis Pasteur², Stokes parte da hipótese de que o conhecimento básico e aplicado não são duas categorias mutuamente excludentes; ao contrário, apresentam relação e composição recíprocas.

No tocante ao objetivo da pesquisa básica, visa **ampliar a compreensão dos fenômenos do campo científico**. Ela pode partir de uma multiplicidade de objetivos, a saber:

- a) analisar um problema particular ou linha de investigação;
- b) construir teorias ou modelos;
- c) prever, deduzir ou levantar hipóteses;
- d) desenvolver medidas e instrumentos;
- e) realizar análises técnicas;
- f) possibilitar o prosseguimento de investigações;
- g) servir de comunicação de resultados a outros cientistas.

E, apesar da distinção ao longo do desenvolvimento de políticas da ciência, existe um tratamento uniforme dado às pesquisas básica e aplicada, que foi incorporado no paradigma do pós-guerra (Figura 1).

² Louis Pasteur criou a ciência da microbiologia ao estudar problemas de fermentação, tanto na categoria de ampla relevância para o conhecimento (ciência pura), assim como também de grande importância para a aplicação (ciência aplicada).

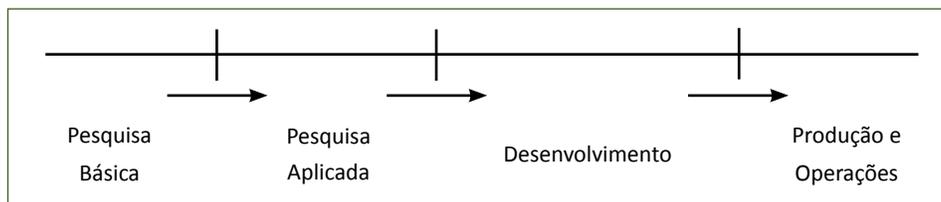


Figura 1 - Tratamento dado às pesquisas básica e aplicada no período pós-guerra

Fonte: Stokes (1997, p. 27).

Desse modo, a figura acima possibilita observar a relação entre os dois tipos de pesquisas, a básica e a aplicada, da seguinte forma: o desenvolvimento da pesquisa básica, formadora de conhecimentos amplos, possibilita desenvolver outros conhecimentos que podem ser aplicados para fins práticos e que serão, por sua vez, desenvolvidos e representados através da produção e das operações das atividades organizacionais. Essa lógica foi chamada de **modelo linear** e foi usada para a formação de instituições em P&D nos Estados Unidos durante o período do pós-guerra.

Apesar dessa caracterização, não existe separação entre os tipos de pesquisa, já que estas duas são intrínsecas. Para fundamentar tal afirmação, Stokes (1997) apresenta o tipo de pesquisa desenvolvida por Louis Pasteur, que, embora estivesse preocupado em desenvolver ciência, também estaria preocupado em achar soluções tangíveis e úteis para a humanidade. Stokes ainda afirma que, na ciência, o conhecimento e o uso estão fortemente ligados, a partir do paradoxo dos conceitos apresentados, analisa também a relação entre a ciência e a tecnologia. Um dos pontos discutidos é a apropriação dos resultados (produtos) da ciência. Para isso ele mostra brevemente as diversas políticas de ciência e tecnologia adotadas na Europa, Estados Unidos e Japão.

Para Stokes (1997) existe de fato um paradoxo de ideias em torno da ciência, o que serve de base para analisar historicamente o tratamento dado à ciência. Ele mostra como as antigas civilizações tratavam a ciência, desde a antiga Grécia, quando se buscava transformar os ensinamentos passados em ações práticas, apesar de a maior preocupação dos gregos ser com o conhecimento. Nesse sentido, conforme assevera o filósofo inglês Francis Bacon, o conhecimento é a chave para obter poder e não há distinção entre ciência e tecnologia (BACON, 1620 apud STOKES, 1997).

Na Europa, a ciência e a tecnologia eram duas categorias separadas, principalmente na Alemanha, durante o século XIX, quando a ciência era desenvolvida nas universidades e nos institutos de pesquisas, enquanto a tecnologia nas escolas secundárias e na indústria. Este sistema influenciou a política de ciência e tecnologia norte-americana.

Ainda no século XIX, houve também um *boom* de universidades de pesquisa, reforçando assim o seu papel de geradoras de ciência pura. O plano norte-americano de ciência foi mais eficiente, porque incentivou os talentos dos pesquisadores, que foram dirigidos pelos mais renomados doutores participantes de um sistema competitivo de pesquisa.

Nos Estados Unidos o apoio governamental foi decisivo para o desenvolvimento da ciência. Por meio da política instaurada pelo relatório Bush, a pesquisa básica se configuraria a peça-chave desse modelo. Segundo Bush(1990 apud STOKES, 1997), no desenvolvimento científico, a pesquisa básica apresentaria duas etapas:

- a) seria executada sem pressão para o desenvolvimento com fins práticos;
- b) seria o marca-passo da tecnologia, proporcionando a autonomia da ciência.

Esse pensamento, portanto, validou o chamado **modelo linear** de tecnologia, responsável pela política de ciência norte-americana. Para Stokes (1997), o paradoxo entre a ciência e a tecnologia não é novo, pois a finalidade da ciência sempre foi o desenvolvimento humano.

Esse modelo linear, adotado, principalmente, nos Estados Unidos e que serviu de marco referencial para as políticas de ciência e tecnologia a vários países ocidentais, no período pós-guerra, também é considerado por Stokes (1997) defasado com a dinâmica atual da ciência e tecnologia. Isso porque, propõe Stokes, ciência pura e ciência aplicada não são categorias excludentes, pelo contrário, possuem certo grau de relação e composição.

Por outro lado, esse paradigma prejudica o diálogo entre a comunidade científica e a comunidade política, dificultando eficiente compactação entre ciência e governo. Para sustentar tais afirmações, Stokes (1997) procede a uma análise da evolução histórica dos conceitos de ciência e tecnologia, apontando as mudanças e incrementos destes conceitos ao longo da metade do século XX. Stokes parte da proposta de James B. Conant, de substituição dos termos pesquisa aplicada e fundamental por pesquisa programática e descompromissada, respectivamente. A programática está relacionada aos objetivos de uso, enquanto a descompromissada possui compromissos amplos e diretamente ligados ao entendimento. A partir de então Stokes insere aportes conceituais relevantes, que contribuem para a definição da pesquisa.

Em termos conceituais, a pesquisa fundamental ou pura pode ser definida como tentativa pela qual o experimental e o teórico são meios para entender o suporte físico do fenômeno (HODDESON, 1981 apud STOKES, 1997). Já a pesquisa básica refere-se ao estudo fundamental levado fora do contexto industrial, sem um objetivo primário de ser utilitário. Por outro lado, a pesquisa aplicada

acompanha a engenharia e a tecnologia e tem como objetivo primário a aplicação prática. Em 1964, Waterman (1965 apud STOKES, 1997) inseriu o conceito **missão-orientada** que serviria como elemento norteador da pesquisa básica para conseguir resolver problemas práticos. Nesse sentido, a entidade financiadora escolheria o tipo de pesquisa, exercendo liberdade para a atuação do pesquisador.

Em 1967, Brooks (1979 apud STOKES, 1997) sofisticava o conceito de Waterman, substituindo o termo **missão-orientada** da pesquisa básica por **pesquisa orientada básica**. A partir de então, ele reconhece a possibilidade de a pesquisa ser orientada pelo governo ou internamente pelos critérios científicos. No entanto, a contribuição mais importante para o debate é a afirmação de Brooks com respeito à delimitação do tipo de pesquisa. Para ele, pode-se ver a pesquisa ou como totalmente básica pela performance e resultados do cientista, ou como definitivamente aplicada pela determinação do uso dos seus resultados. Sob essa ótica, pesquisa básica e pesquisa aplicada não são conceitos opostos. Um trabalho direcionado para metas aplicadas pode ser fundamental. O fato de ser aplicada não significa que a pesquisa não possa ser também básica. Essa afirmação é fundamentada no tipo de pesquisa desenvolvida por Louis Pasteur, que, tendo a preocupação de desenvolver ciência, também tinha a de encontrar soluções tangíveis e úteis para a humanidade. Esse ponto de vista representa a fratura da ideia de um espectro unidimensional do modelo linear sobre as pesquisas básica e aplicada.

Para reforçar a importância dessa relação entre os dois tipos de pesquisa, Stokes apresenta as definições dadas à ciência, a partir de uma perspectiva oficial, tendo como referência os trabalhos desenvolvidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denominados *Manual de Frascati*. Em 1967, na sua primeira versão, definia-se pesquisa fundamental como trabalho empreendido, sobretudo, para o avanço do conhecimento científico, sem visão de aplicação prática específica. Diferentemente, definia-se pesquisa aplicada como um trabalho que possui uma aplicação imediata. Posteriormente, o segundo *Manual de Frascati* (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1970), reformula tais definições, aceitando que, embora não tenha uma finalidade prática específica e imediata, a pesquisa básica pode ser orientada para uma área de interesse da organização que a desenvolve. Já na edição de 1980, o termo pesquisa orientada é substituído por pesquisa estratégica, termo que passa a integrar a pesquisa básica, dada à abrangência desta pesquisa, que também passa a ser formada pelo termo curiosidade orientada de pesquisa. Porém, a despeito desse esforço de catalogar as variações da ciência, pela falta de mensuração foi difícil sustentar esses conceitos. No quinto *Manual de Frascati* (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1990), afirma-se que a pesquisa básica pode auxiliar

a pesquisa estratégica, reconhecendo e subsidiando elementos importantes de pesquisa e relevantes para aumentar a produtividade econômica e a segurança nacional. Essa análise é relevante no debate conceitual, pois apresenta a necessidade de expandir a dimensão dada à ciência, que se resume a uma característica unidimensional entre básica e aplicada. Para Stokes (1997), o exemplo de Louis Pasteur, cientista abnegado que teve interesses relacionados às pesquisas básica e aplicada, reflete um repensar do paradigma linear. Visto não se excluírem mutuamente pesquisa básica e pesquisa aplicada, é possível a convivência entre estes gêneros de pesquisa, o que não descarta o cruzamento desses dois conceitos. Dessa forma, Stokes (1997) acentua a impropriedade de classificar os conhecimentos entre categorias mutuamente excludentes da pesquisa básica e da pesquisa aplicada.

Seguindo os ensinamentos de Francis Bacon e de Louis Pasteur, Stokes reconhece a utilidade, em sentido amplo, imanente do conhecimento. E destaca que, em vez de se usar categorias mutuamente exclusivas, devem-se usar categorias que admitam certo grau de relação e composição. Assim, na Figura 2, o autor define um plano cartesiano estabelecendo dois eixos. Em um deles, a relevância para o avanço do conhecimento, e no outro, a relevância para aplicações de uso. Assim, ele classifica três tipos de cientistas e os localiza nos respectivos quadrantes, que caracterizam suas pesquisas desenvolvidas:

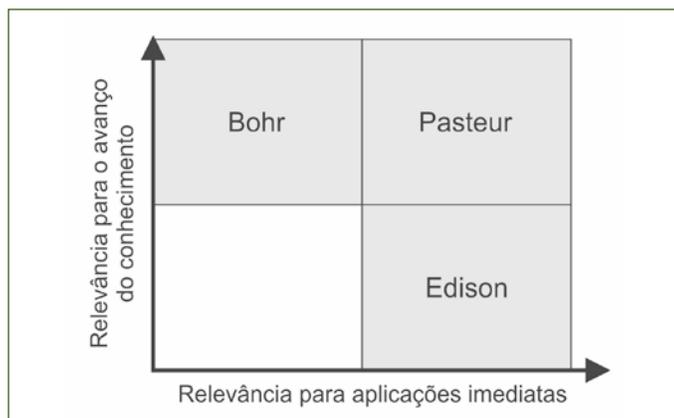


Figura 2 - Classificação da pesquisa por critério de relevância: conhecimento versus utilidade

Fonte: Stokes (1997).

O quadrante superior esquerdo, ocupado por Niels Bohr, caracteriza a pesquisa deste cientista de física quântica como de alta relevância para o conhecimento fundamental. O quadrante inferior direito classifica a pesquisa do inventor Tomas Edison como relevante para aplicações imediatas ligadas diretamente a um plano industrial, e o quadrante superior direito inclui a pesquisa de Louis

Pasteur, que criou a ciência da microbiologia ao estudar problemas de fermentação, tanto na categoria de ampla relevância para o conhecimento como também de importância para a aplicação. Stokes mostra que estas categorias de pesquisa são compatíveis e podem ser analisadas dentro de um plano não-linear, mais amplo, que permite a coexistência de vários tipos de pesquisa. Assim como Pasteur, as pesquisas desenvolvidas pelo economista John M. Keynes, pelos cientistas do projeto Manhattan e pelo físico Irving Langmuir podem servir de exemplo para identificar a coexistência dessas categorias.

Stokes (1997) também relaciona pontos importantes, mediante questionamentos, para caracterizar o tipo de pesquisa, que pode ser *ex-ante* e/ou *ex-pós*, ou seja, o tipo de pesquisa deverá ser feita antes ou depois da sua realização? Considerando a dicotomia cientistas e financiadores, outra questão que se coloca é: quais metas serão consultadas, a dos primeiros ou dos últimos? A seguinte questão é: as duas dimensões de pesquisa (básica e aplicada) podem ser reduzidas a uma? Finalmente: qual é o tempo de aplicação, ou seja, o tempo para a produção do novo conhecimento e sua aplicação? Feitas tais considerações, Stokes mostra a necessidade de superar o modelo linear (paradigma do pós-guerra), a partir de uma análise mais ampliada da ciência, sendo capaz de relacionar a pesquisa básica com a aplicada (inovação tecnológica) a fim de constituir os fundamentos para a geração de políticas de ciência e tecnologia. O próximo item objetiva mostrar as mudanças que ocorreram nas políticas de ciência e tecnologia a partir desse espectro, além de outras mudanças de cunho político, econômico e social, considerando também os efeitos que o modelo linear teve sobre os avanços nos setores civis norte-americanos durante o período da guerra fria.

O PARADIGMA *SPIN-OFF* E AS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A natureza da base tecnológica norte-americana mostra a boa interação entre os setores militares e comerciais. Ao longo do período pós-guerra, a tecnologia revelou-se importante, tanto para a segurança militar como para a performance econômica do país. No entanto, não houve uma política específica de compartilhamento dos ganhos tecnológicos de um setor para outro, mas um processo de subsídio tecnológico denominado de paradigma *spin-off*, que se deu naturalmente sem qualquer ação deliberada de coordenação entre o setor de defesa e o comercial (ALIC et al., 1992). Naquele setor, investiu-se maciçamente em tecnologia de ponta, enquanto o setor comercial se beneficiou desse processo, usufruindo e direcionando a tecnologia para o comércio e as fábricas, o que possibilitou aumentar, significativamente, seus lucros e níveis de produtividade.

Posteriormente, a liderança norte-americana da política de base tecnológica foi ameaçada com o advento de quatro mudanças ou revoluções acontecidas no mundo: de natureza econômica, de segurança nacional, de inovação tecnológica e de ações dos governos nacionais. E, apesar dessas mudanças, Alic et al. (1992) criticam a manutenção do paradigma *spin-off*, pois as estratégias comerciais e militares dos Estados Unidos ainda perseguem objetivos do período pós-guerra. Para esses autores, a adaptação a um ambiente mais competitivo exige que o modelo tecnológico seja repensado a partir de uma nova lógica denominada *beyond spin-off*. Esse termo está associado a dois conceitos relevantes:

- a) a dupla utilização da tecnologia (tanto para fins comerciais como para fins militares);
- b) a relação entre os setores comercial e militar.

Analisando a política de tecnologia norte-americana ao longo do período do pós-guerra, a maior parte dos investimentos estava direcionada a fins militares e, nesse caso, a dupla utilização da tecnologia não foi prioridade do governo norte-americano. No entanto, o fato é que o setor de defesa nacional influenciou o setor comercial com seus maciços investimentos em tecnologia de ponta, mas, depois da guerra fria, esses investimentos foram decrescendo consideravelmente. Esse processo de desenvolvimento tecnológico, sob auspícios da área da defesa norte-americana, influenciou as práticas comerciais e se deu de forma automática, mesmo na ausência de uma política deliberadamente planejada e ficou conhecido como o paradigma *spin-off*.

Os Estados Unidos se beneficiaram desse processo, alcançando altos índices de lucros e liderança econômica comercial, porém a eficiência dos resultados econômicos do paradigma *spin-off* foi ameaçada pelas economias japonesa e alemã, que estabeleceram rapidamente agressivos parâmetros de concorrência e altos índices de produtividade comercial. Apesar dessa realidade, em nenhum momento o paradigma foi questionado, nem foi apontada a importância do suporte governamental na transferência de tecnologia da área de defesa para o comércio nos EUA.

Por outro lado, houve grande tendência à diminuição dos investimentos em tecnologia do setor de defesa, tanto em nível nacional como internacional. Ademais dessa razão, o paradigma *spin-off* é inapropriado para o mundo contemporâneo, pelas quatro revoluções, concomitantes, que também questionaram o modelo.

A primeira revolução, de ordem econômica, teve como característica os aumentos significativos dos níveis de competitividade econômica de alguns países como o Japão e a Alemanha. Essas economias se igualaram e, em alguns setores, superaram as realizações da tecnologia norte-americana.

A segunda revolução está relacionada à segurança nacional. Ela se iniciou com o fim do pacto de Varsóvia e a fragmentação da União Soviética. Esses acontecimentos reduziram as ameaças militares para os Estados Unidos e para os países aliados, diminuindo a necessidade de manter os padrões de investimentos vigentes no período da guerra-fria.

A terceira revolução refere-se ao processo de inovação tecnológica, o qual tem se diversificado e ampliado os níveis de produtividade das economias mundiais e colocado em evidência o paradigma norte-americano. Podem-se distinguir quatro processos de inovação tecnológica. O primeiro, o *downstream*, refere-se ao desenho da engenharia e desenvolvimento de mecanismos de controle de custos e qualidade, procurando novos mercados consumidores para os produtos. Nos Estados Unidos esse processo foi negligenciado, e foi seguida a estratégia baseada no modelo linear identificado como *upstream*. O segundo processo é alternativo para a visão *pipeline*³, no qual as companhias se preocupam em introduzir melhorias tanto no produto como no processo industrial como um todo, incluindo firmas subsidiárias, distribuição e redes de serviços. O terceiro processo é de convergência da ciência e tecnologia como elemento de inovação tecnológica e o quarto e último processo é o de adoção e adaptação tecnológica.

A quarta e última revolução diz respeito à limitação das ações por parte dos governos nacionais. Considerando o processo intensivo de comércio mundial, a transferência de tecnologia entre as empresas multinacionais e suas filiais, além da formação de *joint-ventures*, todos esses eventos fizeram com que diminuísse o poder de ação e restrição de tecnologia por parte dos governos nacionais.

Essas quatro revoluções, portanto, afetaram o paradigma *spin-off*, fazendo com que os objetivos iniciais do modelo resultassem inadequados para a realidade contemporânea. E, assim sendo, torna-se necessário substituir esse modelo por outro, que possa dar tratamento igualitário às atividades comerciais e de defesa, atendendo às necessidades de inovação tecnológica da economia atual.

A partir desse contexto, Elzinga e Jamison (1995) avaliam as mudanças nas agendas das políticas de ciência e tecnologia no mundo ocidental, nos últimos 50 anos, tendo como cenário a interação dessas políticas com a sociedade. As políticas de ciência e tecnologia, que se formaram no período entre a I e II Guerras Mundiais, passaram por uma série de mudanças desde sua concepção e relacionamento com as estruturas institucionais dos países até a revisão da existência de um paradigma doutrinal e a sua relação com a sociedade. Ao longo desse período, tais políticas foram fortemente influenciadas por diferentes culturas políticas, que exerceram um papel preponderante na elaboração e

3 Neste modelo o processo tecnológico é produto de uma série de etapas (pesquisa básica – pesquisa aplicada – desenvolvimento exploratório – engenharia e manufatura.

condução das políticas de ciência e tecnologia. Sob esta perspectiva, os autores identificam quatro culturas políticas, que coexistem em cada sociedade e competem por recursos tentando direcionar as PCT. Estas culturas representam diferentes interesses políticos e sociais e conformam distintas bases institucionais. Ademais, elas se diferenciam por incluírem premissas doutrinárias, preferências ideológicas e científicas, caracterizando várias relações com o poder econômico e político de um país.

A primeira cultura, denominada **cultura política burocrática**, caracteriza um país que é amplamente dominado pelos militares; a cultura se localiza na administração de agências, comitês, conselhos e corpos divisores. A preocupação efetiva é com a administração, coordenação, planejamento e organização da Ciência e Tecnologia (C&T). A segunda é a **cultura acadêmica**. Ela é sustentada por cientistas, que se preocupam com a preservação de valores tradicionais como autonomia, integridade, objetividade e controle sobre as fundações e organizações de C&T. Já a terceira cultura, a **econômica**, está relacionada com a administração e os negócios. Sendo sustentada por firmas e indústrias, focaliza sua atenção para o uso comercial dos produtos da C&T. A quarta e última é a **cultura cívica**. É a mais popular e se sustenta por movimentos sociais. Uma de suas maiores preocupações é o impacto da aplicação da produção da ciência sobre a sociedade civil e o meio-ambiente. Mas, apesar de existir uma diversidade de enfoques culturais, Elzinga e Jamison apontam uma convergência de características nos países sobre as políticas de C&T, a saber:

- a) predominância da base científica e tecnológica na política industrial;
- b) metodologia uniforme para identificar futuras prioridades;
- c) a globalização da produção e difusão do conhecimento é de domínio público e privado;
- d) altos custos de pesquisa tecnológica, grandes escalas de facilidades experimentais e outras estruturas de suporte;
- e) **orquestração** de uma agenda internacional intragovernamental para uso e gerenciamento da C&T.

A partir dessa discussão sobre o perfil da cultura influenciando a formulação das PCT, faz-se necessário distinguir os conceitos de política científica e de política de ciência. A **política de ciência** é a interação entre ciência e o poder, ou seja, a mobilização da ciência como fonte de relações internacionais; o uso da ciência por determinados grupos ou classes sociais a fim de incrementar seu poder e influência na sociedade; e o exercício do controle social sobre o conhecimento. Por outro lado, citando Salomon, os autores afirmam que a **política científica** é definida como medidas coletivas adotadas por um gover-

no para incrementar o desenvolvimento da ciência e pesquisa tecnológica e também como medida para usufruir e explorar os resultados das pesquisas realizadas em prol dos objetivos políticos gerais. Essa política, portanto, é produto de uma dinâmica da inter-relação entre atores representativos de diversas culturas políticas.

Em relação ao processo de formulação de PCT, os autores afirmam que somente a partir da década de 1960 houve normatização na elaboração dessas políticas. Esse processo foi alavancado pela OCDE, que tem imprimido políticas seguidas pelos países do mundo industrializado.

Por outro lado, do ponto de vista da periodização das PCT, podemos caracterizar seu estágio inicial de formulação há três séculos. No século XVII, com a transição do feudalismo para o capitalismo e a Revolução industrial do século XVIII. Posteriormente, no século XIX, com a II Revolução Industrial, houve forte relação da tecnologia com o desenvolvimento industrial, revertida na formação de novas universidades, laboratórios e de associações de cientistas que, por consequente, influenciaram fortemente a sociedade. No século XX, a partir da I Guerra Mundial, a ciência passou a ter qualidades estratégicas para a realização de um estado moderno industrial. Nesse contexto, fundações privadas, como a Rockefeller, *The Carnegie* e Ford, passaram a ter uma ativa participação como financiadoras do processo. Nesse período, a União Soviética passou a influenciar o mundo capitalista, que atravessava um processo de recessão econômica, com o seu modelo de C&T, tendo o estado como único ativador destas políticas. Antes da II Guerra Mundial, a C&T se tornou elemento fundamental nos debates sobre políticas públicas.

Associando tais períodos com o comportamento das agendas das políticas de C&T nas últimas cinco décadas do século XX, podem-se destacar as décadas de 1940 e 1950 (*From Pearl Harbor to Sputnik*), caracterizadas pelo uso da tecnologia para interesses militares de larga escala e, também, para o desenvolvimento de projetos multidisciplinares. Esse período determina a importância, por parte das nações industrializadas, de ter um estado forte nas políticas de C&T. A partir de então, foram criados conselhos de pesquisa básica e engenharia nas áreas de defesa, saúde, agricultura e energia nuclear. Nesse contexto, as fundações passaram a ter um papel importante. É o período que marca a vitória do elitismo científico determinante das suas próprias prioridades em detrimento de uma popularização da ciência na sociedade. As culturas mais ativas passaram a ser a burocrática e a acadêmica.

Já entre 1950-1957, quando os soviéticos lançaram o primeiro Sputnik, os investimentos em P&D, nos Estados Unidos, permaneceram fixos assim como também os recursos destinados à pesquisa básica. No entanto, a ênfase dos pro-

gramas de investimentos em P&D era dada mais à ciência do que à tecnologia. No início da década de 1960 (*From Sputnik to Vietnam*), nos Estados Unidos, os investimentos em P&D aumentaram em 15% ao ano, concentrando cientistas e engenheiros nesse país. Os setores que mais investiram foram o militar e o espacial. No entanto, isto não alterou a estrutura de suporte federal entre a missão orientada à pesquisa básica. A OCDE passou a diferenciar políticas para ciência de ciência para a política. Segundo Elzinga e Jamison (1995), a contribuição mais importante dessa diferenciação é a transformação de ambição política, determinada pela doutrina de política estratégica, na busca de contar com uma ciência destinada ao crescimento econômico. Nesse sentido, o termo **pesquisa estratégica** passou a ser usado para explicar os efeitos positivos da internalização da ciência em prol do crescimento econômico.

Na década de 1970 (*The period of social relevance*), os interesses das culturas burocráticas e econômicas se encontraram com os da cultura cívica. Foi quando houve questionamentos sobre os resultados das políticas em C&T. Os investimentos passaram a ser mais sociais, tendo em vista que surgiu a necessidade de um controle mais social da pesquisa aplicada. Também nesse momento surgiram diversos movimentos sociais (feministas, antibélicos, de conservação de energia, etc.), que passaram a ter participação na geração de políticas de C&T.

Na década de 1980 (*The policy of orchestration*), as políticas de C&T dos governos conservadores da Grã-bretanha e dos Estados Unidos, ameaçados pelo despegue das economias asiáticas – *Newly Industrialized Countries* (NICs), passaram a ser mais influenciadas pela cultura econômica. Foi dada uma orientação mais comercial às políticas de ciência, com ênfase na inovação e na prevenção tecnológica. O sucesso da indústria dos países asiáticos, principalmente do Japão, chamou a atenção para as políticas de P&D desses países. Neste caso, os países do terceiro mundo foram influenciados pelas políticas de C&T da cultura econômica. Eles passaram a realizar maciços investimentos em reformas econômicas, o que marcou um novo contrato caracterizado pela forte integração da ciência acadêmica, estado e o setor privado dando ênfase ao mesmo tempo à pesquisa básica. Foi a partir desse período que surgiu o conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI), na tentativa de analisar o lado prático das políticas macroeconômicas e de explicar os fatores que sustentam a competitividade internacional e o desenvolvimento econômico a partir da importância das políticas de ciência e tecnologia dos países.

E, desde a década de 1990, os países demonstraram grande preocupação em estabelecer suas políticas de C&T levando em consideração suas próprias características e tentando harmonizar estas práticas com as políticas da OCDE. Esse esforço, denominado **processo de globalização e indigenização das políticas de**

C&T, constituiu grande desafio na reformulação das agendas de C&T, por terem que conciliar as tradições culturais com o desenvolvimento tecnológico.

Nestas duas últimas décadas, as nações perceberam que sua capacidade de inovação é fundamental para manter a competitividade e o desenvolvimento econômico. E o desenvolvimento da ciência e da tecnologia depende, fundamentalmente, de um ambiente favorável como também das ações de seus atores. Esse ambiente favorável às inovações, denominado SNI, será debatido no próximo tópico, objetivando compreender a importância das especificidades do meio para fomentar o desenvolvimento da ciência e das tecnologias. Aos poucos esse conceito foi sendo utilizado e difundido entre as agências governamentais, organismos internacionais, institutos de pesquisa, universidades e entidades políticas, que observavam a possibilidade de combinar política econômica, independência econômica e mudança econômica radical, tornando-as de abrangência global.

SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO (SNI): DIFUSÃO E ELEMENTOS NORTEADORES

A definição de SNI, embora recente, teve origem nos estudos sobre a divisão do trabalho, de Smith (1776), e sobre o conceito de sistemas nacionais de produção e aprendizagem, de Friederich List (1814), preocupados com a educação e o aprendizado e também com a formação de instituições e infraestrutura de transportes.

A origem do conceito de SNI se dá a partir dos trabalhos do grupo IKE, em Aalborg, na primeira metade da década de 1980. A terminologia usada em quase todos os trabalhos deste grupo era a **capacidade inovadora do sistema nacional de produção**. Posteriormente, Lundvall, AndereseneDalum(2001) introduziu o conceito de **Sistema de Inovação** (sem o termo **Nacional**) e, finalmente, em 1987, Freeman (1987) arremata o conceito de **Sistema Nacional de Inovação**, ao publicar um livro sobre mudança tecnológica e teoria econômica, juntamente com Nelson e Lundvall, no qual se discute o SNI em quatro capítulos.

A versão de Aalborg sobre SNI pode ser vista a partir da combinação de quatro elementos (FREEMAN, 1987). O primeiro é a reinterpretação *neo-Schumpeteriana* do sistema nacional de produção, o qual assume que os setores econômicos são afetados de maneira diferente e que os elementos mais dinâmicos no sistema (conceito dos Polos de Crescimento de Perroux) são localizados para cima. Dessa maneira, seria preciso haver uma ordenação hierárquica dos sistemas nacionais de forma a não existirem aglomerações. Para tanto, seria necessária uma aproximação mais dinâmica para acoplamentos verticais do sistema de produção. A partir de então, foram apresentados quatro elementos analíticos:

- a) a importância de encadeamentos para trás na forma de fluxos de informação;
- b) o aprendizado para fazer e o aprendizado para pesquisar;
- c) a distinção entre subsistema industrial e os diferentes estágios a partir de uma perspectiva de ciclo de vida;
- d) a economia aberta.

Com esses pontos, a análise se concentrou explicitamente no desenvolvimento de tecnologia e na sua interação com os setores usuários e produtores. Outro ponto importante nesse processo foi a qualidade da demanda.

O segundo elemento é o papel do mercado interno para a especialização econômica. O mercado interno torna-se a peça-chave do processo de especialização econômica, já que possibilita incremento na produtividade do setor exportador do país. Assim é feita a análise da intensidade da tecnologia (se alta e/ou baixa) e da dinâmica do crescimento (se alto e/ou baixo).

A inovação como um processo interativo para SNI constitui o terceiro elemento. Esse processo está ligado diretamente às relações estreitas e de longo prazo com agentes externos à empresa. Estas relações são desenvolvidas a partir de esforços científicos que depois se materializam em novos produtos. Por outro lado, a existência de relações não-econômicas no processo (poder, confiança e lealdade) deve ser levada em consideração. Ademais, reconhecer a heterogeneidade dos contextos nacionais é fundamental para estabelecer processos de aprendizagem interativos.

O quarto elemento é a combinação de instituições e economias institucionais. A organização institucional é importante para determinar o direcionamento das atividades inovativas. Nesse sentido, são fundamentais três dimensões institucionais: o horizonte de tempo dos agentes, o papel da confiança e a relação da racionalidade instrumental e estratégica. Nesse contexto, é importante notar dois pontos:

- a) qual é a estrutura do Sistema Nacional?;
- b) qual é a configuração institucional ideal?.

O SNI reflete a iniciativa humana e criativa que também é influenciada profundamente pelas atividades da produção. Dessa maneira, os autores reconhecem a amplitude e abrangência do conceito, mas também apontam suas características pragmáticas e flexíveis.

Buscando aprofundar o conceito, Lundvall et al. (2002) sugerem a separação dos setores público e privado. O resultado de qualquer sistema de inovação reflete o fato de que resultados inovadores representam uma combinação de bens públicos e privados. Por outro lado, é importante notar que os agentes dentro

do sistema adotam diversas estratégias relacionadas ao pioneirismo, imitação, adaptação, complementação e estratégias misturadas. Estas estratégias privadas podem ser complementadas por ações do setor público.

Outro ponto importante para o SNI é a ênfase na educação formal e no treinamento; na organização do mercado de trabalho e na organização da geração do conhecimento. Entender esses processos é útil para analisar e compreender como os SNI específicos respondem às tendências e aos desafios globais. A especulação financeira se torna um elemento influente do SNI, por apresentar objetivos de curto prazo, que podem conflitar com os resultados de longo prazo do sistema e do meio-ambiente.

Lundvall et al. (2002) analisam também a importância que o SNI exerce sobre o processo de desenvolvimento econômico, pois reúne fatores que afetam o progresso técnico, característico dos novos modelos neoclássicos de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, chamam a atenção para a necessidade de adaptar o conceito de SNI aos países do hemisfério Sul. Os autores afirmam que a existência de infraestruturas de conhecimento adequadas e de propriedade intelectual, juntamente com a capacidade de gestão e níveis altos de confiança, constituem, todos, uma base satisfatória para o desenvolvimento do SNI. Isso se torna um desafio para os países deste hemisfério, os quais, além de não contarem totalmente com esses condicionantes, ainda apresentam desequilíbrios macroeconômicos e financeiros. O SNI, então, representa uma ferramenta de desenvolvimento econômico por estar relacionado aos seguintes desafios: é preciso aprofundar o seu conceito e fortalecê-lo com a maior compreensão da construção de aprendizagem e competência. Com isso, torna-se necessário analisar como a produção de conhecimento é condicionada e afeta o lado social e a sustentabilidade ambiental da economia⁴. Após esse debate, o foco recai na aplicação do conceito de SNI para a coordenação de diferentes políticas: social, de mercado de trabalho, de educação, industrial, de energia, ambiental e de ciência e tecnologia.

As inovações surgem onde os fatores institucionais e organizacionais são elementos importantes. Mais do que simples relações de mercado, constituem relações cooperativas contínuas que também envolvem a troca de outros tipos de conhecimento e informação que amoldam a aprendizagem e a criação de tecnologia. Nesse caso, as políticas públicas se tornam imprescindíveis para desenvolver o SNI.

⁴ Para Gibbons et al. (1994) o modo de produção de conhecimento passou de uma produção tradicional de conhecimento, gerada dentro de um contexto disciplinar, cognitivo e, principalmente acadêmico (denominado de modo 1) para um novo modo de produção gerado fora das instituições acadêmicas e caracterizado pela transdisciplinaridade, heterogeneidade e reflexibilidade do contexto econômico e social (modo 2). E a hipótese central desses autores sobre tal mudança é o aumento do número de instituições de ensino superior nas últimas décadas, gerando um excesso de diplomados qualificados, que não são absorvidos pelas colocações acadêmicas tradicionais.

O PAPEL DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÕES NO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÕES: COMPARANDO OS RESULTADOS NO SUDESTE ASIÁTICO E NA AMÉRICA LATINA

As políticas públicas de inovação podem servir para complementar o funcionamento das estruturas de mercado e de firmas capitalistas por duas razões:

- a) existência de problemas no mecanismo de mercado e nos atores capitalistas;
- b) a necessidade de o Estado (nacional, regional ou local);
- c) desenvolver habilidades para resolver ou mitigar os problemas de mercado.

Sendo assim, o estudo do Sistema de Inovações (SI) serve como estrutura para a identificação de políticas específicas e resolução ou mitigação dos problemas de mercado.

Edquist (1999) define política de inovação como uma ação pública que influencia uma mudança técnica e outros tipos de inovações. Ele reúne elementos de política de P&D, políticas de tecnologia e políticas de infraestrutura. Além disso, ela faz parte da política industrial e representa para um país elementos de: mudança, flexibilidade, dinamismo e perspectivas futuras.

Como primeiro passo para a realização de políticas de inovação, Edquist (1999) que é necessário haver um problema que não é resolvido automaticamente pelas forças de mercado e os atores capitalistas. Para isso, é essencial definir os objetivos destas políticas. O segundo passo é a possibilidade de a ação pública resolver ou mitigar o problema. Nesse sentido, o setor público precisa desenvolver habilidades através de mecanismos de não-mercado tais como políticas de transferência de renda, oferta de serviços públicos, educacionais, P&D, etc. Ao mesmo tempo, pode melhorar leis, por exemplo, de patentes, para incentivar a competição, criar novos mercados ou melhorar os vigentes, investir em fundos de pesquisa básica, aumentar a confiança e otimizar a regras do sistema. Para isso, as políticas de inovação deverão ser seletivas, tendo em vista que estas não são uniformes entre as diferentes atividades, o que exige conhecer o objetivo da política. Nesse contexto, o SI proporciona implicações nas políticas de inovação, que estão ligadas ao contexto dos sistemas ideal e real. É dessa relação que surge a necessidade de intervenção das políticas públicas de inovação.

Primeiramente, o SI contém implicações de políticas gerais, pelo fato de ter esta configuração um caráter sinalizador para as políticas de inovação. Segundo, o SI provê uma estrutura de análise para identificar assuntos de políticas de inovação específicos, o que ajuda no processo de mitigação e resolução dos problemas de mercado e de seus agentes.

As políticas de inovação interagem com organizações (firmas) e instituições (órgãos regulamentados). É no primeiro grupo que acontece a maioria das inovações, que não ocorrem isoladamente, mas em interação com outros atores organizacionais (empresas, universidades, agências, entre outros). E tais ações são moldadas pelas instituições através de normas, leis, padrões técnicos, etc. Por outro lado, as mudanças tecnológicas podem gerar significativas externalidades no sistema. Nesse contexto, a participação de políticas públicas adaptativas é fundamental, pois elas deverão ter a capacidade de evitar ou conter os efeitos adversos das mudanças tecnológicas no sistema.

Edquist (1999) também aponta a demanda como elemento importante para a geração de políticas de inovação, afetadas e induzidas pelas características do consumidor. Para isso devem ser levados em consideração os elementos que fortalecem a demanda, que são: leis, regulamentação, confiança, políticas de aprendizado, educação formal, treinamento, etc.

Enfim, o SI constitui uma estrutura fundamental para identificar e mitigar os problemas do mercado através das políticas de inovação. Para tanto, Edquist (1999) propõe:

- a) identificar os problemas a partir de comparações entre Sistemas de Inovações existentes. Esta comparação deverá ser eminentemente detalhada e empírica e deverá relevar experiências bem sucedidas que acrescentarão às políticas de inovação;
- b) a explicação causal para o desenho das políticas é fundamental, já que, uma vez determinado o problema, é preciso conhecer suas causas para procurar políticas de inovação.

Nesse sentido, o setor público, as organizações e instituições ativas poderiam resolver ou mitigar o problema. Essas análises empíricas e comparativas são absolutamente necessárias para o desenho das políticas de inovação. Por essa razão, a estrutura analítica do SI é fundamental para tais análises, já que permite observar diferenças entre os diversos sistemas e, assim, apontar elementos importantes para o desenho das políticas de inovação. No entanto, apesar das orientações apresentadas, constata-se que, partindo de objetivos semelhantes para a formulação de suas políticas públicas de inovação, países podem obter resultados distintos em função das especificidades nacionais (ETZKOWITZ; BRI-SOLLA, 1999). Para acompanhar dois casos reais, a seguir apresenta-se um estudo comparativo entre o Sudeste Asiático e a América Latina.

No Sudeste Asiático, utilizou-se uma política industrial de **protecionismo competitivo** com o principal objetivo de fortalecer a indústria nascente e seus avanços tecnológicos para promover suas exportações. Por sua vez, na América Latina a política industrial de **protecionismo autárquico** foi sustentada pela

importação de tecnologias defasadas tendo como suporte as barreiras tarifárias de importação para o desenvolvimento do mercado interno. Para os autores, comparativamente, a política mais bem sucedida foi a instaurada nos países do Sudeste Asiático, enquanto na América Latina as políticas aplicadas fracassaram e inseriram pouca competitividade industrial.

Sob os auspícios de governos militares, regiões da América Latina e do Sudeste Asiático incrementaram seu processo de industrialização entre as décadas de 1960 e 1970. Na América Latina, os mercados foram considerados grandes e, portanto, fundamentais para desenvolver a indústria nacional. Nesse contexto, as exportações não eram muito relevantes. Cite-se que, em 1973, somente 4% da produção industrial era exportada, enquanto no Sudeste Asiático essa parcela representou 30% dos bens produzidos (ETZKOWITZ; BRISOLLA, 1999).

O protecionismo do mercado interno latino-americano fez pouco para encorajar o desenvolvimento industrial competitivo. Enquanto isso, na Ásia as políticas fiscais foram as principais promotoras para o desenvolvimento do setor exportador, subsidiando especialmente exportações de bens de capital intensivo até que estas se tornassem competitivas. Particularmente, na Coreia do Sul, Taiwan e Singapura as políticas intervencionistas para a criação de vantagens competitivas selecionaram as indústrias estratégicas para sua promoção. Dessa forma, o setor financeiro ocupou um papel preponderante para canalizar recursos. Em 1981-1983, os bancos foram privatizados para atender esse objetivo. No Japão, houve uma política industrial altamente protecionista, importando-se somente o que não poderia ser produzido internamente. As políticas fiscal, monetária e comercial desses países se diferenciaram das políticas Latino-americanas, porque forneceram consideráveis fundos para a pesquisa acadêmica e governamental assim como para programas de P&D de suporte industrial. Todo esse protecionismo asiático foi orientado para o desenvolvimento do aprendizado dos mercados internacionais.

As políticas econômicas e sociais do Sudeste Asiático incluíram, portanto, o desenvolvimento de instituições educacionais em todos os níveis (na Coreia do Sul o orçamento em educação aumentou de 2,5%, em 1951, para 22%, em 1980); além de altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (Coreia entra nos anos 2000 com um orçamento de 5% do seu Produto Nacional Bruto) e políticas de igualdade social. Ao mesmo tempo, na América Latina, as profundas crises econômicas obrigam os governos a reduzir drasticamente seus gastos com P&D (no Brasil, em 1987, a proporção Produto Nacional Bruto/P&D girava em torno de 1,5 a 2,0%) e educação (no México, esse investimento caiu de 16,4% para 8,7% e, na Argentina, caiu de 20%, em 1965, para 6%, em 1986)(ETZKOWITZ; BRISOLLA, 1999).

Outro fator diferenciador das políticas industriais entre estas duas regiões é a vantagem geopolítica dos países do Sudeste Asiático, especialmente a da Coreia do Sul, pela sua proximidade com o Japão, que forneceu centros financeiros e acordos para facilitar fusões entre empresas, transferência tecnológica e fornecimento de produção.

Por seu turno, a América Latina apresenta obstáculos para a aplicação de PCT. Segundo Amílcar Herrera, estes obstáculos são: os culturais (incluindo as limitações nos investimentos em capital humano); os relacionados ao sistema produtivo (que possui limitada demanda por cientistas locais e capacidade tecnológica, sendo o fator mais desfavorável pelo pífio P&D, à exceção de algumas empresas públicas e poucas firmas privadas); e institucionais. A ineficiência do governo e das instituições afeta as PCT, exigindo por parte do governo uma complementação para a falta de incentivo na inovação privada⁵.

As origens do direcionamento das políticas industriais na América Latina estão ligadas fortemente à teoria da dependência. Esta teoria apresenta significativa preocupação com as chamadas deteriorações dos termos de troca, entre os países da América Latina e o resto do mundo, especialmente, com os países detentores de vantagens competitivas e que iniciaram seu processo de industrialização no século XIX. Para Celso Furtado (apud ETZKOWITZ; BRISOLLA, 1999), isso provocou uma concentração do processo de desenvolvimento em poucos países, mostrando a dependência econômica de alguns países, que é aspecto característico do processo econômico. Assim, a substituição de importações conduziria economias como a brasileira a uma produção interna de bens de capital que proporcionaria uma autonomia no seu modo de desenvolvimento industrial. No Brasil foram lançados três Planos Básicos de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (PBDCT I/1973-1974, II/1975-1979 e III/1980-1985) assim como estratégias inovadoras para a criação de incubadoras tecnológicas (ETZKOWITZ; BRISOLLA, 1999). Não obstante a importância desses fatores para iniciar uma PCT, as características políticas, institucionais e as crises econômicas do Brasil e da América Latina impediram a obtenção dos mesmos ganhos das políticas industriais do Sudeste Asiático.

⁵ Neste sentido, Sabato (1979) desenvolveu o conceito de **triângulo** o qual estabelecia a importância de ligações entre o Governo, a indústria e centros de ciência. O sucesso destas relações dependeria da capacidade do país contar com uma infra-estrutura adequada para desenvolver a ciência e a tecnologia.

MUDANÇAS CAUSADAS PELA GLOBALIZAÇÃO, IMPACTO DAS POLÍTICAS DE P&D DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS NO SNI E NOVOS MODOS DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

Segundo Sigurson (1997), cinco mudanças foram significativas e deram início à chamada globalização:

- a) a redução dos gastos em P&D destinados à defesa;
- b) o aumento dos gastos em P&D por parte do setor corporativo (grandes empresas);
- c) o direcionamento das políticas de P&D para o setor civil em várias áreas;
- d) as mudanças no sistema tecnológico global causado pelas fusões e aquisições das empresas, as quais passam a desenvolver P&D nas universidades e centros de pesquisa do mundo inteiro;
- e) a mudança de percepção em torno do papel do P&D, que deixa de ser direcionado a fins eminentemente militares e passa a ser utilizado para aumentar a competitividade da economia.

Tais mudanças, por conseguinte, demandaram novos tipos de políticas de tecnologias mais adequadas ao novo contexto sócio, econômico, político e tecnológico.

Para Sigurson (1997), estas mudanças propiciaram a passagem de interesses nacionais do plano geopolítico para o plano geoeconômico, reduzindo, assim, o papel dos estados-nações como únicos condutores de políticas de P&D e permitiram a participação das grandes corporações nessa área. Para entender esta nova lógica, Sigurson descreve as características das empresas multinacionais, que passaram a ter dimensões mesoeconômicas e a afetar, significativamente, as políticas macroeconômicas dos países. Citando Holland⁶, Sigurson (1997) menciona que essas empresas têm a capacidade de relacionar a moderna tecnologia com os baixos custos de trabalho em âmbito mundial e são capazes de modificar a teoria neoclássica de vantagens comparativas em dois aspectos. O primeiro é que o comércio se dá através das empresas filiais da mesma multinacional em diferentes países; o segundo aspecto é que a principal preocupação destas empresas é com o comércio internacional entre países ao invés dos investimentos diretos e produção nestes países. A transferência tecnológica é um elemento significativo destas empresas, pois fortalece a relação entre a empresa matriz e suas filiais. Algumas empresas multinacionais organizam sua estrutura de maneira hierárquica, com um grupo pivotal de firmas controlando a chave tecnológica enquanto outras tecnologias são transferidas para as filiais. A standardização e o uso da tecnologia pelas filiais constituem uma estratégia global das multinacio-

⁶ HOLLAND, S. **The global economy**: from meso to macroeconomics. London: Weidenfield and Nicholson, 1987.

nais. Nesse sentido, a transferência de *know-how* inclui a aplicação de patentes e licenças, descartando assim a concorrência de outras firmas.

Por outro lado, o autor aponta as mudanças que as grandes corporações causaram no processo de desenvolvimento tecnológico e de P&D, uma das quais pode consistir na internacionalização do processo de P&D, que é realizado nas empresas filiais das corporações no mundo inteiro. Esse processo requer fluxos correntes de informação e resultados tecnológicos que são difundidos por meio de um grande complexo de rede beneficiado pelo desenvolvimento das telecomunicações.

Tal mudança é analisada por Chesnais (1992) em dois períodos. O primeiro, quando houve uma expansão das empresas multinacionais (EMs), entre 1950 e 1975, se caracterizou pela existência de estruturas de P&D das EMs concentradas nas suas matrizes em virtude de se contar com SNIs locais estruturados e satisfatórios para as suas demandas. Paralelamente, essas EMs se inseriam em países em desenvolvimento, cujos mercados estavam fechados, e tinham como prioridade efetivar fluxos comerciais em relação aos seus investimentos diretos realizados. Esses investimentos, por sua vez, foram direcionados pelas características particulares de cada país receptor de tais investimentos, denominado pela **teoria de internacionalização** de Teoria Eclética de Dunning ou de Vantagens de Localização. As vantagens de localização reuniam a presença de recursos naturais (mineração e agricultura), disponibilidade de recursos humanos com qualificação específica e baixo custo de mão-de-obra, mercados caracterizados por algum grau de protecionismo ou especificidade nacional a economias externas à firma, que promovem a especialização do produto e concentra a sua produção em certas áreas. Nesse período, a transferência de tecnologia da EM matriz para as suas filiais localizadas em países emergentes era realizada por meio da imitação. Por outro lado, esses países tinham pequeno poder de barganha, pois os acordos apresentavam cláusulas que proibiam a exportação dos bens ali produzidos e exigiam o pagamento de *royalties*.

Nos países desenvolvidos, diferentemente, os investimentos diretos externos eram fontes de acumulação tecnológica como consequência do aprendizado e do estabelecimento de rotinas e qualificações das filiais locais. Ao mesmo tempo, a capacidade de aprendizado da empresa dependia da configuração e da estratégia da EM em determinar a função das filiais. Nesse sentido, existiam três possíveis direções do papel das filiais. A primeira direção consistia na estrutura do tipo *down scaled replica*, na qual as filiais produziam os mesmos produtos da matriz. A organização das filiais seguia o modelo da matriz, e a produção era destinada aos mercados locais. Estas filiais não promoviam a capacitação tecnológica e realizavam poucas adaptações para a realidade local. De qualquer maneira, algumas filiais realizavam *learnig by doing* e *learn to learn*, ações incentivadas pelas políticas locais. O segundo papel caracterizava a filial como racionalizada,

a qual estabelecia abordagens sistemáticas para seu envolvimento internacional e estratégias de desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, as filiais ganhavam destaque, na estratégia da corporação, pois desempenhavam funções específicas de produção nas diferentes localidades onde a EM estava presente. Já o terceiro papel caracterizava a filial como *world product mandate*. As filiais realizavam acordos com a matriz para a produção de direitos exclusivos de um ou alguns produtos no mercado regional com potencial elevado de consumo. Por outro lado, certos setores industriais de maior complexidade e sofisticação tinham instalado laboratórios de P&D em outros países como forma de penetrar em novos mercados, aumentar sua parcela de mercado global e adicionar novos conhecimentos e tecnologias desenvolvidos em outros países. No entanto, todo o controle decisório estava concentrado na matriz da EM.

O segundo período, a partir da década de 1980, denominado por Chesnais (1992) de globalização, se caracteriza por perdas de barganhas dos estados como um todo. O mercado cria relações competitivas entre as EMs e, nesse sentido, houve um aumento significativo dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) no mundo inteiro. Surge a *Network Firm* (compartilhamento tecnológico), um novo tipo de firma transnacional que adota novas formas de organização corporativa. Por outro lado, a supremacia econômica americana passa a ter maior concorrência tecnológica, principalmente por parte de países do Sudeste Asiático, e força uma invasão mútua de mercados. Um dos indicadores do acirramento da globalização é o incremento do uso de patentes internacionais caracterizando, de alguma maneira, um processo de transferência de tecnologia. Nesse mesmo contexto, a fonte que desenvolve os insumos científico e tecnológico provém, na sua maioria, da pesquisa básica, à exceção do Japão.

Outra característica fundamental desse período é que as EM, por suas estruturas oligopolizadas, formam alianças estratégicas para poder irradiar e estabelecer fluxos tecnológicos recíprocos e criar barreiras à entrada de firmas concorrentes, fator que, além de acarretar mudanças significativas no âmbito comercial, cria desestabilização nos sistemas de governança nacional. A partir de 1980, portanto, as EMs buscaram a conquista de novos mercados e a busca de novos conhecimentos. Por essa razão, as EMs intensificam a construção de laboratórios de P&D nos países em que elas tinham interesse em agregar conhecimentos complementares para a produção de bens e serviços adequados às necessidades de cada país. Esse processo também influencia o SNI dos países, bem como a capacidade normativa destes para estabelecer políticas de tecnologia individuais. A tecnologia se transnacionaliza, mostrando que as EMs deixam de se concentrar unicamente no comércio internacional e passam a internalizar suas atividades de P&D em outros mercados não desenvolvidos, que para Chesnais representa um elemento desestabilizador do sistema.

Utilizando os conceitos de Howell (1992), Sigurson apresenta duas classificações a respeito das mudanças em relação ao P&D e a tecnologia das EMs: A **horizontal**, que constitui a transferência de certos produtos específicos de uma planta para outra de outro país, e a **vertical**, que abrange além de produtos, trocas de inovação e P&D, sendo que este último traria maiores benefícios e ganhos para as empresas multinacionais.

Sigurson também analisa o comportamento das empresas multinacionais, associando sua forma de atuação como uma espécie de federalismo corporativo com características de subsidiarismo de informações e dados, interdependência de ações, elementos comuns (moeda, linguagem e leis estandardizadas) e monitoramento, administração e governança entre a matriz e suas filiais.

Sobre o SNI, ele mostra que, a partir das recentes evidências empíricas, os governos controlam pouco este sistema. As instalações científicas de larga escala são crescentemente formadas e operadas por consórcios internacionais com interesses também internacionais, os quais passam a dividir os altos custos de P&D. Dessa maneira, programas de ciência e tecnologia ultrapassam os interesses de qualquer estado-nação. O SNI deixa de ter caráter nacional, as indústrias usam o sistema em rede para negociar seus produtos e a tecnologia emerge das fronteiras das indústrias e não mais dos governos. Na perspectiva desse panorama, o autor também identifica atores que ganham e perdem com a globalização. No que se refere aos tipos de trabalho, ele mostra a perda de espaço do serviço de produção rotineiro (manufatura com pouca especialização) para os serviços de analistas simbólicos (setor especializado), que vem crescendo. Este último setor pode ser comercializado no mundo inteiro.

Considerando as mudanças trazidas pela globalização, o autor afirma ainda que é preciso redefinir parâmetros de segurança e adaptá-los às novas tendências. Em termos gerais, a segurança deverá ter a habilidade para identificar os riscos e gargalos de mercados em médio e longo prazo como também encontrar novas oportunidades de mercados, dentre outras habilidades.

O conceito de espaço econômico também é modificado, uma vez que as mudanças propiciaram:

- a) a diminuição de custos de transporte e telecomunicações;
- b) a realocação de manufaturas e serviços no mundo inteiro;
- c) a demanda de grandes investimentos para o desenvolvimento de novos produtos, principalmente em P&D, para a inserção simultânea em grandes mercados.

Dessa maneira, a segurança da economia espacial passa a ter outras prerrogativas, que podem ser: a formação de uma base de conhecimento, a capacidade de gerar e gerir P&D, a habilidade para explorar novos produtos, além de

incentivos a redes institucionais que possam transferir o conhecimento produzido para a sociedade. Juntamente com estas novas demandas, é importante o resguardo legal bilateral/multilateral de acordos sobre a conduta econômica dos atores envolvidos. E, por fim, nesse contexto, torna-se relevante a proteção do capital intelectual como elemento que garantirá o crescimento das grandes corporações. Essa proteção lida com relações de conflito relacionadas a:

- a) interesses globais x interesses nacionais;
- b) países desenvolvidos x países em desenvolvimento;
- c) países desenvolvidos x países desenvolvidos.

Tais mudanças, por sua vez, alteram a prática e o gerenciamento de patentes como mecanismos de proteção intelectual.

No que se refere à forma de produção do conhecimento científico, social e cultural, Gibbons et al. (1994) mostram que esse processo tem passado por mudanças significativas que marcam a passagem de uma produção tradicional de conhecimento, gerado dentro de um contexto disciplinar, cognitivo e, principalmente, acadêmico identificado pelos autores como **modo 1**; para um novo modo de produção de conhecimento gerado fora das instituições acadêmicas e caracterizado pela transdisciplinaridade, heterogeneidade e reflexibilidade do contexto econômico e social, identificado como **modo 2**.

Por outro lado, tais mudanças decorrem do aumento significativo do ensino superior, nas últimas décadas, criando um excesso de diplomados altamente qualificados que não puderam ser absorvidos pelas colocações acadêmicas tradicionais. E, a maioria desses profissionais qualificados, por sua vez, desenvolve conhecimentos nas indústrias, laboratórios, rede de firmas, consultorias, *think tanks* etc⁷ provocando a proliferação de vários lugares de produção de conhecimento e excluindo o monopólio de certificação de habilidades e de conhecimentos das universidades.

Outro efeito importante é a criação de um mercado de educação contínua e o incremento na qualificação da força de trabalho para responder às rápidas mudanças tecnológicas (LOUIS; ANDERSON, 1998). Neste caso, o crescimento do ensino superior propicia a criação de novos mercados e produtos, fornecendo a base de conhecimento para o crescimento industrial. Ele provê um contínuo fluxo de treinamento pessoal para a indústria, aumentando a sua aproximação com a ciência e tecnologia. Como resultado tem-se a multiplicação de *sites* caracterizando a pesquisa como atividade profissional e não mais como atividade

⁷ Mode 2 knowledge is thus created in a great variety of organizations and institutions, including multinational firms, networks firms, small hi-tech firms based on a particular technology, government institutions, research universities, laboratories and institutes as well as national and international research programmes (GIBBONS et al., 1994, p. 6).

elitista e restrita somente às universidades⁸. Para explicar o processo de massificação do ensino superior, Louis e Anderson apresentam dez elementos que acompanham este processo.

A universidade diversifica suas funções, podendo produzir desde uma pesquisa mais abstrata até o treinamento de alguma habilidade mais utilitária. Para tanto, são criadas novas formas de atividades, como estudos de tempo parcial e educação continuada de profissionais mais maduros. O resultado desse processo é a menor distinção entre instituições centrais e periféricas.

Muda drasticamente o perfil da população de estudantes, que por gênero passa a ser equilibrado e passa a ser conformado por uma base social mais ampla, deixando assim de ser elitista. A educação superior se torna uma experiência comum.

O novo sistema de educação superior passa a ser dominado por áreas de educação profissional: profissões liberais, profissões técnicas (subáreas de engenharia que acompanham as novas tendências da industrialização e das ciências de informação), profissões estimuladas pelo *welfare-state*, profissões de administração, gerenciamento e contabilidade. Nesse contexto, as ciências sociais e humanas deixam de ser áreas centrais.

Cria-se uma tensão entre ensino e pesquisa, pelo direcionamento do ensino superior para atender grande número de estudantes, com foco na pesquisa. O principal objetivo passa a ser a produção científica e o desenvolvimento de dispositivos, e não mais o treinamento de mentes jovens.

Dados os objetivos específicos, a pesquisa é direcionada para fins mais pragmáticos. Desde este ponto de vista, fica difícil obter financiamento para pesquisas que não sejam válidas e consistentes. Isso resultou na diminuição de possibilidades de pesquisa, que se concentraram em determinados lugares.

Face aos altos custos, houve um declínio na produção de pesquisas básicas, não sendo mais necessário o agrupamento de pesquisadores ao redor de locais de produção.

As universidades passam a se desenvolver dentro de uma rede mais ampla, que envolve o governo, indústrias e a mídia, reduzindo assim o monopólio do conhecimento e aumentando sua transparência e responsabilidade.

A tecnologia passa a ser uma ferramenta importante para o ensino, tornando pessoal o relacionamento entre ensino e pesquisa.

8 The growth in the number of students seeking a university-type education had a number of consequences for the system of higher education. First, came growth in the old, elite universities; next the creation of new universities; the expansion of non-university forms of post-secondary education offering different or no degrees, and finally, the assimilation of the new sectors to the degree granting system, and the inclusion in both old and new universities of the new faculties and departments representing subjects formerly excluded from them, preparing students for the new or semi-professions (LOUIS; ANDERSON, 1998, p. 73).

Surgem novos recursos para sustentar o ensino superior. O estado deixa de ser o único financiador do ensino superior, passando a compartilhar essa função com outras instituições. Desta maneira, surge uma diversidade intelectual e de pesquisa.

Por fim, a última mudança decorrente do crescimento do ensino superior é a eficiência na divisão do conhecimento. Por um lado, se aprecia um importante processo de especialização e fragmentação do conhecimento e, por outro, o abandono do remorso moral das universidades pela procura da especialização e a acumulação da experiência profissional.

Outro ponto importante destacado por Louis e Anderson (1998) é a descrição do processo de transição para o conhecimento industrial. Neste ponto os autores afirmam que os graduados continuam desenvolvendo habilidades fora das universidades, principalmente, nas indústrias onde são incentivados a produzir um conhecimento mais aplicado e utilitário. Esse conhecimento é incentivado com a intensificação da concorrência econômica internacional. Tal cenário modifica o processo de transferência de tecnologia, outrora representado pelo modelo linear no qual a universidade mantinha distância do setor comercial e preservava os valores acadêmicos. Este modelo deu lugar a um processo mais dinâmico e interdependente, que transita tanto pela academia como pela comercialização dos resultados desta pesquisa, mantendo uma relação intensa que se movimenta da periferia para o centro do sistema universitário.

A partir dessa nova realidade, o processo se tornou irreversível. Segundo Gibbons et al. (1994), as diferenças mais significativas entre os **modos 1 e 2** podem ser vistas no Quadro 1.

Modo 1	Modo 2
<p>Os problemas são fixados e resolvidos pelos interesses específicos de uma ampla comunidade acadêmica;</p> <p>É disciplinar;</p> <p>É caracterizado pela homogeneidade;</p> <p>É Hierárquico e tende a preservar esta forma;</p> <p>É pouco responsável socialmente e menos reflexivo.</p>	<p>O conhecimento é levado para fora em um contexto de aplicação;</p> <p>É transdisciplinar;</p> <p>A sua organização é heterogênea;</p> <p>É mais heterárquico e passageiro, empregando diferentes tipos de controle;</p> <p>Tem mais responsabilidade social e é reflexivo, ou seja, inclui um amplo grupo de praticantes, colaborando para resolver um problema definido em um contexto específico e localizado.</p>

Quadro 1 - Algumas diferenças entre os modos 1 e 2 de produção de conhecimento

Fonte: Gibbons et al. (1994).

O novo modo de produção de conhecimento (modo 2) envolve diferentes mecanismos de geração de conhecimento e comunicação, reúne atores de diferentes áreas de conhecimento, que provêm distintos *sites*. É nesse contexto que o conhecimento passa a ser gerado. Ademais, sua aplicação visa atender às necessidades tanto da indústria como do governo; da ciência e também da sociedade em um sentido mais amplo. Esse conhecimento é sempre produzido sob um aspecto de contínua negociação e inclui a participação ativa de vários grupos de atores, com diferentes pontos de vista e aplicações. Nesse novo modo, a solução dos problemas transcende as fronteiras de um único conhecimento específico e se torna um processo de geração de conhecimento **transdisciplinar**. Tal processo desenvolve distintas estruturas teóricas, metodológicas e de pesquisa. Os resultados deste conhecimento são, inicialmente, dados nos níveis de produção. Seguidamente, a difusão acontece quando os agentes divulgam estes resultados e disponibilizam para a geração de outros tipos de pesquisa. Esta **transdisciplinaridade** é dinâmica.

O modo 2 também é **heterogêneo**, do ponto de vista das habilidades e experiências e, ao mesmo tempo, mantém uma diversidade organizacional. Isso ocorre porque ele transpõe as fronteiras formais de produção de conhecimento e propicia uma relação estreita entre *sites* de conhecimento movimentando para fora a produção de uma área tradicional exclusiva. A flexibilidade e o tempo de resposta do conhecimento são características deste modo. Este processo depende diretamente da mobilidade da comunicação entre os agentes praticantes e a maneira como eles priorizam e selecionam os problemas. Todas estas ações dependem diretamente da tecnologia de comunicação e da ciência da computação, as quais possibilitam estabelecer canais formais e informais de comunicação.

Por outro lado, os impactos dos avanços da ciência e tecnologia têm influenciado os rumos da pesquisa. Desta forma, os interesses públicos também são levados em consideração. A **responsabilidade social** influencia a nova maneira de produzir conhecimento, refletindo tanto na interpretação e difusão de resultados como na definição do problema e na delimitação da prioridade de pesquisa, o que cria um ambiente mais **reflexivo**.

Nesse novo modo de produção de conhecimento, o *controle de qualidade* da produção do conhecimento é influenciado pelos diferentes interesses intelectuais envolvidos. Esses critérios passam a ser multidimensionais e podem estar ligados a características econômicas (como custos e competitividade) e sociais, dentre outras. Dessa forma, a qualidade é determinada por uma ampla gama de critérios e interesses, que refletem a composição social do sistema. Enfim, esse novo modo de produção de conhecimento traz novos desafios para os governos e as suas políticas de ciência e tecnologia, além de instituir o desafio de inserir este novo tipo de produção de conhecimento no SNI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou analisar as políticas de ciência e tecnologia (PCT) capazes de assegurar o bem-estar das nações no período 1950-90. Para tanto, fez-se uma análise histórica da difusão dessas políticas na indústria a partir do modelo referencial norte-americano, denominado *modelo linear*, que focava tradicionalmente a pesquisa básica para fins de defesa nacional. O texto mostra as mudanças pelas quais essas políticas passaram, numa perspectiva histórica e baseada no caso de vários países dominantes, entre os anos 1950-90, a fim de se adaptarem às novas realidades considerando as culturas norteadoras. A realidade contemporânea caracteriza-se pela produção de conhecimento de caráter transdisciplinar, heterogêneo e reflexível do contexto econômico e social.

A concepção atual retrata a importância do espaço local e global para a instituição e efetivação das PCT a partir da discussão da noção dos sistemas nacionais de inovação (SNI). E, a partir da comparação de dois casos, o do Sudeste Asiático e da América Latina, observa-se que, apesar de esses dois países partirem de objetivos comuns em suas políticas de inovação, que era a de fortalecer a indústria nacional a partir do desenvolvimento tecnológico auspiciado pelo governo, eles alcançaram resultados distintos em função das especificidades de seus SNIs. Em ambas as regiões o foco não se restringiu à pesquisa básica, mas, sobretudo, abrangeu o desenvolvimento tecnológico por meio da pesquisa aplicada e também orientada para fins comerciais e não apenas em função dos interesses governamentais de defesa nacional, tal como proposto pela ação pioneira dos EUA. No entanto, as semelhanças terminam aqui, pois a orientação dada à demanda internacional, que exigiu estabelecer políticas econômicas e sociais que permitissem desenvolver um aprendizado específico para este mercado, foi o principal fator diferenciador entre o Sudeste Asiático e a América Latina. E, neste caso, o sistema educacional teve importância singular para fomentar o processo de aprendizagem e desenvolvimento tecnológico no Sudeste Asiático. Ademais, a vantagem geopolítica dos países do Sudeste Asiático também consistiu outro fator diferenciador e favorável para a performance de suas políticas públicas de inovação, pois contou com a proximidade de um importante centro financeiro, o japonês, além de acordos que facilitaram fusões de empresas, transferência tecnológica e fornecimento de produção. Estes aspectos, característicos dos países do Sudeste Asiático, se mostraram mais efetivos para o desenvolvimento econômico regional. Enfim, o debate feito neste capítulo se propôs a reunir a discussão sobre a difusão da inovação tecnológica na indústria a partir de uma análise histórica, que até hoje tem sido apresentada de forma fragmentada em várias publicações.

REFERÊNCIAS

- ALIC, J. et al. **Beyond spinoff**: military and commercial technologies in a changing world. Harvard: Harvard Business School Press, 1992.
- BUSCH, V. **Science**: the endless frontier. Washington: National Science Foundation, 1945. Disponível em: <<https://archive.org/details/scienceendlessfr00unit>>. Acesso em: 2 dez. 2016.
- CHESNAIS, F. National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises. In: LUNDEVALL, B.-A. (Ed.). **National System of Innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning in National System of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Anthem Press, 1992. p. 259-292.
- EDQUIST, C. **Innovation policy**: a systemic approach. 1999. Disponível em: <<http://www.druid.dk/conferences/summer1999/conf-papers/edquist>>. Acesso em: 2 dez. 2016.
- ELZINGA, A. J. A. Changing policy agendas in science and technology. In: JASANOFF, K. et al. (Ed.). **Handbook of science and technology studies**. London: SAGE Publications, 1995. p. 572-597.
- ETZKOWITZ, H.; BRISOLLA, S. Failure and success: the fate of industrial policy in latin america and south east asia. **Research Policy**, v. 28, n. 4, p. 337-350, apr. 1999.
- FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1987.
- GIBBONS, M. et al. **The new production of knowledge**: the dynamics os science and research in contemporary societies. Los Angeles: SAGE Publications, 1994.
- HOWELLS, J. R. **Emerging global strategies in innovation management**: in the impact of globalization on Europe's Firms an Industries. London: Pinter, 1992.
- LIST, F. **The national system of political economy**. New York: Longmans, Green, and Co., 1909.
- LOUIS, K.; ANDERSON, M. The changing context of science and university-industry relations, massification of research and education. In: ETZKOWITZ, H.; WEBSTER, A.; HEALY, P. (Ed.). **Capitalizing knowledge**: new intersections of industry and academia. Albany: State University of New York Press, 1998.
- LUNDEVALL, B-A; ANDERESSEN, E. S.; DALUM, B. National system of production, innovation and competence building. In: NELSON AND WINTER DRUID SUMMER CONFERENCE, 2001, Aalborg. **Anais...** Aalborg, DK: [s.n.], 2001. Disponível em: <http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2001-229.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Frascati manual**: 2002: proposed standard practice for surveys on research and experimental development. Paris: OECD, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/inno/frascatimanualproposedstandardpracticeforsurveysonresearchandexperimentaldevelopment6thedition.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The measurement of scientific and technical activities**: proposed standard practice for surveys of research and experimental development. Paris: OECD, 1970. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/inno/Frascati-1970.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Frascati manual**: 1990. Paris: OECD, 1990.

SABATO, J. **El triángulo nos enseña donde estamos, en Sabato**. [S.l.]: Juárez Editor, 1979.

SIGURDSON, J. Emerging sources of cooperation and conflict in the international technology market. In: SIMON, D. F. (Ed.). **Techno-security in an age of globalization**: perspectives from the pacific rim. New York: M. E. Shape, 1997.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. London: Methuen & Co, 1776. Disponível em: <http://www.ifaarchive.com/pdf/smith_-_an_inquiry_into_the_nature_and_causes_of_the_wealth_of_nations%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SMITH, B. L. R. **American science policy since World War II**. Washington: Brookings Institution Press, 1990.

STOKES, D.E. **Pasteur's quadrant**: basic science and technological innovation. Washington: Brookings Institution Press, 1997.

PARTE 2

**A ESCALA LOCAL DE
PLANEJAMENTO E
GOVERNANÇA**

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA: OPORTUNIDADES E AMEAÇAS NO ENFRENTAMENTO À POBREZA E EXTREMA POBREZA

Ingeborg Anni Rulf Cofré
Christian Luis da Silva

OBJETIVO

- Compreender o processo de implementação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no âmbito local (município de Curitiba).

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) representou um marco para a sociedade brasileira. Depois de longo período de regime militar-autoritário, junto ao processo de redemocratização do país, é promulgada a chamada **Constituição cidadã**. Tal documento transformou a dinâmica democrática brasileira e as relações econômicas e sociais do país.

A característica **cidadã** da nova Carta refere-se ao reconhecimento de diversos direitos sociais que, juntamente com os direitos de liberdade, igualdade perante a lei e de participação nas decisões políticas, formaram uma nova noção de cidadania com o objetivo de promover uma sociedade mais igualitária e justa. Tal concepção é perceptível nos objetivos fundamentais da República estabelecidos no art. 3º Carta Magna (BRASIL, 1988), a saber:

- I) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II) garantir o desenvolvimento nacional;
- III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dessa forma, a partir da CF (BRASIL, 1988), as políticas sociais brasileiras têm como finalidade alcançar o que foi estabelecido nos objetivos fundamentais da República. Assim, a constante busca por uma sociedade mais igualitária e justa tem como base o reconhecimento dos direitos sociais a todos os brasileiros, direitos “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, conforme art. 6º do Capítulo II (BRASIL, 1988).

Tal perspectiva possibilitou que, nos últimos anos, no Brasil, se avançasse no combate à pobreza e à desigualdade, como demonstram Neri (2011) e Barros et al. (2010). No que se refere à desigualdade, o Coeficiente de Gini do Brasil – índice que mede a desigualdade nos países¹ – que chegou a atingir um índice maior a 0,6 na década de 1990, em 2011 alcançou o índice de 0,52 (BRASIL, 2012c). Se-

¹ Este índice agrega as diferenças entre a renda das pessoas em uma única medida – ou seja, mede a concentração de renda em um determinado grupo – que pode variar de 0 a 1, sendo o coeficiente igual a 0 quando todas as pessoas possuem a mesma renda, e igual a 1 quando uma única pessoa detém toda a renda disponível do grupo.

gundo BRASIL (2013), de 1992 a 2012, foram 12 milhões de pessoas a menos vivendo na miséria e 28 milhões de pessoas a menos vivendo na pobreza no Brasil.

No entanto, tais avanços se devem a uma variedade de fatores, dentre os quais a valorização do salário mínimo² e as políticas públicas de combate à pobreza (BRASIL, 2013; NERI, 2011). Estas últimas integrando um sistema mais amplo de proteção social, que vem sendo construído desde os anos 1930, que se organiza em políticas universais e que passa por um processo de consolidação mais vigoroso a partir da Constituição Federal de 1988.

É a partir desse contexto, que este capítulo busca compreender e analisar o recente movimento estatal de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, especialmente no que concerne ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, e a sua implementação em nível local, no caso, no Município de Curitiba. Primeiramente, tem-se que o BSM atua a partir de uma perspectiva multidimensional da pobreza, e tem como objetivo principal retirar da miséria as pessoas classificadas em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* inferior a R\$ 77,00³, e age a partir de três eixos (BRASIL, 2011):

- a) garantia de renda, que visa ao alívio imediato da extrema pobreza;
- b) acesso a serviços públicos, a fim de melhorar as condições de educação, saúde e cidadania;
- c) inclusão produtiva, na busca de aumentar as capacidades e oportunidades de trabalho e geração de renda.

Tal plano, ao reunir um conjunto de iniciativas, constituiu um esforço de adoção da perspectiva intersetorial e de articulação federativa nas ações de combate à pobreza, como assinalam Fonseca, Jaccoud e Karam (2013), buscando implementar ações mais integradas e cooperativas a fim de proporcionar e garantir o acesso aos direitos sociais pela população em situação de vulnerabilidade social.

Nesse sentido, é a partir da problemática da complexidade do contexto de atuação do Estado, marcado pelas relações intergovernamentais e gestão governamental em geral fragmentada, mas que recentemente tem realizado esforços e inovações no que se refere à coordenação intergovernamental e gestão integrada, que se insere este capítulo. No intuito de compreender o processo de implementação do BSM no Município de Curitiba, especialmente no tocante à organização institucional e política dos programas de combate à pobreza no município e às oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, realizou-se uma pesquisa descritiva e explicativa (GIL, 2007) de base qualitativa (MINAYO; SANCHES, 1993), por meio de pesquisa bibliográfica em

2 Este ganhou importância significativa ao ser nacionalmente unificado, e vinculado ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes, pela Constituição Federal de 1988.

3 Em valores de 2015, em 2011 o valor correspondia a R\$70,00 de renda familiar per capita.

artigos e livros científicos, documentos oficiais relacionados ao tema, observação participante e entrevistas semiestruturadas com profissionais responsáveis pela implementação das ações de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza no município.

O capítulo encontra-se organizado em cinco seções, incluída esta introdução. Na seção seguinte buscou-se compreender o debate teórico em torno do conceito de políticas públicas e federalismo brasileiro; na terceira seção, buscou-se analisar o BSM e o seu análogo local, o Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), relacionando-os com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a fim de compreender a organização institucional mais ampla em torno dos programas de combate à pobreza no país; para em seguida, na seção quatro, analisar as oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza. Na quinta e última seção, são tecidas as considerações finais.

POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO BRASILEIRO

No que se refere ao conceito de políticas públicas, Souza (2006) ressalta que não existe uma única, nem melhor, definição de política pública. A autora cita a definição de Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p.24), de que políticas públicas são um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Já para Dye (2011), política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. No mesmo diapasão, Kraft e Furlong (2010) afirmam que política pública é uma ação ou omissão do governo – associada a metas, recursos e regulamentos – com vistas a lidar com problemas públicos.

Com efeito, as definições de política pública chamam a atenção para a ação dos governos que ocorre não sem o embate em torno de interesses, ideias e preferências, englobando indivíduos, instituições, interações e ideologias, cada qual com influências variadas nos resultados da ação (SOUZA, 2006). Dessa forma, Souza (2006) define política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.26).

Nesse sentido, tal campo de conhecimento deve levar em conta, segundo Frey (2000), as três dimensões da política, a saber: a *polity*, que se refere à dimensão institucional abrangendo a ordem do sistema político, incluindo o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo; a *politics*, que diz respeito à dimensão processual da política, reconhecendo seu caráter conflituoso; e a *policy*, referente aos conteúdos concretos da política, ou seja, dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das

decisões políticas. Tais dimensões, como lembra o autor, podem ser separadas para uma análise mais específica, mas não se deve ignorar que, na realidade política, são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Dessa forma, a análise de políticas públicas ou a abordagem da 'policy analysis', de acordo com Frey (2000), visa compreender a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política.

Assim, para a análise de políticas públicas no contexto institucional brasileiro, há que se levar em conta as características específicas da organização socioterritorial adotada no país. Uma vez que, pode-se afirmar, o sucesso ou não das políticas públicas depende de vários fatores, um dos quais se refere às características da organização sociopolítica e territorial do país como Estado federativo. Este sistema federal organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos (SOUZA, 2008). Dessa forma, está baseado no compartilhamento de poder, o que inclui tanto a legitimidade, como as decisões coletivas entre mais de um nível de governo, tornando, assim, as relações intergovernamentais mais complexas (ABRUCIO, 2005).

Pode-se pensar que o Brasil adotou o federalismo, entre outras razões, por sua extensão territorial e suas desigualdades regionais, uma vez que, segundo Burgess (1993 apud ABRUCIO, 2005), toda federação deriva de uma situação federalista, que consistiria na existência de duas condições:

- a) heterogeneidades no interior da nação, como diferenças étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas;
- b) de um discurso da **unidade na diversidade**, em que se busca manter a integridade territorial de um país marcado pela heterogeneidade.

Assim, tal situação possibilitaria a formação de uma Federação, um tipo de pacto entre os diferentes níveis de governo.

Com efeito, Abrucio (2005) ressalta que tal pacto entre os níveis de governo deve estar fundado sobre o princípio da soberania compartilhada, em que se deve garantir a autonomia dos governos ao mesmo tempo em que se reconhece a interdependência entre eles, estabelecendo uma relação de equilíbrio. No caso do Brasil, é a CF que determina, já em seu art. 1º, ser o país uma "República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal"⁴ (BRASIL, 1988), sendo os municípios reconhecidos pela primeira vez como entes federativos autônomos, junto aos Estados e à União (LASSANCE, 2012).

Tal reconhecimento de autonomia política, financeira e administrativa transformou os municípios em importantes atores no que se refere ao arranjo político

4 O federalismo, ainda, é considerado cláusula pétrea pela Constituição de 1988, na qual sua extinção ou modificação não podem ser objetos de emenda constitucional, como estabelecido no art. 60.

federativo e à implementação de políticas públicas. Entretanto, mesmo com o rearranjo institucional trazido pela CF, que apontou para uma modalidade de federalismo cooperativo, em que existem funções compartilhadas entre os níveis de governo (ALMEIDA, 2000), os primeiros momentos pós-1988 foram marcados pela ausência de cooperação e coordenação federativa (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). Tais dificuldades caracterizaram o que Abrucio (2005) denominou de **federalismo compartimentalizado**, em que cada ente federativo procura encontrar seu papel específico, e não há um incentivo para o compartilhamento de tarefas e uma atuação mais cooperativa, podendo os entes competir entre si, tomar e implementar decisões interdependentes que, inclusive, podem produzir resultados em sentidos opostos.

No entanto, Abrucio (2005) destaca que no Brasil o federalismo se caracteriza pela coexistência de dois tipos de tendências: competitivo e cooperativo. Dessa forma, tais características fragmentadoras e compartimentalizadoras que caracterizaram as relações intergovernamentais pós-1988 passam a ter convívio cada vez mais frequente, em especial desde meados da década de 1990 até os dias atuais, embora com tendências voltadas mais à cooperação e à coordenação federativa (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). Essa forma de coordenação federativa tem sido bem sucedida como contraposição ao **federalismo compartimentalizado**, e tem se caracterizado por constituir os sistemas federativos de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010), como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o SUAS. É a partir deste contexto de organização das políticas públicas em torno da concepção de sistema que se analisa a estratégia recente de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza no país, com base na atuação em nível municipal, no caso o Município de Curitiba.

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS), A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E O PROJETO CURITIBA SEM MISÉRIA (CSM)

As políticas públicas de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza estão organizadas em torno de um Sistema de Proteção Social brasileiro, do qual faz parte o recente SUAS. Este é fruto, inicialmente, da nova concepção de assistência social trazida pela CF, que a reconhece como direito social, o que possibilitou a emergência da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993). Tais legislações permitiram que a assistência social se deslocasse de uma trajetória histórica de prestação de serviços caritativos, de ações pontuais, individualizadas, muitas vezes relacionadas a usos clientelistas, para iniciar um processo de

institucionalização enquanto política pública de Estado (COLIN; GONELLI; MORENO, 2014; DRAIBE, 1998; MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012).

A partir do entendimento da primazia da responsabilidade pública sobre a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, inicia-se o processo de organização da PNAS, aprovada em 2004 (BRASIL, 2004), na forma de um sistema descentralizado e participativo, o SUAS (BRASIL, 2005). O SUAS, portanto, expressa um avanço da institucionalização da política de assistência social enquanto direito social e de responsabilidade do Estado, cuja gestão baseia-se no pacto federativo, em que são estabelecidas as competências e atribuições para cada ente federativo⁵, num movimento de coordenação e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, tal sistema comporta instâncias de articulação, pactuação e deliberação das metas e prioridades, como as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), em nível estadual, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em nível federal. Tais instâncias permitem a realização do Pacto de Aprimoramento do SUAS, firmado entre os três entes federados, e no qual se estabelecem as metas e prioridades no âmbito do SUAS (BRASIL, 2005, 2012a).

A pactuação federativa em torno do SUAS inclui questões que dizem respeito ao cofinanciamento do Sistema, em que são estabelecidas a responsabilização conjunta das três esferas de governo frente ao financiamento da estruturação dos serviços socioassistenciais continuados. Mesquita, Martins e Cruz (2012) afirmam que a mudança para um novo padrão de financiamento da política, no que se refere à forma de repasse, por meio de repasses automáticos, fundo a fundo, busca dar continuidade ao custeio dos serviços, uma vez que os repasses são regulares e diretos, além de permitirem a transparência e controle social por meio dos Conselhos de Assistência Social.

No entanto, Mesquita, Martins e Cruz (2012), em pesquisa sobre o padrão do cofinanciamento na política de assistência social, em nível nacional, direcionado ao SUAS, com base em dados referentes a 2009, constataram que, além da baixa participação dos estados no cofinanciamento da política, a utilização dos fundos de assistência social para a realização dos repasses ainda é um desafio para a consolidação deste instrumento de gestão financeira no âmbito do SUAS. Primeiramente, com base em dados orçamentários, as autoras verificaram que, de 2002 a 2009, quando se tem o gasto total com a política de assistência social, o maior financiador é o governo federal, seguido dos municípios e estados, com 78%, 14% e 8% respectivamente. Tal gasto expressivo do governo federal deve-se à responsabilidade deste para com os benefícios monetários, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Entretanto, excluindo-se os gastos com tais benefícios, os municípios são os entes com os maiores gastos com o financiamento dos serviços da assistência social,

5 Ressalta-se como a organização do SUAS, por meio das Normas Operacionais Básicas de 2005 e de 2012, traz como competência do ente municipal a operacionalização de projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito local.

com 49,6% do gasto total, sendo que os estados apresentam 27,5% e o governo federal, 22,9% dos gastos⁶.

Em outra análise, com base em dados da Pesquisa dos Municípios Brasileiros 2009 (MUNIC/IBGE), Mesquita, Martins e Cruz (2012) verificaram que o governo municipal é o principal financiador da política de assistência social, com 77% dos recursos orçados, seguido pelo governo federal, com 19%, e pelo governo estadual, com 4%. Tem-se que, para o Município de Curitiba, para o ano de 2009, 80,7% dos recursos de financiamento da política de assistência eram de recursos próprios do município. No que se refere à participação estadual no cofinanciamento, Curitiba não obteve registro de recursos financeiros transferidos pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), ou seja, para o ano de 2009, do total de recursos disponíveis no Fundo Municipal de Assistência Social de Curitiba, 80,7% eram recursos próprios, 0,0% eram recursos do FEAS, e 19,3% eram recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

A baixa participação dos estados no cofinanciamento dos serviços do SUAS indica, segundo Mesquita, Martins e Cruz (2012), as dificuldades de efetivar a pactuação entre os três entes federativos, principalmente no que cabe à esfera estadual, em torno do cofinanciamento do sistema, especialmente no que se refere à utilização do modelo de repasse acordado na regulamentação do SUAS. A não utilização das transferências via fundo a fundo indica uma fragilidade na continuidade e regularidade dos recursos, além da dificuldade de controle social frente a tais recursos.

Nesse sentido, a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Estado do Paraná, em outubro de 2015, reflete tal fragilidade do pacto federativo em torno da estruturação do SUAS. Apesar da existência de regulamentação indicando o uso dos Fundos de Assistência Social como instrumento de repasse de recursos para o financiamento da política de assistência social, o Estado do Paraná criou um fundo paralelo para gerir os recursos utilizados nessa área. O Fundo é utilizado para o financiamento de ações e serviços no âmbito da política de assistência social, com recursos destinados às Redes de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade; e para uma diversidade de ações, que vão desde ações na assistência social a ações de educação, saúde, habitação, reforço de renda familiar (PARANÁ, 2015). Tal fundo paralelo opera, desse modo, à margem da PNAS, dificultando a constituição e consolidação de um orçamento único por nível de governo para a gestão financeira da política de assistência, como prioriza a PNAS, além de dificultar o controle social e a transparência na utilização dos recursos, uma vez que tais fundos não se submetem à fiscalização dos respectivos conselhos de assistência social.

6 É interessante observar a evolução do gasto na área de assistência social na última década. Com base em dados orçamentários do FNAS, tem-se que entre 2002 e 2012 houve uma elevação de R\$ 24,5 bilhões, sendo o orçamento de R\$ 8,4 bilhões em 2002 e de R\$ 32,9 bilhões em 2012 (COLIN; GONELLI; MORENO, 2014).

Dessa forma, a instituição de fundos paralelos no financiamento de ações da política de assistência social constitui obstáculo para a consolidação da pactuação entre os entes federados no que diz respeito à estruturação de um sistema nacional de políticas públicas, o SUAS. Sabe-se que a pactuação e cooperação entre os entes federados é um dos maiores desafios para as políticas públicas brasileiras, principalmente num contexto de estado federativo com 5.570⁷ municípios, 26 estados, 1 Distrito Federal e 1 União, isto é, são 5.598 unidades federativas que devem pactuar e cooperar, o que não é nada trivial. Tem-se ainda que a instituição do SUAS, fruto de uma política nacionalmente concertada, contém em si uma determinada visão sobre a responsabilidade do Estado no âmbito da assistência social, que deve ser primazia do Estado conforme a LOAS e a CF.

Tal visão é reafirmada pela PNAS, que igualmente traz importantes princípios para a gestão governamental, especialmente para a atuação de combate à pobreza, como a perspectiva da territorialização e da intersetorialidade. Primeiramente, a PNAS reconhece que a assistência social tem caráter de política de Proteção Social, a qual deve “(...) garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2004, p. 31). Nesse sentido, a PNAS delimita seu público usuário às pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, como:

[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

A PNAS procura, assim, tornar visíveis aqueles indivíduos e grupos da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis; busca, portanto, “incluir ‘os invisíveis’, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades” (BRASIL, 2004, p. 15). Tal visão comporta olhar a família e os indivíduos inseridos em um determinado contexto social, que produzem e do qual são produzidos, desse modo, não se culpabiliza a família por determinada situação em que se encontra, mas se busca compreender a realidade social daquela família na sua integralidade, tanto no que se refere aos aspectos internos quanto aos aspectos externos à família. Para tanto, a PNAS reconhece a necessi-

7 Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

dade de integrar-se às demais políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, sendo o território um dos múltiplos fatores que levam o indivíduo e a família à situação de vulnerabilidade e risco social. Assim, traz como princípios a territorialização⁸ e a intersetorialidade.

Tais princípios foram incorporados ao Projeto CSM, que por sua vez compõe o Programa Curitiba Mais Humana, encarregado pela atuação na dimensão **desenvolvimento social** do Plano Plurianual do Município de Curitiba 2014-2017. Este Programa tem como órgão responsável a Fundação de Ação Social (FAS), além de 12 outros órgãos envolvidos, e tem como objetivo geral “fortalecer políticas de proteção social e de promoção dos direitos humanos visando à erradicação da extrema pobreza, à construção de relações igualitárias e solidárias, e ao desenvolvimento social nos territórios de Curitiba” (CURITIBA, 2013, p. 42).

Dessa forma, o Programa Curitiba Mais Humana que abrange sete projetos – sendo o Curitiba Sem Miséria um deles –, envolve ao menos quatro diferentes secretarias municipais, o que implica a necessidade de trabalhar junto a outros setores, o que levou à criação de espaços intersetoriais de gestão para o Programa, os denominados Colegiados Regionais de Gestão Integrada. Assim, cada Regional Administrativa da Prefeitura de Curitiba⁹ comporta uma instância gestora interseccional do Programa formada pelos chefes de núcleo de cada secretaria, sendo seu articulador o respectivo Administrador Regional, ademais de contar também com a participação de representantes dos territórios, uma vez que tal Programa encontra-se vinculado ao modelo municipal de Administração Pública Deliberativa. Tal instância de articulação e pactuação possui a função de coordenar e implementar o Programa no âmbito regional, pactuando as ações regionalizadas e articulando com parceiros governamentais e não governamentais.

Nesse sentido, tais instâncias de articulação e pactuação possuem o objetivo de gerir a atuação regional de forma mais integrada entre os diversos setores que compõem a administração municipal. Tal atuação regionalizada inclui, ainda, a realização pelas regionais de um diagnóstico local e um Plano de Ação Intersetorial Regional. Sendo que tal diagnóstico regionalizado deve privilegiar um olhar diferenciado sobre os territórios priorizados. Estas são áreas concentradoras de vulnerabilidades e, ou, riscos sociais que demandam uma atuação mais integrada e interseccional. Assim, em cada Regional existe um território deli-

8 A PNAS traz o princípio de territorialização não somente na forma de organização dos equipamentos públicos do SUAS, priorizando a localização dos serviços nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e risco social, mas reconhece igualmente o território como um dos múltiplos fatores que podem levar o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade e risco social.

9 A cidade de Curitiba está dividida em dez Regionais Administrativas, nove delas criadas em 1986 (FÉLIX, 2013), e a décima em 2015. Cada Regional funciona como uma subprefeitura, encarregada dos bairros, com o objetivo de aproximar o planejamento local ao planejamento da cidade como um todo. Tais Regionais contam, ainda, com a presença das Ruas da Cidadania, consideradas “símbolo da descentralização administrativa” e que se caracterizam por oferecer essencialmente serviços municipais, mas igualmente alguns serviços estaduais e federais.

mitado cujo olhar estatal deve priorizá-lo no que se refere à oferta de serviços e implementação de ações locais.

Tal projeto de atuação intersetorial em Territórios Priorizados em Curitiba surgiu da ocorrência, em 2013, de muitos casos em que, devido a enchentes e alagamentos, muitas famílias residentes em áreas precárias acabaram perdendo suas casas. A partir dessa situação começaram a ser pensadas propostas de trabalho conjunto sobre determinados territórios, num sentido de ir além do atendimento individual de famílias, e de construir um olhar para atuar no conjunto do território e suas necessidades coletivas. Tem-se, ainda, que, a possibilidade de pensar o território permite não somente ampliar o olhar para os problemas complexos, mas também planejar uma atuação mais integrada e intersetorial, pois se observa que diversos setores estão presentes nos territórios, embora atuando de forma fragmentada.

A dificuldade histórica de trabalho integrado, decorrente da mencionada fragmentação dos diversos setores da administração pública, levou a uma primeira tentativa de organizar ações conjuntas nos Territórios Priorizados em Curitiba. Nesse intuito, são realizados dias de **Ação Integrada no Território Priorizado**, com a disponibilização à população local, por parte de diversas secretarias municipais, de serviços nessas áreas prioritárias, além de alguma atividade específica, a exemplo da ação em que ocorreu uma observação participante.

Tal Ação Integrada em Território Priorizado, a primeira realizada naquele território, foi uma tentativa do Estado, em nível municipal, de se aproximar mais da população, no intuito de oferecer serviços e de estar presente, atuando naquele território tradicionalmente excluído. No entanto, a baixa participação da população no dia da Ação Integrada (mesmo que outros elementos tenham que ser levados em conta, como o horário da ação, durante a semana pela manhã) reflete ainda a dificuldade de diálogo que o Estado tem com a população. Mas, se por um lado a efetividade da ação junto à população ainda foi bastante incipiente, por outro, tal ação, ao colocar diversos setores públicos reunidos num mesmo local, possibilitou estreitar o diálogo entre eles¹⁰.

Contudo, é importante ressaltar a diferença entre políticas **territorializadas** e políticas **territoriais**. Koga (2011), com base no sociólogo francês Michel Auctès, chama a atenção para o fato de existirem políticas territorializadas que são executadas de um modo descentralizado num dado território, mas com uma lógica centralizada e fragmentada, sendo, portanto, o território somente uma espécie de depósito das ações setorializadas, enquanto as políticas territoriais teriam como ponto de partida os territórios, como agentes indutores das políti-

10 Como relato de profissional da FAS no dia da Ação no Território que afirmou ter conseguido realizar vários contatos, encaminhamentos e negociações com outras secretarias.

cas. Dessa forma, para que a dimensão territorial e a intersetorialidade possam realmente produzir efeitos sobre a realidade, deve-se ir além das políticas territorializadas, em que o território é apenas o objeto da soma de ações estatais setorializadas, para tornar-se indutor de uma ação conjunta, sendo, portanto, o sujeito central das políticas públicas.

Nesse intuito, muitos avanços precisam ser realizados no que se refere à atuação municipal de Curitiba, como um enfoque maior em políticas territoriais e não somente em políticas territorializadas. No entanto, já os primeiros passos de ação com diversas secretarias nos territórios revelam a potencialidade das ações intersetoriais sob uma perspectiva territorial. Principalmente porque essa perspectiva permite ampliar o foco de atendimento, como expresso na PNAS, que mudou o foco de atendimento de pessoa a pessoa, para o princípio da matricialidade sociofamiliar e da territorialização. Como bem observou profissional da FAS:

“ [...] a gente vai vendo nesses territórios onde a área é irregular, é sujeita a desabamento, então tem regiões no Boa Vista, o Território Priorizado do Boa Vista quando chove muito o pessoal não consegue sair de casa, porque as ruas são de saibro e são íngremes, então quando chove a pessoa não pode sair de casa porque ela não consegue andar mesmo, sabe. Então como que uma família não será vulnerável? Estando na área assim? Ela já era vulnerável porque teve que ir pra uma área assim, também ninguém escolhe morar num lugar desse, já foi lá por uma vulnerabilidade, agora ela não vai conseguir melhorar de vida, assim ela pode ganhar na loto, na mega, se ela continuar morando lá ela não vai conseguir sair pra trabalhar no dia que chove, entendeu? Entendeu? Esse reconhecimento do quanto o território também influencia nas vulnerabilidades que não é uma coisa de escolha pessoal, não é uma coisa que você não consegue, ou a sua família não dá conta, essa é uma outra questão que a gente começou a explorar ainda nesse processo dos Territórios, é uma outra forma de olhar que também as nossas equipes estão se apropriando disso (Entrevistado 3¹¹). ”

É interessante notar na fala do Entrevistado 3 o reconhecimento de que o território é capaz de determinar vulnerabilidades, independentemente de escolhas e capacidades pessoais e, inclusive, independentemente do nível de renda da pessoa. Observa-se que, mesmo ao focar num critério de renda, por exemplo, o fato de a pessoa ganhar um prêmio monetário, se continuar a morar num território precário, continuará vulnerável no que diz respeito à possibilidade de locomoção. Isto é, o território precário é determinante de vulnerabilidades sociais

11 Dados da entrevista com profissional da Superintendência de Planejamento da Fundação de Ação Social de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

independentemente de escolhas e capacidades pessoais. E atender a população residente nos Territórios Priorizados é, muitas vezes, atender o público alvo do Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM).

O CSM, assim como o BSM, é formado por três eixos:

- a) garantia de renda;
- b) acesso a serviços;
- c) inclusão produtiva.

Tal articulação de políticas variadas nos três eixos reflete a concepção de que a situação de pobreza, e de extrema pobreza, não se restringe à insuficiência de renda, sendo necessária uma ação estatal integrada e intersetorial para o atendimento das necessidades dos indivíduos e famílias nessa situação. Nesse sentido, o público-alvo do CSM é compreendido pelas famílias e indivíduos com renda familiar *per capita* de até R\$ 77,00¹² e famílias e indivíduos que residam em Território Priorizado independentemente da renda familiar *per capita*, mediante avaliação técnica. Desse modo, observa-se uma diferença nos critérios de inclusão de potenciais beneficiários do CSM¹³ em relação aos critérios utilizados pelo BSM. Enquanto o Plano federal utiliza como critério de seleção apenas o corte de renda, o CSM amplia a possibilidade de inserção de indivíduos e famílias residentes nos Territórios Priorizados, independentemente de sua renda, pois se entende que estes territórios são marcados pela concentração de vulnerabilidades e, ou, riscos sociais.

Tal possibilidade é importante, pois, apesar de Curitiba apresentar números positivos quando se trata de médias da cidade, como o IDHM de 0,823¹⁴, apresenta muitas desigualdades intraurbanas, como expresso no Índice de Gini de 0,55¹⁵, que mede a desigualdade, e informações como a de que, em 2016, ainda há em Curitiba 45 famílias que usam em casa iluminação à vela¹⁶. Há ainda o fato

12 Com referência de valores para o ano de 2015 a maio de 2016.

13 O público-alvo do CSM é constituído por: i) famílias e indivíduos com renda familiar per capita de até R\$ 77,00 e que permanecem em situação de extrema pobreza por não receberem benefícios de transferência de renda na data de sua inclusão no projeto; ii) famílias e indivíduos que, mesmo após o recebimento de benefícios de garantia de renda, não superam a situação de extrema pobreza, mantendo renda familiar per capita de até R\$ 77,00; iii) famílias e indivíduos que residam em Território Priorizado independentemente da renda per capita familiar e conforme avaliação técnica; iv) famílias e indivíduos com renda familiar per capita superior a R\$ 77,00, em situação de vulnerabilidade e risco social, mediante parecer técnico, podendo ser famílias beneficiárias do PBF em suspensão por descumprimento de condicionalidades, famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 87,00 recebendo ou não benefício; no entanto, a inclusão destas famílias e indivíduos no projeto dependente de disponibilidade financeira. (CURITIBA, 2015a; 2015b).

14 Fonte: IBGE Cidades, para o ano de 2010. Lembrando que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM – ONU/PNUD) é uma média composta por três indicadores: longevidade, educação e renda. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=410690&idtema=118&search=parana|curitiba|C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm->>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

15 Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para o ano de 2010. Lembrando que o Índice de Gini mede a desigualdade, podendo seu valor variar de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 mais concentrada a renda se encontra. Disponível em: <<http://curitibaemdados.ippuc.org.br/>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

16 De acordo com dados do Cadastro Único (Data CAD).

de que Curitiba, como revela entrevista com profissional da FAS, por ser uma metrópole que tem certa dinâmica econômica, muitas vezes permite que um indivíduo tenha uma renda superior a R\$ 77,00, mas igualmente é uma cidade com um custo de vida alto que o obriga ao gasto dessa renda. Dessa forma, utilizar além do critério de renda, outro critério para a inclusão de possíveis beneficiários do CSM, permite incluir pessoas e famílias com necessidades de enfrentamento às vulnerabilidades sociais dentro do contexto da cidade de Curitiba. Como observado anteriormente, muitas vulnerabilidades sociais podem estar mais relacionadas ao contexto territorial precarizado do que unicamente ao critério de renda de forma isolada.

Assim, a questão da dimensão territorial do CSM se diferencia do BSM, à medida que no plano federal o território não é uma perspectiva evidente, expressando-se somente na diferenciação entre as políticas públicas destinadas à população residente nas áreas rurais e urbanas. Desse modo, o projeto municipal de enfrentamento à extrema pobreza se aproxima e dialoga mais com a PNAS do que com o BSM, no que se refere a esta temática.

Um aspecto fundamental do CSM é o caráter prioritário dado ao público-alvo do projeto. Os indivíduos e as famílias incluídas no projeto têm prioridade em todos os serviços realizados e gerenciados pela FAS ou em parceria com outras secretarias. Dessa forma, esse público, tradicionalmente invisível, ganha visibilidade, agora visto pelo Estado como prioridade máxima de atendimento integral e intersetorial.

Como comentado anteriormente, tanto o Programa Curitiba Mais Humana, quanto o Curitiba Sem Miséria, dialogam com a PNAS em vários aspectos. Sendo que as ações implementadas de atendimento à população em situação de extrema pobreza ocorrem, principalmente, no âmbito do SUAS. Isto é, a porta de entrada do beneficiário ao CSM ocorre por meio dos equipamentos do SUAS, especialmente os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O município de Curitiba totaliza 45 CRAS, com financiamento, conforme o Data SUAS, exclusivamente de origem federal e municipal. É nesses equipamentos públicos que a população tem acesso aos serviços e benefícios da assistência social, entre outros serviços públicos, via encaminhamentos. É por meio dos profissionais do CRAS que os indivíduos e as famílias se registram no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)¹⁷, possibilitando-lhes acesso a benefícios e serviços públicos.

17 O Cadastro Único é um registro de informações sobre as famílias de baixa renda e suas condições de vida, sendo obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais. A gestão do CadÚnico, e do PBF, é realizada pelo ente municipal. Em Curitiba é realizada pela Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios (DIGB) da FAS. Tal estrutura burocrática tem evoluído junto com a evolução do próprio Sistema do Cadastro Único, sendo referência para o aprimoramento da gestão, dando suporte às demais secretarias municipais, aos CRAS com informações sobre as famílias em situação de extrema pobreza para a realização de Busca Ativa, por exemplo, em que o Estado chama para si a responsabilidade de encontrar os possíveis beneficiários de seus serviços e benefícios.

Para ter acesso ao CSM e aos serviços e benefícios vinculados aos três eixos de atuação, o indivíduo ou a família devem estar inscritos no CadÚnico. Uma vez inscritos, os beneficiários têm acesso aos benefícios de garantia de renda como o PBF, ou BPC, ou ainda ao Renda Família Paranaense¹⁸, no caso de beneficiários residentes no Estado do Paraná, e, ou, a um benefício municipal de renda vinculado à segurança alimentar, o Cartão do Armazém da Família¹⁹. Dentre os serviços e benefícios vinculados ao Cadastro, destacam-se: Carteira do Idoso, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programas Habitacionais, Telefone Popular; além dos serviços socioassistenciais ofertados no âmbito do SUAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), entre outros²⁰.

No Projeto CSM, a família beneficiária dispõe de atendimento socioassistencial mais particularizado, contando com um Plano de Acompanhamento Familiar²¹. Trata-se de um pacto efetuado com a família, em que o ator estatal responsável pelo atendimento faz um diagnóstico da família buscando identificar potencialidades e vulnerabilidades e propõe intervenções a serem feitas juntamente com a família. Dessa forma, o Plano funciona como uma ponte que permite articular as particularidades das famílias com questões mais universais, como as características coletivas da extrema pobreza associadas ao território, e a questões de classe social, as quais as políticas e programas buscam abarcar.

Outro importante instrumento de atendimento aos beneficiários dessas ações é o acompanhamento realizado no âmbito das ações de inclusão produtiva. Em nível local, dois programas dialogam com o Programa de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) e adotam o termo **mundo do trabalho**, entendendo este como um conceito mais amplo e adequado ao de **mercado de trabalho** (BRASIL, 2012b). Trata-se dos programas municipais Mobiliza e FAS Aprendiz, que, buscando uma formação para além da mera qualificação profissional, incluem a formação cidadã, visando dialogar com as reais necessidades da população em situação de vulnerabilidade social, necessidades nem sempre relacionadas, de imediato, à capacitação profissional, sendo, geralmente, mais significativa uma formação anterior, mais ampla, para possibilitar o acesso ao mundo do trabalho. Como observado no depoimento:

18 O Programa estadual de Renda Família Paranaense corresponde a um complemento de renda aos já beneficiários do PBF, com renda familiar per capita superior a R\$ 77,00 e inferior a R\$ 87,00, elevando a linha da extrema pobreza para R\$ 87,00 per capita. Este benefício estadual utiliza os mesmos critérios de condicionalidades do Programa Bolsa Família, além dos mesmos instrumentos de gestão, como o Cadastro Único.

19 Este benefício corresponde a um crédito mensal, atualmente no valor de R\$50,00, não acumulável, para o acesso a gêneros alimentícios e materiais de higiene e limpeza a um preço 30% inferior ao preço praticado no mercado nos espaços denominados Armazém da Família.

20 Os serviços socioassistenciais estão divididos em dois tipos de Proteção Social: a Proteção Social Básica, ofertada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e a Proteção Social Especial, ofertada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Os serviços ofertados por cada Proteção foram tipificados em documento oficial de 2009 (BRASIL, 2009).

21 Este Plano de Acompanhamento tem duração de até 24 meses, tempo máximo de permanência da família ou indivíduo no CSM.

“ A gente tinha, e a gente fez umas experiências paralelas, inclusive de encaminhamento direto, pro Sistema S, por exemplo, em que o nosso adolescente chegou, a gente encaminhou 15 adolescentes pra vagas no Sest/Senat, eles pro processo seletivo, aí a gente foi ver porquê que a maioria não tinha passado, e a nossa pedagoga foi lá falar com a pedagoga do Sest/Senat e olhar as provas e os adolescentes muitos não fizeram a redação, outros fizeram redação de duas linhas, eles não conseguem chegar na entrevista e dizer o quê que eles esperam da vida, qual é a perspectiva de trabalho, e os selecionadores do mercado de trabalho estão selecionando os mais prontos pra esse mercado né, e assim a gente foi vendo na verdade que eles tinham pouca informação e formação do quê que está posto nessa realidade do mundo do trabalho, de direitos que eles têm (Entrevistado 1²²). ”

Ante a dificuldade de responder o **quê esperam da vida**, situação frequente nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, as ações locais de inclusão produtiva buscam dialogar com a realidade e as necessidades destas famílias que, como lembra Souza (2016), são dificuldades em desenvolver pensamentos prospectivos, realizar um cálculo sobre o futuro, o que é indispensável para o sucesso no mercado de trabalho, como exemplificado na entrevista 1 acima. Dessa forma, nota-se que programas direcionados a uma formação para o mundo do trabalho estão mais próximos da realidade dessa população do que programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

Por conseguinte, é essencial conhecer as reais necessidades e potencialidades da população em situação de pobreza, para poder reconhecer que tal situação está para além da insuficiência de renda e do acesso ao mercado de trabalho, e que encontrar-se nessa determinada situação decorre de motivos muito mais complexos, exigindo do Estado uma postura de diálogo com essa realidade para que sua intervenção seja realmente efetiva no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

OPORTUNIDADES E AMEAÇAS NO ENFRENTAMENTO À POBREZA E EXTREMA POBREZA

As recentes ações estatais de enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza, como o Plano BSM, e seu análogo local o Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), devem ser compreendidas dentro de um contexto mais amplo de atuação estatal, como o contexto de um Sistema de Proteção Social brasileiro. Isto é, principalmente desde a CF/88, tem havido avanços significativos na estruturação

22 Dados da entrevista com profissional da Diretoria de Proteção Social Básica da FAS de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

deste Sistema, por meio da institucionalização e estruturação da PNAS em torno do SUAS, da estruturação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do PBF, que possibilitaram a articulação entre benefícios e serviços sociais e socioassistenciais.

Tal processo de institucionalização tem impactado, igualmente, os processos políticos de negociação entre os entes federativos, em que se tem buscado maior cooperação e articulação entre os diferentes níveis de governo. O modelo adotado pela política de assistência social em torno do SUAS, busca contrapor-se ao “federalismo compartimentalizado”, no qual cada ente federativo atua sobre determinada política, sem determinações claras para cada nível de governo, ocorrendo muitas vezes uma sobreposição de ações, sem coordenação e cooperação, como caracterizou Abrucio (2005). No entanto, a despeito do esforço de sistematização das políticas e da articulação federativa nacional, convive-se com a ameaça de comportamentos fragmentados de um “federalismo compartimentalizado”.

Assim, observa-se que, no caso do Paraná, a pactuação cooperativa em torno do SUAS, por exemplo, tem apresentado aspectos de fragilidade e de dificuldade de integração, expressos na constituição de fundo paralelo para a administração dos recursos no âmbito da assistência social e do enfrentamento à pobreza e extrema pobreza. Este combate à miséria, ainda, tem apresentado ações pontuais e fragmentadas, como o Programa Renda Família Paranaense. Sendo assim, tais aspectos sinalizam dificuldades e desafios para a estruturação das ações de proteção social e de enfrentamento à miséria de forma integrada e cooperativa entre as três esferas de governo.

Em nível municipal, entretanto, tem havido importantes avanços e oportunidades no que diz respeito ao enfrentamento à pobreza e extrema pobreza. No que diz respeito à cooperação entre o governo federal e municipal, tem ocorrido o fortalecimento institucional e federativo em torno do SUAS e da gestão do CadÚnico e do PBF, com importantes aprendizados institucionais e estruturas burocráticas que têm possibilitado uma ação mais eficiente e efetiva. No que concerne ao Projeto CSM, tem-se que os esforços na gestão intersetorial e territorializada, por meio dos Colegiados Regionais de Gestão Integrada do Programa Curitiba Mais Humana e das Ações Integradas nos Territórios Priorizados, estimulam uma ação integrada e um olhar diferenciado às necessidades coletivas territoriais. Por se tratar de estratégias recentes, tais experiências se revelam importantes para uma maior aproximação e diálogo entre os diversos setores estatais, historicamente fragmentados, e entre estes e a população residente nos Territórios Priorizados, tradicionalmente excluída e invisível.

Dessa forma, o desafio da oportunidade de efetivação da perspectiva territorial, no município de Curitiba, passa igualmente pelo desenvolvimento de políticas territoriais, em que o território e suas características tornam-se o sujeito indutor das intervenções estatais, para além das políticas territorializadas que mantêm a lógica fragmentada das ações setoriais, tornando o território, por assim dizer, apenas o **depósito** das ações. Desse modo, no enfrentamento efetivo das situações de vulnerabilidades sociais, é essencial não só a maneira de atuar sobre o território (isto é, de forma intersetorial e integrada), como também o olhar territorial presente no conteúdo material das políticas.

Nesse sentido, as ações da assistência social, e o olhar prioritário para as famílias em extrema pobreza participantes do CSM, têm conseguido dialogar com as reais necessidades dessas famílias, e articular as questões universais com as questões particulares de cada qual. Assim sendo, o Plano de Acompanhamento Familiar – que estabelece um pacto entre a família e os agentes estatais e identifica suas vulnerabilidades e potencialidades, e determina as intervenções a serem realizadas em conjunto –, pode constituir eficiente instrumento para atender as necessidades particulares de cada família dentro do contexto coletivo em que se encontram. Essa articulação entre o universal e o particular ainda é um desafio para muitas políticas públicas.

Constata-se, assim, que a possibilidade da continuidade das ações de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza apresenta importantes oportunidades, como a de consolidação do SUAS e, portanto, do Sistema de Proteção Social brasileiro; de adoção de perspectivas mais amplas e efetivas de atuação como a territorial e intersetorial. Isso apesar dos enormes desafios relacionados ao efetivo diálogo das demais políticas setoriais com a realidade vivenciada pelas famílias e indivíduos em situação de pobreza; os desafios de articulação entre políticas universais e necessidades particulares; e, ainda, o reconhecimento de que determinadas questões, para se tornarem efetivas prioridades na agenda pública, decorrem de escolhas políticas – como assinala Dye (2011), política pública é o que o Estado escolhe fazer ou não fazer, de modo que fazer de fato esta escolha é um dos grandes desafios na atualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou compreender e analisar o recente movimento estatal de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, especialmente no que concerne ao Plano BSM, lançado em 2011, e a sua implementação em nível local, no caso, no Município de Curitiba. No entanto, buscou-se compreender tais ações de combate à miséria dentro de um contexto mais amplo de atuação estatal, qual seja, o de um

Sistema de Proteção Social brasileiro. Tal contexto permitiu compreender as oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza no Brasil, oportunidades que apresentam enorme potencialidade para a concretização dos objetivos da República estabelecidos na CF (BRASIL, 1988), o de um país mais justo e menos desigual; os desafios, conquanto imensos, são possíveis.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3716/2964>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, A. dos S.; MEDEIROS, B.A. de; AQUINO, L.M.C. de (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: IPEA, 2010. (Série eixos estratégicos do desenvolvimento brasileiro: fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, 9).

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO E GUERRA FISCAL NO BRASIL, 2000, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BARROS, R.P. de, CARVALHO, M. de, FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para discussão, 1460).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1-32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Seção 1, p. 18769-18772. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. **Norma operacional básica do SUAS**. Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2012b. Seção 1, p. 62-63. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2012/Mai/25/cnas-resolucao-no-18-de-24-de-maio-de-2012>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A década inclusiva (2001 – 2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. [S.l.]: [s.n.], 2012c. (Comunicado do IPEA, 155). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. [S.l.]: [s.n.], 2013. (Comunicado do IPEA, 159). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

COLIN, D.R.A.; GONELLI, V.M. de M.; MORENO, A.H.V.S. O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da Política Nacional de Assistência Social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. p. 349-363.

CURITIBA (PR). Fundação de Ação Social. Instrução normativa nº 1, de 17 de agosto de 2015. **Diário Oficial Eletrônico**, Curitiba (PR), 20 ago. 2015a. p. 56-64. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/98259982/dom-ctba-normal-20-08-2015-pg-56>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Fundação de Ação Social. Instrução normativa nº 2, de 12 de novembro de 2015. **Diário Oficial Eletrônico**, Curitiba (PR), 13 nov. 2015b. p. 90-92. Disponível em: <http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna_Pesquisa.aspx>. Acesso em: 21 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Lei nº 14.371, de 09 de dezembro de 2013. **Diário Oficial Eletrônico**, Curitiba, PR, 10 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegislacaoForm.jsp>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

DRAIBE, S. M. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. Campinas: Unicamp, 1998. (Caderno de Pesquisa, 32). Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno32.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. USA: Pearson Education, 2011.

FÉLIX, C. M. R. Modelo para atuação intersetorial na Prefeitura de Curitiba sob uma perspectiva transversal. In: CURITIBA (PR). Instituto Municipal de Administração Pública. **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013, p. 111-126. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/Livros/estado%20planejamento%20e%20administracao%20publica%20no%20brasil%202013/Livro%20ciclo%20de%20debates.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013. p. 307-334. (Coleção Projetos para o Brasil, 2). Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2015/08/PolíticasSociais-Vol02.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n.21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2011.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy**: politics, analysis and alternatives. USA: CQPress, 2010.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília, DF: IPEA, 2012. p. 26-36. (Diálogos para o desenvolvimento, 8). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. de F.; CRUZ, T.M.E. da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão, 1724). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1724.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

MINAYO, M. C. de S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set., 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1993000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 4 dez. 2016.

NERI, M. **A nova classe média**: o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo: Saraiva, 2011.

PARANÁ (Estado). Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, 1 out. 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/ITCMD/Lei_18573_2015.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, jan./jun. 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

SOUZA, J. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

PLANO DIRETOR MUNICIPAL: CASO DA CIDADE DE CURITIBA

Adilson Ivan Caropreso Pinheiro
Décio Estevão do Nascimento

OBJETIVO

- Analisar a evolução legislativa de planos diretores municipais, dentro do sistema legal urbanístico, sobretudo de Curitiba.

INTRODUÇÃO

O crescimento demográfico, os avanços tecnológicos, o amadurecimento da democracia brasileira, com maior participação popular e consciência cidadã, têm imposto novos desafios aos seus gestores, o que requer dos governos locais novas ferramentas e abordagens de planejamento (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). Deve-se ressaltar que o Plano Diretor da cidade de Curitiba, elaborado no ano de 1966, a partir de um concurso público (CURITIBA, 2015e), em pleno governo militar e no ritmo de desenvolvimento industrial que já havia se instalado no Brasil desde os anos 50, já no final da década de 1990, apresentava sintomas de esgotamento (OLIVEIRA, 2002, p. 89). A cidade de Curitiba cresceu desde então, passando de uma população de 350 mil habitantes (1966) para uma população de 1.8 milhões de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015). Logicamente, as problemáticas endógenas do município multiplicaram-se proporcionalmente a sua demografia. No entanto, as soluções adotadas pelos gestores municipais, muitas das vezes, não saíram do papel.

O desenvolvimento e ampliação das cidades configuram um processo intenso dentro de uma dinamicidade baseada na transformação dos espaços urbanos que constituem desafios para a sociedade e para o próprio Estado, à medida que concentram as demandas e expõem a gestão fragmentada dos territórios (BRASIL, 2010). Nesse contexto, este estudo tem como objetivo analisar a evolução legislativa de planos diretores municipais, dentro do sistema legal urbanístico, sobretudo de Curitiba. Em 2015, por meio da Lei nº 14.771 (CURITIBA, 2015d), Curitiba atualizou o seu Plano Diretor da cidade, Lei nº 2.828 (CURITIBA, 1966), procurando adaptá-lo às novas condições sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas da cidade, visualizando a aplicabilidade e a eficácia jurídica dos ordenamentos sobre a propriedade urbana ao longo das últimas décadas.

METODOLOGIA

Quanto ao método de pesquisa, utiliza-se o dedutivo, explicando o conteúdo do objeto pesquisado, que principia por uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formulam-se respostas e, pelo “processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 106). Com base em conceito de análise documental, obser-

vam-se “opiniões sobre as coisas, os seres, os fenômenos, manifestamo-las por juízos de valor” (BARDIN, 2011, p. 203). Este trabalho tem como ênfase a formação de uma dedução objetiva sobre a história evolutiva de uma norma.

Em relação à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, que se faz válida “na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento” (BARDIN, 2011, p. 145). Mediante análise de asserção avaliativa, qualitativa-comparativa, se estabelece um juízo de valor embasado em resultados concretos observados diante da doutrina e da legislação sobre o tema. Nesse prisma, faz-se importante não priorizar um único tipo de fonte para análise do ordenamento legal urbanístico das cidades, mas, isto sim, reunir todos os materiais que possam, direta ou indiretamente, servir de base para a execução analítica deste trabalho (PIMENTEL, 2001).

Assim, integraram esta pesquisa, além dos livros de doutrina específica, artigos publicados em periódicos específicos, legislação correlata, jurisprudências, publicações de seminários, palestras e congressos, conteúdos de jornais, em fontes nacionais e estrangeiras.

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Historicamente, o município surgiu como unidade político-administrativa na República Romana, “que tinha o interesse de manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força dos seus exércitos” (MEIRELLES, 2008). As cidades conquistadas recebiam da república Romana alguns poderes inerentes à sujeição ao poder de Roma, os quais poderiam ter origem nos direitos privados (*jus connubi, jus commercii*, etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). Assim, as cidades que recebiam estes benefícios eram conhecidas como *municipium* (MEIRELLES, 2008). O Brasil, no período colonial, não possuía municípios, mas capitanias, que administravam e comandavam as vilas que se formavam ou que aumentavam em seu potencial humano, territorial e econômico.

Atualmente, os municípios estão consagrados na Constituição Federal brasileira de 1988 como “entidade federativa indispensável ao sistema federativo, integrando-a na organização político-administrativa e garantindo-lhe a plena autonomia” (MORAES, 2003, p. 273). Dessa forma, a autonomia do município caracteriza-se pela “auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração” (MORAES, 2003, p. 274). Ainda, no Brasil o município é reconhecido como pessoa jurídica de direito público interno, entidade de terceiro grau, com autonomia que, segundo o art. 18, § 4º da nossa Constituição Federal

(BRASIL, 1988), possui algumas regras para a sua criação, incorporação, fusão e desmembramento (LENZA, 2011).

Os municípios brasileiros, atualmente, são regidos por suas leis orgânicas municipais, o que seria equivalente à uma constituição municipal, referendada pelo Poder Legislativo municipal, que atribui à administração pública local legislar sobre assuntos de interesse local, tendo como maior exemplo a sua Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento municipal.

O Quadro 1 traz a visão das principais mudanças legislativas que ocorreram nos municípios brasileiros desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988.

Constituição	Situação dos Municípios
1824	Foram instituídas as Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas brasileiras e que tinham como função governar e administrar estas. As Câmaras Municipais eram supervisionadas pelas Assembleias Legislativas, sendo que não havia um prefeito e sim “um procurador, empregado da Câmara Municipal e nomeado para o cargo” (MEIRELLES, 2008).
1891	Durante os 40 anos de vigência desta Constituição, os municípios não obtiveram autonomia. Prefeitos eram eleitos ou nomeados pelo governador do estado, rígido controle prévio e posterior (COSTA, 2014). Aumento da população nas cidades. Já no Estado Novo, os municípios tinham menos autonomia do que na época do Império.
1934	Houve um renascimento legal do município. Estipulou-se a autonomia municipal em linhas de firmeza e amplitude, fundando-a no poder de eleger o Prefeito e os membros da Câmara Municipal, “na decretação de seus tributos, na arrecadação e aplicação das suas rendas e, ainda, na organização dos serviços de sua competência” (COSTA, 2014). Entretanto, o curto período de vigência desta Constituição impediu a implementação de liberdade de ação dos municípios.
1937	Estado Novo, regime político central e concentrador do poder. Prefeitos nomeados e administravam sob as ordens do Estado e sem qualquer auxílio de órgão, entidade ou cidadão.
1946	Renascimento político, administrativo e econômico do município. Distribuição equitativa do poder (União, Estados e Municípios) e descentralização administrativa; eleição de prefeito e vereadores, autonomia para aplicar rendas e cobrar determinados tributos (determinados pela Constituição).

Constituição	Situação dos Municípios
1966 e a EC n° 1/67	Centralização das normas e reforço do Poder Executivo. Nomeação do prefeito pelo governador do estado nas capitais, mantida a administração do peculiar interesse. A EC n° 1/67 determinou o controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado sobre os municípios. Neste momento o país já “vivenciava um processo de urbanização bastante acelerado e que os municípios apresentavam uma importância fundamental nas relações espaciais, sociais e econômicas no território” (PONTES; FARIAS, 2012). Aumento da taxa de urbanização (26,35% em 1940 subindo para 68.86% em 1980).
1988	Os municípios foram integrados à Federação como entidades de terceiro grau, ampliação da autonomia municipal no aspecto político, administrativo e financeiro. Poder para elaboração da sua Lei Orgânica, eleição do prefeito e dos vereadores, autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (plano diretor).

Quadro 1 - Evolução histórica legislativa dos municípios influenciada pelas Constituições brasileiras

Fonte: Autoria própria (2016).

A mobilização dos municípios para a elaboração de um ordenamento jurídico capaz de reger o seu crescimento teve início no Brasil nos idos das décadas de 60 e 70, com o apoio do Governo Federal através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que financiava a elaboração dos planos diretores municipais (CYMBALISTA; SANTORO, 2009).

HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A CIDADE

O primeiro levantamento topográfico realizado no Brasil “foi o da Cidade do Rio de Janeiro em 1582, no reinado português de Felipe II” (ANDREATTA, 2006, p. 51). Porém, a primeira grande empreitada na área do urbanismo se deu por volta de 1874, com o Plano de Embelezamento e Saneamento da Cidade do Rio de Janeiro (ANDREATTA, 2006), período em que aquela cidade vinha sofrendo com a febre amarela, responsável por milhares de mortes (FURTADO, 2003).

Na década de 1930, surgem importantes planos diretores: para a Cidade do Rio de Janeiro, o Plano Agache; e o Plano Prestes Maia, para a Cidade de São Paulo. De forma geral, o Decreto-lei n° 58 (BRASIL, 1937) já determinava, para a propriedade urbana, a necessidade de planta e do plano de loteamento dos terrenos, sendo que ficaria a cargo da Prefeitura Municipal a aprovação dos mesmos (MACHADO, 2003).

Na década de 1960 surgem os super planos, “que se caracterizam pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento” (VILLAÇA, 2004, p. 212). Levados por esta ideia, no governo militar, surge o SERFHAU, que gerenciava o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento. Esse serviço tinha como prioridade instituir junto aos municípios brasileiros a ideia de planejamento por meio dos planos diretores, nascendo assim a indústria dos planos diretores (FERREIRA; BIASOTTO, 2012). Machado (2003, p. 383) observa que o Decreto-lei nº 271 de 1967 permitia aos municípios intervir no loteamento de áreas, subordinando-os às necessidades locais, visando ao desenvolvimento adequado.

No ano de 1988 é promulgada a nova Constituição Federal. No final dos anos 1990, promulga-se a Lei nº 9.785 (BRASIL, 1999), que insere a noção de lote que deverá atender às determinações do Plano Diretor e Infraestrutura Básica e Equipamentos Urbanos. Em 2001, pela Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), surge o Estatuto da Cidade, o qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Dessa forma, a rede integrada de sistemas, formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º da Constituição Federal), possui forte legislação regulamentadora de suas funções, sobretudo administrativas e legislativas. Estes instrumentos legais guiam os gestores municipais na formulação de políticas públicas e planejamento público estratégico que atendam às necessidades das cidades, de seus habitantes e, principalmente, à função social do Estado.

SOBRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Faz-se importante o entendimento do que seja a definição de um plano diretor municipal e, para tanto, se faz interessante trazer a definição de alguns autores ligados à área do urbanismo e da gestão municipal. Não menos importante é considerar o entendimento histórico dado pelo legislador em determinados diplomas legais, resgatando a definição dada pelo próprio município de Curitiba ao seu plano diretor.

A gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba, no Boletim da PMC de novembro/dezembro de 1943, em seu nº 12 da publicação e implantação do Plano Agache, definia Plano Diretor como estabelecedor das linhas e normas essenciais da remodelação da cidade, da extensão e do embelezamento desta. A mesma definição fazia constar ainda que o plano deveria “rasgar avenidas e sanear a sua área, disciplinar o seu tráfego, organizar as suas funções urbanas” proporcionando à cidade a fisionomia de capital (CURITIBA, 1943, p. 17). Convém também ressaltar que, na definição de Plano Diretor da cidade de Curitiba de 1943, já ha-

via a preocupação em zonear a cidade e estimular seu desenvolvimento dentro de uma padronagem técnica determinada.

Já a Lei Municipal nº 11.266 de 2004, em seu art. 3º, definia plano diretor como instrumento que visa proporcionar melhores condições para o desenvolvimento “harmônico e integrado e o bem-estar social da comunidade de Curitiba” (CURITIBA, 2004). Nesta lei fica clara a preocupação em desenvolver a Cidade de Curitiba em harmonia com os municípios de sua região metropolitana, sendo que o plano diretor, pela definição da própria lei, seria o “instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano do município, determinante para todos os agentes, públicos e privados, que atuam na cidade” (CURITIBA, 2004). Já o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), responsável pelas principais mudanças no novo Plano Diretor de Curitiba, define-o como o “instrumento básico da política territorial que dirá como será o desenvolvimento do município” (CURITIBA, 2014, p.2).

A Constituição Federal de 1988 diz que o plano diretor está inserido na política urbana, sendo “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988), obrigando as cidades com mais de 20 mil habitantes a instituí-lo. Seguindo esta mesma linha de pensamento, Silva (2010, p. 57) diz que o “plano diretor constitui instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local, que é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes”. Por este aspecto, o autor confere a obrigatoriedade do planejamento urbano, determinado pela Constituição Federal de 1988, para as cidades que se enquadram na norma constitucional.

Para o Estatuto da Cidade, ordenamento que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira de 1988, dando obrigatoriedade ao plano diretor municipal, o plano diretor incorpora toda a gestão do município e é “parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (BRASIL, 2001).

Silva (2010, p. 137), por sua vez, afirma que “o plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, afirmando, desta forma, que todas as cidades deverão possuir, em seus diplomas vigentes, um plano ordenador do seu crescimento. Da mesma forma, Saule Junior e Rolnik (2001, p. 11) salientam que o plano diretor é um dos “instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda à sua função social”. Já Villaça (2005, p. 9) qualifica o plano diretor, temporalmente, como sendo “algo funcional a médio e longo prazo”. Firkowski (2013, p. 79) defende que, a partir do ano 2000, os planos diretores municipais, agora “obrigatoriamente participativos”.

Este trabalho adota a visão de Silva (2010, p. 139), ao entender que o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, sobretudo, na maneira de vetorizar as ações do poder local municipal quanto ao melhor uso, ocupação e distribuição da propriedade urbana em seu primaz princípio da função social da propriedade.

Assim, com base em algumas linhas do pensamento jurídico e urbanístico, passa-se à ideia e à característica geral do plano diretor e do seu alcance dentro do universo composto pela cidade.

PLANO DIRETOR E A CIDADE

Ao analisar as cidades de uma perspectiva histórica e global, Le Corbusier (2002, p. 9) já observava que estas “explodem ou se congestionam, despovoando o campo”. A cidade tem a dimensão do humano refletindo e reproduzindo-se através do movimento da vida, de um tempo específico, que tem na base o processo de construção humana (CARLOS, 1997). A cidade também está ligada diretamente ao fenômeno da produção, “sendo que os problemas sociais da cidade devem ser encarados como o produto social e os ‘problemas urbanos’ como problema relacionado com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista” (SOUZA, 2011, p. 26), o que dificulta a obtenção de um bem comum geral.

Na tentativa de generalizar igualmente o acesso ao **bem comum** dentro da cidade, administradores e legisladores deveriam observar que a cidade é o produto de sua sociedade, agindo sobre uma força maior, imposta por um **fato social** (DURKHEIM, 2007) caracterizado em uma lei, um costume, uma ordem que determina o agir em sociedade. A necessidade de uma norma genérica que discipline a cidade nasceu com o crescimento urbano decorrente das migrações de pessoas em busca de melhores condições de vida (LOPES, 2011).

Por meio das Conferências Habitat, promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), conseguiu-se estabelecer uma rede mundial sobre legislação urbana (ULN) com o intuito de promover e facilitar a troca de conhecimentos legais no campo do desenvolvimento urbano. Esta rede (ULN) tem o seu foco global em (UNITED NATIONS, 2012):

- a) trocas de ideias sobre legislação e urbanismo;
- b) as melhores práticas e ferramentas legais em legislação urbana;
- c) parceria entre *experts* na área de leis urbanas no campo da legislação urbanística.

Com a redemocratização do Brasil, nos anos 80, o movimento de reforma urbana, com o apoio popular, ganhou força e espaço constitucional, dando autonomia municipal para elaboração do seu principal instrumento de ordenamento da cidade – o plano diretor. Sobre a importância da elaboração do plano diretor, Rezende e Ultramari (2007, p. 257) observam que a implementação deste instrumento é “compatibilizada com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade”. Com foco no “ordenamento das relações sociais sobre o espaço de todo o território municipal” (REZENDE; ULTRAMARI, 2007), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), em seu art. 42, determina que o município delimite áreas urbanas para a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, juntamente com as demais metas de infraestrutura, facilitando, assim, a urbanização e o acesso à cidade. Ainda no mesmo art. 42, o Estatuto da Cidade determina a implantação pelo município de um sistema de acompanhamento e controle do plano diretor.

Meirelles (2008, p. 550) afirma que o plano diretor deve ser “a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo”, relevando, assim, diretamente, a necessidade da participação popular na formulação deste instrumento de políticas públicas. Exemplo da obrigatoriedade de um plano diretor para os municípios que se enquadram nos ordenamentos do Estatuto da Cidade, consta no art. 1º do Decreto nº 2.581 do Governo do Estado do Paraná (PARANÁ, 2004). Esse artigo determina que o Estado só financie convênios de obras de infraestrutura municipal se o município possuir plano diretor devidamente aprovado por sua Câmara Municipal.

O plano diretor é um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (MEIRELLES, 2008). A cidade em sua formação histórica sempre apresentou problemas de fixação e mobilidade humana dentro dos seus limites (LEITE, 2012). Problemas que vieram se acumulando e se transformando em outros problemas, mais agudos e abrangentes, como o crescimento urbano desordenado, a desigualdade social, a falta de moradia, invasões, favelização, transporte deficitário, trânsito e poluição em todos os níveis, os quais somaram-se aos problemas sociais de educação, trabalho, saúde e, principalmente, meio ambiente urbano. Todos esses problemas, direta ou indiretamente, tiveram como base o desenvolvimento da cidade em todas as suas variantes.

A Carta de Atenas, formulada em 1933 durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, foi o primeiro Código de Urbanização feito para e pelos urbanistas. Nessa Carta, em sua primeira parte, destaca-se o fundamento: “A cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região” (INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL,

2015). Por sua vez, a Declaração de Estocolmo, de 1972¹, em seu Princípio 16, faz constar que:

Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde, a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

Nesse contexto, boa parte das nações desenvolveram algum tipo de legislação destinada a disciplinar a urbanização de suas cidades no intuito de enquadrarem-se em uma melhor qualidade de vida, de sustentabilidade, de padrões estéticos, sociais e econômicos. Exemplos constam na legislação da Alemanha², que se divide em construções particulares e públicas, ambas, porém, voltadas a disciplinar o crescimento das cidades. Entre elas: o Código Federal de Construção (Baugesetzbuch – BauGB), a Ordenação Federal de Utilização do Solo (Bau-nutzungsverordnung – BauNVO), a Portaria de Avaliação Imobiliária (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) e o Regulamento de Construção (Bauordnungsrecht).

Nos Estados Unidos, segundo Moore (2012, p. 7), “os direitos sobre a propriedade são quase sagrados”. O sistema de governo norte-americano concede aos estados e às cidades maior autonomia para legislar sobre o desenvolvimento urbano. A principal norma para regulamentação da propriedade urbana e do desenvolvimento nos Estados Unidos foi a *Zoning – by laws*, ou lei de zoneamento, que foi sendo adaptada por cada estado norte-americano. Exemplos são o *Municipal Government Act 1998*, do governo da Nova Escócia, o *State of Florida 2006*, do estado da Flórida, o *Land Use Board of Appeal*, do estado do Oregon (MOORE, 2012) e a *Land Use e Zonning Resolution 2015* da cidade de Nova York³.

No México, há a *Ley de Desarrollo Urbano del DF 2010* (ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, 2015); na Espanha, o art. 47 da Constituição e a *Ley del Suelo de 2007 y Texto Refundido de 2008* (PARELLADA, 2015). Quanto à União Europeia como um todo, existem a *European Urban Agenda* (2011) e a *Directorate-General for Regional and Urban Policy* (EUROPEAN UNION, 2014). No Japão, há o *Urban Land Use Planning System* (kenperitsu e yousekiritsu). Em Tóquio, tem-se o *National Spatial Planning Act* de 1950 (revisado em 2005), o *National Land Use Planning Act* (revisado em 2008) e o *National Capital Region*

1 Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 02 fev. 2015.

2 Disponível em: <<http://www.bmub.bund.de/en/topics/city-housing/urban-development-law/general-information-urban-development-law/>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

3 Disponível em: <<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonetext.shtml>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

Development Act, formulado em 1950 mas que, desde 1958, vem sendo periodicamente revisado (TOKYO METROPOLITAN GOVERNMENT, 2015).

Como se percebe, com base nas legislações, várias nações promovem o desenvolvimento consciente de suas cidades, por meio de políticas públicas que visam à valorização do cidadão, da propriedade, do comércio, da indústria, da saúde e implantação de aparelhos urbanos necessários para o desenvolvimento e sustentabilidade dessas áreas, além de regramento de uso e ocupação do solo e construção. O modelo desenvolvimentista, adotado pelo Brasil na década de 50, regeu a urbanização brasileira, sendo “um exemplo típico dos processos de urbanização nos capitalismo tardios, com industrialização acelerada e com grandes fluxos migratórios do campo para a cidade” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 159).

Nesse contexto, o Estado brasileiro organizado responsabiliza-se, então, em encontrar soluções para os crescentes problemas urbanos contextualizados em suas cidades, principalmente em sua ocupação, em sua migração e em seu desenvolvimento como um todo. Para disciplinar o desenvolvimento das cidades e, principalmente, o uso do solo e de seu meio ambiente - bem comum - o Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal, instituiu a obrigatoriedade da criação do plano diretor de desenvolvimento urbano para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo este o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 1988).

SOBRE A CIDADE DE CURITIBA

Segundo as Estimativas dos Municípios Brasileiros do ano de 2015, realizadas pelo IBGE (1º de julho/2015), o município de Curitiba conta uma população de 1.879,355 milhão de habitantes, com densidade demográfica de 4.027,04 habitantes por quilômetro quadrado (km²), não contando os deslocamentos populacionais dos habitantes da sua região metropolitana (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015).

A taxa de crescimento anual da cidade foi de 0,99% entre 2000 e 2010. Em 24 anos, a população de Curitiba teve um crescimento na ordem de 30%: de 1.315.035 (1991) para 1.879.355 habitantes (2015) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015) - e conta hoje uma das maiores frotas do Brasil, cerca de 1,360 milhão de veículos, uma proporção de 1,8 carros por habitante (PRATES, 2014). Quanto ao *déficit* de moradia, a fila pela casa própria em Curitiba é composta de 74 mil famílias (BAPTISTA, 2015), o que tem servido de combustível para a promoção de ocupações ilegais de áreas urbanas desocupadas, fomentando também a favelização urbana.

HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE CURITIBA

No ano de 1964 a Prefeitura de Curitiba promoveu um concurso público para escolha de um novo plano de urbanismo para a cidade. Em 1965, foi anunciado como projeto vencedor o dos Arquitetos Associados Serete/Jorge Wilhelm, com a proposta do “Plano Preliminar de Urbanismo com uma concepção de crescimento linearizado, através de eixos estruturais que tinham como base o tripé uso do solo, transporte e sistema viário” (AGÊNCIA CURITIBA DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

Do projeto de urbanização de 1966 até a Lei nº 14.771 (CURITIBA, 2015d), que readequou o Plano Diretor Municipal, passaram-se 49 anos. Nessas quase cinco décadas, inúmeras modificações foram realizadas na cidade, motivadas por projetos modernos, tentando viabilizar maior comodidade à vida urbana na Cidade de Curitiba. A cronologia histórica da legislação urbanística do município bem demonstra esta evolução (CURITIBA, 2014):

- a) 1966: a intenção de urbanização no município virou lei, primeiro, com a Lei nº 2.942; depois, com a Lei nº 2.828, que disciplinou a Zona Central, limitando seu crescimento; estabeleceu os Setores Estruturais, com áreas comerciais e de prestação de serviço expandindo-se linearmente; definiu Zonas Residenciais e reservou áreas para a expansão urbana;
- b) 1969: a Lei nº 3.503 revisou o zoneamento estabelecido pelo plano diretor, definindo novas zonas residenciais e comerciais e disciplinando as zonas de expansão urbana;
- c) 1971: a Lei nº 3.943 regulamentou o uso do solo e o sistema viário; o Decreto nº 1.160 delimitou o Setor Histórico de Curitiba;
- d) 1972: nova revisão, através da Lei nº 4.199, que procurou readequara expansão urbana às diretrizes do modelo linear de crescimento. Os eixos estruturais, que deveriam ser adensados, são equipados com toda a infraestrutura urbana necessária e dotados de um sistema de transporte de massa capaz de atender à demanda da época e a futura;
- e) 1974: a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) em uma zona de expansão urbana exigiu novo ajuste à Lei de Zoneamento (Lei nº 4.773). Para assegurar a integração espacial da Cidade Industrial com o sistema viário urbano, foram criados os Setores Especiais Conectores;
- f) 1975: a Lei nº 5.234 limitou a ocupação e adensamento das Zonas Residenciais periféricas e incentivou a ocupação das áreas próximas aos Setores Estruturais. O térreo e o primeiro pavimento foram destinados ao comércio e aos serviços. Junto às ruas utilizadas pelo transporte coletivo nas Zonas Residenciais, foi permitida a concentração de atividades comerciais e de prestação de serviços de médio porte. Chamadas de **Coletoras**, essas vias concentram o tráfego residencial, comercial e o transporte coletivo;

- g) 1980: a Lei nº 901 cria os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social;
- h) 1982: o IPPUC propõe um dos mais criativos instrumentos destinados à preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico na cidade: a Lei nº 6.337 cria o que ficou conhecido como a Lei do Solo Criado, que propõe a transferência de potencial construtivo (o que poderia ser construído) em edificações de valor histórico, cultural ou arquitetônico para outra área da cidade, desde que o patrimônio seja preservado;
- i) 1991: baseada no mesmo princípio da Lei do Solo Criado, a Lei nº 7.841 institui incentivo para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social. Seguindo critérios e regiões pré-estabelecidas, é possível construir a mais em determinadas áreas da cidade, com a compra de solo. Os recursos dessa transação constituem o Fundo Municipal de Habitação e subsidiam a construção de habitações populares;
- j) 1993: o Decreto nº380 cria as Unidades de Interesse Especial de Preservação. A Lei do Solo Criado é usada para restauração de três edificações históricas na cidade: a Universidade Federal do Paraná, a Catedral Metropolitana de Curitiba e a Sociedade Garibaldi;
- k) 1993: a Lei nº 8.353 cria estímulos à preservação de áreas verdes no município;
- l) 1998: é criado, através dos Decretos nº 571 e 572, o Setor Especial Linhão do Emprego;
- m) 2000: é aprovada, no final do ano, a Lei nº 9.800, que representa a maior reformulação nas diretrizes de crescimento da cidade, desde a instituição do Plano Diretor, em 1966;
- n) 2015: o idealizador do PDCC, o IPPUC, desenvolveu todo o processo de criação, baseando todos os passos legais de desenvolvimento e planejamento de propostas no Estatuto da Cidade, na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município de Curitiba;
- o) 1971-1975, 1979-1984 e 1989-1992: por sua evolução legislativa para o desenvolvimento urbano e pela própria história da Cidade, entende-se por que Curitiba ganhou notoriedade mundial, na gestão do Prefeito Jayme Lerner, como sinônimo de planejamento, desenvolvimento urbano e qualidade de vida e ambiental.

Como a última revisão do Plano Diretor de Curitiba ocorreu no ano de 2004, com a Lei Municipal nº 11.266 (CURITIBA, 2004) de acordo com o Estatuto da Cidade, o Município de Curitiba enquadrava-se no período legal para que a prefeitura realizasse a revisão desse Estatuto. Segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (CURITIBA, 2014), a elaboração final do projeto de revisão do Plano Diretor Municipal demandou uma série de encontros, debates e oficinas públicas, nos quais ficou clara a importância da participação popular na elaboração do novo plano diretor.

Em março de 2014, sob a orientação do IPPUC, a Câmara Municipal de Curitiba inicia o processo de revisão, tendo em seu cronograma, ao longo do processo, a “realização de 19 audiências públicas; 63 reuniões e oficinas do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA); 12 oficinas e palestras com diversos segmentos da sociedade; e o III Seminário Curitiba do Amanhã” (CURITIBA, 2015b). Estima-se que 6.305 cidadãos curitibanos participaram ativamente das discussões abertas a todos, resultando em 1.640 propostas para o novo Plano Diretor (CURITIBA, 2015b).

Visando à elaboração de emendas ao projeto de lei do novo Plano Diretor da cidade, a Câmara Municipal de Curitiba, poder responsável pela representação política de todos os municípios curitibanos, realizou “reuniões públicas para colher sugestões da população em abril de 2014. Ao todo, foram realizados um fórum de discussões e oito audiências públicas, sobre temas como meio ambiente e mobilidade urbana” (CURITIBA, 2015c).

Dos debates realizados pela Câmara Municipal, extraiu-se um documento de 300 páginas, organizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU-PR) e entregue ao IPPUC, para auxiliar na elaboração do projeto da nova lei de desenvolvimento urbanístico da cidade. Observe-se, porém, que o plano diretor municipal não é o único diploma legal que regulamenta a cidade em seus vários aspectos. Em simples consulta ao banco de dados de legislação do município, somente no tocante à propriedade e a sua regulamentação, encontramos 24 ordenamentos entre leis e decretos municipais que atuam, direta ou indiretamente, com o Plano diretor municipal.

O PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA (PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 005.00047.2015)

A elaboração de toda norma jurídica requer o cumprimento de uma série de etapas até a fase final de sanção e promulgação. Estas etapas se equivalem para as três esferas de governo, e normatizam o processo legislativo de criação e promulgação dos ordenamentos legais.

De acordo com Lenza (2011, p. 492), o processo legislativo é formado por regras procedimentais, que foram “constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”, respeitando, sempre, o rito determinado pelas casas legislativas que as analisam, elaboram e emendam a norma a ser editada.

Por se tratar de tema de administração pública, de acordo com o art. 61, § 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a elaboração do projeto de lei municipal (art. 72, inc. II e III da Lei Orgânica do Município de Curitiba), para revisão ou al-

teração do plano diretor, ficou a cargo de iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal, no caso, o prefeito da Cidade de Curitiba.

Assim, a Câmara Municipal de Curitiba aprovou a norma elaborada pelo prefeito da cidade, que sancionou o novo Plano Diretor de Curitiba na forma de Lei nº 14.771 (CURITIBA, 2015d).

O NOVO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE CURITIBA (LEI N° 14.771/2015)

O Plano Diretor Municipal foi elaborado para atingir a totalidade do município curitibano, completamente urbano⁴, estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos para a política de desenvolvimento urbano, política urbano-ambiental, política social e econômica e a gestão democrática da cidade (CURITIBA, 2015a).

Entretanto, se existem áreas no município de Curitiba que não são consideradas, ainda, urbanizadas, ou seja, não possuem ruas pavimentadas, iluminação pública, escola nas proximidades, esgoto e água encanada, como ficará o tratamento das mesmas diante da renovação do Plano Diretor Municipal.

O novo Plano Diretor de Curitiba recebeu 137 emendas parlamentares aprovadas, mantendo a estrutura organizacional original do projeto de lei; porém, o projeto, que continha 159 artigos originais, com as emendas, saltou para 194 artigos, distribuídos em oito títulos (CURITIBA, 2015d): I) Da Revisão do Plano Diretor de Curitiba; II) Da Política de Desenvolvimento Urbano; III) Da Política Urbana; IV) Da Política Social e Econômica; V) Da Defesa Social; VI) Dos Instrumentos de Política Urbana; VII) Da Gestão Democrática da Cidade; e VIII) Das Disposições Finais e Transitórias.

O Plano Diretor de Curitiba (CURITIBA, 2015d) traz importantes mudanças na administração da *urbe*, principalmente do ponto de vista social, com o título *Da política social e econômica* que, em seu capítulo I, do desenvolvimento social, art. 99, § único, se cumprido for, cumpre o fabuloso princípio de justiça social e, do equilíbrio da cidade, homem e meio ambiente, diz o artigo que o desenvolvimento social deve ser entendido como um “processo econômico, social, cultural, político e ambiental” (CURITIBA, 2015d).

Ainda, o art. 99 do Plano Diretor de Curitiba (CURITIBA, 2015d) atesta que o desenvolvimento social deve ser “abrangente e sustentável”, visando sempre ao bem-estar de toda a população do município, dando-lhe a possibilidade de uma “participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios deste resultante” (CURITIBA, 2015c).

4 Art. 3º da Lei nº 14.771 (CURITIBA, 2015d).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano diretor é um instrumento social, de responsabilidade elaborativa da prefeitura municipal, dos legisladores municipais e de toda a sociedade local. Este é o instrumento organizador de uma política pública urbana multisetorial, pois esta norma abrange vários setores da sociedade local, tais como o econômico-financeiro, transporte, lazer, moradia, trabalho, saúde, meio ambiente, social, educação, etc.

Frise-se que o município é a menor porção do sustentáculo da federação, é o local mais próximo onde podem se encontrar o gestor público e a voz da população com seus anseios, sendo o plano diretor municipal um catalisador das ações do gestor público municipal diante das necessidades e interesses dos municípios.

Pelo desenvolvimento do presente trabalho, pode-se afirmar que o plano diretor municipal seria a **lei maior** do desenvolvimento municipal que, pela multisetorialidade da própria cidade, necessita de uma legislação esparsa já existente e de outras por se criar ou se aprovar junto ao Poder Legislativo municipal. Igualmente, as ações estabelecidas no plano diretor, na maioria das vezes, como é o caso de Curitiba, aguardam investimentos e financiamentos futuros, além da iniciativa do Poder Executivo local para implementar diversos artigos e ações estabelecidas em seu Plano Diretor.

Desse modo, percebe-se facilmente que, por si só, o Plano Diretor da cidade de Curitiba nasce aguardando atos legais, econômicos ou legislativos futuros, guardando em suas linhas potenciais ações e programas que só serão executados em médio e longo prazo, superando, assim, administrações unipessoais de seus gestores, tornando-se instrumento social sob a guarda de toda a sua municipalidade.

Como visto, certo é que o plano diretor estabelece uma política de desenvolvimento urbano, o qual incorpora outros planos setorializados voltados para uma ação urbanística, econômica, ambiental e social, mas que, em ações concretas pelo município, dividem-se na busca de resultados setorializados, o que acaba por reduzir as potencialidades legais do plano diretor.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CURITIBA DE DESENVOLVIMENTO. **Zoneamento urbano**. Disponível em: <<http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/publico/conteudo.aspx?codigo=16>>. Acesso em: 28 out. 2015.

ANDREATTA, V. **Cidades quadradas, paraísos circulares**: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. **Ley de desarrollo urbano del DF 2010**. Ciudad de Mexico, 2015. Disponível em: <<http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/eec/f1c/57ceecf1cc65b611647930.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

BAPTISTA, R. Famílias à espera de moradia ocupam prédio do INSS em Curitiba. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 abr. 2015. Vida e Cidadania. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/familias-a-espera-de-moradia-ocupam-predio-do-inss-emcuritiba-cn8swle9svxzhbs5occtbkf5l>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Almedina, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção 1, p. 18110-18111. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1-32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 dez. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1997.

COSTA, N. N. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CURITIBA (PR). Lei nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004. **Diário Oficial do Município de Curitiba**, Curitiba, 16 dez. 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2004/1126/11266/lei-ordinaria-n-11266-2004->>. Acesso em: 4 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba. **Plano diretor traz novos mecanismos para garantir habitação de interesse social**. 2015a. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/plano-diretor-traz-novos-mecanismos-para-garantir-habitacao-de-interesse-social/35837>>. Acesso em: 28 out. 2015.

CURITIBA (PR). Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba. **Revisão do plano diretor retoma tradição de planejamento de longo prazo**. 2015b. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/revisao-do-plano-diretor-retoma-tradicao-de-planejamento-de-longo-prazo/35757>>. Acesso em: 27 out. 2015.

CURITIBA (PR). Câmara Municipal de Curitiba. **Texto-base é aprovado; votação do plano diretor entra no 2º dia**. Câmara Municipal de Curitiba, 2015c. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25509>. Acesso em: 22 out. 2015.

CURITIBA (PR). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Informativo plano diretor 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/INFORMATIVO%20PLANO%20DIRETOR%20DE%20CURITIBA%202014%20COMPLETO.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CURITIBA (PR). Lei nº 14.771, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>>. Acesso em: 20 dez. 2015d.

CURITIBA (PR). Lei nº 2.828, de 31 de julho de 1966. **Diário Oficial do Município de Curitiba**, Curitiba, 16 ago. 1966. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/282/2828/lei-ordinaria-n-2828-1966-institui-o-plano-diretor-de-curitiba-e-aprova-as-suas-diretrizes-basicas-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio-revogando-as-leis-n-1875-60-1-951-60-1-908-60-2-100-61-2-123-61-2-154-62>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Plano de urbanização de Curitiba. **Boletim PMC - Prefeitura Municipal de Curitiba**, Curitiba (PR), nov./dez. 1943.

CURITIBA (PR). Portal da Prefeitura Municipal de Curitiba. **Fundação**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historia-fundacao-e-nome-da-cidade/207>>. Acesso em: 15 out. 2015e.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Pólis, 2009.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EUROPEAN UNION (Org.). **Cities of tomorrow**: investing in europe. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/urban2014/doc/issues_paper_final.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015.

FERREIRA, R. F. C. F.; BIASOTTO, R. C. Apresentação. FERREIRA, R. F. C. F.; BIASOTTO, R. C. (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade**: política habitacional e o direito à moradia digna: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 7-9. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroplito.net/download/caderno_didatico02.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

FIRKOWSKI, O. L. F. C. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. H.; FRANÇA, K. C. B. de. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 21-52. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

FURTADO, J. L. **Os dois lados da moeda**: a comissão de melhoramentos da cidade do rio de janeiro e o discurso de higiene e saneamento no século XIX. 2003. 84 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=138836>. Acesso em: 20 ago. 2015.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 28 ago. 2015.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL. **Carta de Atenas**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2002. (Coleção Debates, 37).

LEITE, C. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPES, S. H. P. Direito à cidade: evolução da legislação, instrumentos de participação disponíveis a sociedade e a papel do estado na ordem urbanística. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, RS, v. 14, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9157>. Acesso em: 8 ago. 2015.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOORE, A. **Comparing the politics of urban development in american and canadian cities: the myth of the north-south divide**. Disponível em: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Moore.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015

MORAES, A. D. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, L. L. **Cidade: histórias e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

PARANÁ (Estado). Decreto nº 2.581, de 17 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-2581-2004-parana-o-estado-do-parana-somente-firmara-convenios-de-financiamento-de-obras-de-infra-estrutura-e-servicos-com-municipios>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

PARELLADA, Á. M. **El suelo en la legislación urbanística española**. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/n51-aamat.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a08n114.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

PONTES, D. R.; FARIA, J. R. V. de. **Direito municipal e urbanístico**. Curitiba: IESDE, 2012.

PRATES, M. Curitiba é capital com mais carros por pessoa – veja ranking. **Exame.com**, São Paulo, 13 abr. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/curitiba-e-capital-com-mais-carros-por-pessoa-veja-ranking>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, mar./abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200005>. Acesso em: 4 dez. 2016.

SAULE JUNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Polis, 2001. (Caderno Polis, 4).

SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, M. J. L. D. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

TOKYO METROPOLITAN GOVERNMENT. **Structure of urban planning**. Disponível em: <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/eng/pdf/index_02.pdf?1503>. Acesso em: 19 ago. 2015.

UNITED NATIONS. **Un habitat: urban legal network**. 2012. Disponível em: <<http://unhabitat.org/urban-themes/urban-legislation/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2004. p.169-244.

COMUNICAÇÃO MUNICIPAL E GOVERNANÇA PÚBLICA

Marcelo Rodrigues da Silva

Ivan Carlos Vicentin

OBJETIVOS

- Apresentar conceitos de governança corporativa, governança pública e comunicação pública.
- Analisar a inter-relação entre os conceitos apresentados e a utilização da Internet.

INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas em todo o mundo nos últimos cinquenta anos provocaram mudanças nos Estados e nas relações destes com as sociedades que representam. O Estado do bem-estar social – *Welfare State* – começou a entrar em crise nos anos 1970, sendo substituído em alguns países pelo Estado de orientação neoliberal. A partir dos anos 2000, diversas crises colocaram a orientação neoliberal em xeque, e o Estado procurou se reorganizar de forma a combinar desenvolvimento econômico, competitividade e eficiência dos mercados nacionais, com aspectos relacionados ao bem-estar da sociedade.

No Brasil, embora nunca tenha sido implementado um Estado de bem-estar social, tampouco um Estado neoliberal, essas transformações foram em parte sendo incorporadas pelo Estado. Atualmente, o modelo adotado no país congrega regulação de mercados, participação do Estado na economia e medidas sociais e inclusivas.

De forma análoga, a administração pública também foi influenciada pelas mudanças ocorridas na sociedade e, em especial, pelas mudanças sofridas pelo Estado. A visão gerencial da gestão pública e a visão do cidadão como consumidor que acompanharam o Estado neoliberal têm sido substituídas por uma administração pública que busca congrega a perspectiva da qualidade do serviço público prestado com a dimensão da cidadania, no qual as pessoas-cidadãos, para além de detentores de direitos e deveres, são também participantes do processo.

No Brasil, a partir da redemocratização do país, os governos (federal, estadual e municipal) têm buscado implementar uma gestão que os torne mais aberto e acessível às necessidades dos seus cidadãos, visando reestruturar a gestão pública com o objetivo de atender a uma nova configuração de relação entre Estado e sociedade.

Nesse cenário, o conceito de governança pública adquire força ao se referir à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns, baseado em ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos, tendo como pressuposto o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

É para um novo papel de Estado aliado a uma nova visão de administração pública oriunda da governança pública que a comunicação pública se estabelece, conforme a Figura 1.

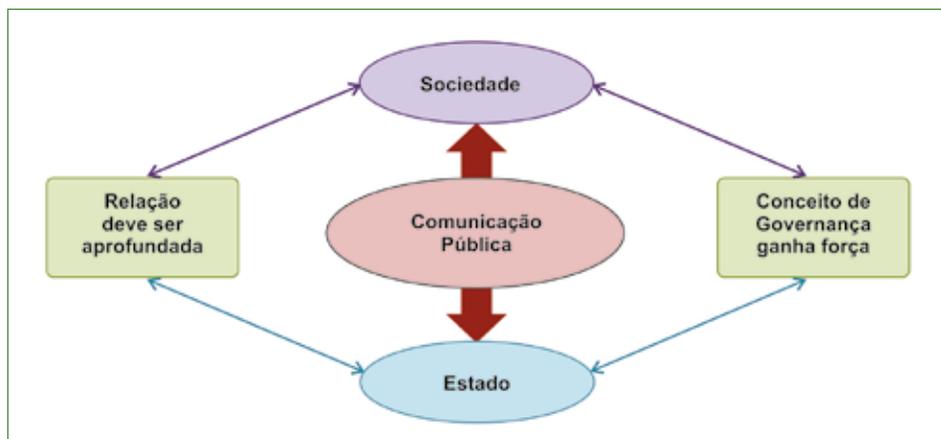


Figura 1 - Contexto em que se insere a comunicação pública

Fonte: Autoria própria (2016).

Neste capítulo serão tratados conceitos, definições e algumas inferências relacionadas à comunicação pública, suas dimensões de atuação, sua relação com a governança pública e os novos desafios que a comunicação pública enfrenta a partir da expansão da internet.

O CONTEXTO E OS CONCEITOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Em termos de publicações acadêmicas no Brasil, o tema comunicação pública – para além de questões eleitorais e de comunicação de movimentos populares – se fortalece e passa a construir um arcabouço conceitual a partir dos anos 2000. Destacam-se cinco importantes publicações listadas no Quadro 1.

As quatro primeiras obras têm em comum o fato de compartilharem, como principal referência, o autor francês Pierre Zémor, presidente fundador da *Association des Responsables de Communication des Institutions Publiques – Communication Publique*. Por sua vez, a quinta obra mencionada, de Mariângela Haswani, difere das anteriores, principalmente por ter como referência conceitual autores italianos como Franca Faccioli, Carla Brotto, Stefano Rolando, Paolo Mancini, entre outros¹.

1 Os estudos sobre comunicação pública na Itália aumentaram e ganharam relevância a partir da Operação mãos limpas na década de 1990.

Ano	Obra	Autores
2004	<i>Comunicação Pública</i>	Lara Andrea Crivelaro Bezzon; Graça Caldas; Cíclia M. Krohling Peruzzo; Esther Caldas Bertoletti; Luciana Bernardo Miotto; Heloíza Helena Gomes de Matos; Gino Giacomini Filho; Maurício Lara Camargos; Vera Regina Toledo Camargo; e Maria José da Costa Oliveira (organizadora).
2006	Revista <i>Organicom: Comunicação Pública e Governamental</i>	Claudio Cardoso; Mariângela Furlan Haswani; Maria Antonieta Rebeil Corella; Heloíza Helena Gomes de Matos; Ana Lucia Coelho Romero Novelli; José Luis Exeni; José Augusto Pereira Brito; Paulo Celestino da Costa Filho; Ana Maria Córdova Wels; Gaudêncio Torquato; Márcia Yukiko Matsuuchi Duarte; Leandro Leonardo Batista; e Valéria de Siqueira Castro Lopes.
2007	<i>Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público</i>	Adriana Studart; Ana Lúcia Romero Novelli; Armando Medeiros de Farias; Cíclia M. Krohling Peruzzo; Elizabeth Pazito Brandão; Eugênio Bucci; Graça França Monteiro; Heloíza Matos; Luiz Martins da Silva; Márcia Yukiko Matsuuchi Duarte; Venício Artur de Lima; Wilson da Costa Ribeiro; e Jorge Duarte (organizador).
2012	<i>Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas</i>	Margarida M. Krohling Kunsch; Maria José da Costa Oliveira; Mariângela Haswani; Marina Koçouski; Liliane Moiteiro Caetano; Luciana Moretti Fernández; Patrícia Guimarães Gil; Roberto Gondo Macedo e Víctor Kraide Corte Real; Mônica Farias dos Santos; Simone Alves de Carvalho; Devani Salomão de Moura Reis; Vanderli Duarte de Carvalho; Lebna Landgraf do Nascimento; João Robson Fernandes Nogueira; Maria Fernanda Moura Reis; Patricia Fino; e Guilherme Fráguas Nobre; e Heloíza Matos (organizadora)
2013	<i>Comunicação Pública: bases e abrangências</i>	Mariângela Furlan Haswani.

Quadro 1 - Obras de referência sobre comunicação pública no Brasil

Fonte: Autoria própria (2016).

Para Zémor (1995), a comunicação pública ocupa um lugar privilegiado na comunicação natural da sociedade, ligada aos papéis de regulação, proteção ou antecipação do serviço público. Esse autor defende que a comunicação pública se situa no espaço público, sob olhar do cidadão, e que o interesse geral é assegurado pela transparência, de forma que as informações tratadas por essa comunicação são de domínio público, salvo raras exceções. Dessa forma, Zémor (1995) trata a comunicação pública como um processo que compreende toda a sociedade civil organizada, não subordinada ao Estado ou governo, com foco

no cidadão, para torná-lo ativo e corresponsável, garantindo não apenas informação, mas também diálogo e estímulo à participação. Zémor (1995) acredita que a prática da comunicação pública deve garantir o debate público, identificar a utilidade pública e facilitar a ação governamental. De acordo com a missão específica, Zémor (1995) lista cinco formas de comunicação pública:

- a) resposta à obrigatoriedade das instituições públicas em prestar informações;
- b) relação e diálogo com o cidadão;
- c) apresentação e promoção dos serviços da administração;
- d) para tornar as Instituições conhecidas;
- e) como divulgação de campanhas de interesse geral.

Além dessas, é identificada a categoria que trata da comunicação da prática política e de seu processo decisório.

Com base nesse autor francês, os autores brasileiros buscaram estabelecer um conceito próprio de comunicação pública, bem como identificar o que não é comunicação pública.

Martins (2003) considera a comunicação pública como a comunicação voltada para o interesse público e o bem comum: a coisa pública, em síntese.

Matos (2009, p. 6) acrescenta na definição a questão do debate. Para ela, a comunicação pública “é um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”; um “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade”. O referido debate é próprio de sociedades democráticas.

A pluralidade de vozes presentes no debate é destacada por Monteiro (2009), que vê a comunicação pública como o movimento para dar espaço às diferentes vozes presentes na sociedade para que participem do debate político na mídia. Ainda, a comunicação pública pode representar um caminho para gerar espaços alternativos, fora da mídia.

Quanto à centralidade da comunicação pública, Duarte (2007, p. 61) a coloca no cidadão, “não apenas por meio da garantia do direito à informação e expressão, mas também do diálogo, respeito a suas características e necessidades e do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”. Para o autor, os anseios coletivos devem ter na comunicação pública um instrumento facilitador de seus atendimentos.

O princípio da *accountability*, isto é, prestação de contas responsável, é incluído por Elizabeth Brandão na conceituação de comunicação pública. Para a autora, comunicação pública é “a informação cívica e que inclui o *accountability*, a presta-

ção de contas que demonstra transparência e confiabilidade na administração dos negócios públicos” (BRANDÃO, 2009, p. 6).

O pressuposto da transparência, segundo Gerzson e Müller (2009), alia-se a uma atuação ética, responsável e acessível, de modo que a comunicação pública busque um fortalecimento da democratização ao tratar dos interesses coletivos.

Ao cumprir os princípios de *accountability* e transparência, a comunicação pública cumpre o papel descrito por Ferreira (2010), o de permitir que a sociedade avalie se os seus interesses coincidem com o que está sendo feito pelas instituições públicas.

Os conceitos dos autores se complementam, e, sinteticamente, a definição de comunicação pública trata de três dimensões: atores envolvidos como emissores, objeto e finalidade. Quanto aos atores envolvidos, pode-se discutir se a comunicação pública é exclusiva do Estado ou não. Koçouski (2012) defende que a comunicação pública pode ser protagonizada por diversos atores: Estado, Terceiro Setor (associações, ONGs, etc.), partidos políticos, empresas privadas, órgãos de imprensa privada ou pública, sociedade civil organizada, etc., visão com a qual este trabalho concorda. A autora defende que o Estado deve necessariamente atuar com a comunicação pública, embora os outros atores também possam em determinados momentos fazer comunicação pública.

Duarte (2007) também defende essa linha de pensamento. Para ele, a comunicação pública envolve tudo o que diga respeito a ações governamentais e ao aparato estatal e ainda partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, em certas circunstâncias, as empresas privadas. Para o autor, comunicação pública é um bem e um direito de natureza coletiva.

Quanto ao objeto e finalidade, todos os autores pesquisados entendem que o objeto da comunicação pública é o interesse público e sua finalidade é a cidadania e a democracia.

A Figura 2 ilustra as três dimensões que a comunicação pública abrange em seu conceito.

Consoante à Figura 2 e com base nos autores citados, pode-se elaborar um conceito de comunicação pública: comunicação que tem por finalidade a cidadania e a democracia, em um cenário em que interagem Estado, governo e sociedade para tratar de temas de interesse público.

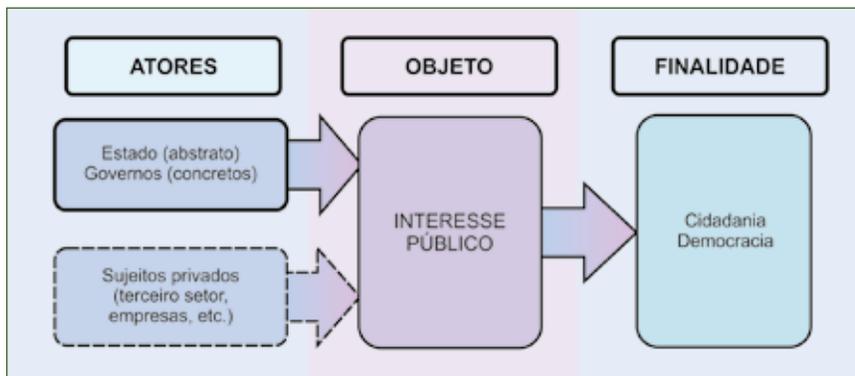


Figura 2 - As três dimensões da definição de comunicação pública

Fonte: Baseada em Duarte (2007) e Koçouski (2012).

A simples divulgação de informações de governo e assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações, dentro dessa concepção, não pode limitar a comunicação pública. Para Novelli (2006), cabe à comunicação pública extrapolar essa esfera para ser instrumento facilitador do relacionamento entre Estado e cidadão, questão também posta por Gerson e Müller (2009), para quem a comunicação pública eficaz deve responder às perspectivas contemporâneas de relacionamento. Para as autoras, mesmo diante de um cenário de instabilidade constante, a comunicação pública deve, por meio de ações voltadas às necessidades dos cidadãos, ser estrategicamente orientada para promover a democratização.

Camargos (2004) observou que o aumento da demanda da sociedade por informação levou sucessivos governos de todas as esferas a responder a essa demanda aumentando a estruturação física da área de Comunicação. Esse autor, porém, acentua que nem sempre o governante assume a consciência de que, em paralelo a essa estruturação, deve ocorrer um processo de fortalecimento da democracia e avanço da cidadania.

DIMENSÕES COMUNICACIONAIS

Ante a concepção aqui posta de que o objeto da prática da comunicação pública é o interesse público, amplia-se o horizonte de atuação para além da comunicação de determinada instituição pública apenas. O âmbito da comunicação pública, portanto, é amplo e apresenta diversas dimensões. Conforme demonstra a Figura 3, dentre as quais se destacam:

- a) a comunicação da instituição pública;
- b) a comunicação política;
- c) a comunicação social.

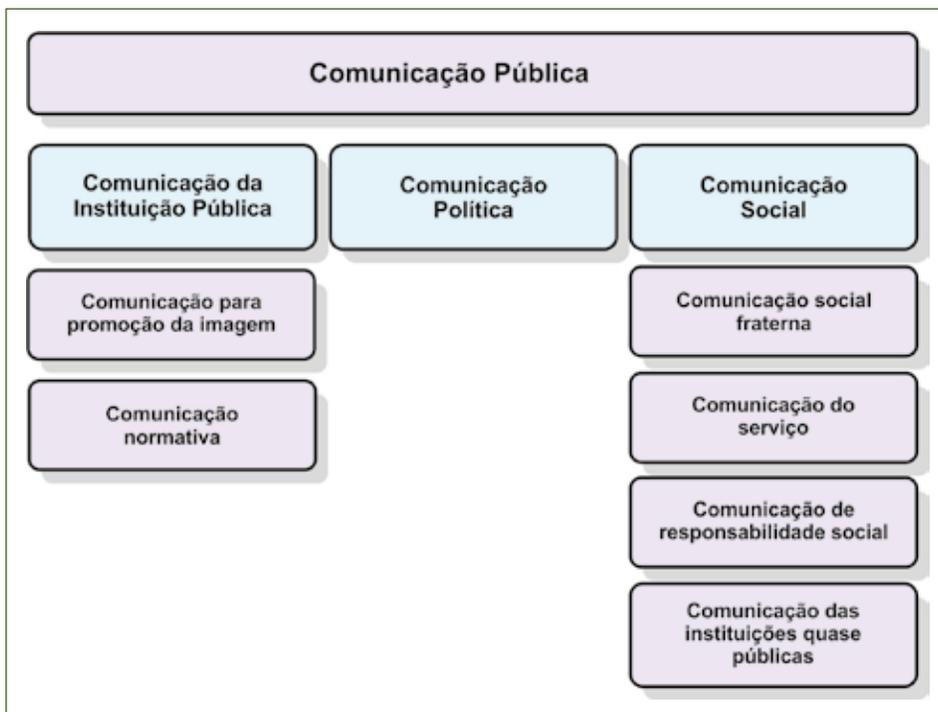


Figura 3 - Três dimensões de atuação da comunicação pública

Fonte: Haswani (2013, p. 128).

No Quadro 2 apresenta-se a definição de cada uma das dimensões comunicacionais e das suas subdivisões. Porém, reforça-se a exigência de Duarte (2007), de tratamento da comunicação como um todo, a despeito de sua complexidade. Esse mesmo autor postula ainda que a comunicação deve ser tratada mais amplamente, como mais do que mera informação.

Nesse diapasão, Camargos (2004) propõe que as dimensões comunicacionais devem ter sentido duplo, mas não duplo sentido: sentido duplo quanto ao foco – ação voltada para a população na divulgação de fatos e voltada à instituição no zelo pelo Estado; duplo sentido, ao não permitir sobre os fatos leituras mais convenientes do que verdadeiras.

Dentre as dimensões de atuação da comunicação pública apresentadas, destaca-se a comunicação estatal – que tem por emissor o Estado, por intermédio dos governos das diversas esferas.

A comunicação estatal atual tem a função de legitimar os processos comunicativos de responsabilidade do Estado e governos (BRANDÃO, 2009) e lança mão de diversos canais possíveis para mediar a comunicação estatal coletiva como impressos, rádio, televisão e internet.

Comunicação da Instituição Pública	
Comunicação para promoção da imagem	Visa obter confiança e aprovação dos cidadãos, visando ao apoio destes às ações do governo e obtenção de futuro sucesso eleitoral. Não se trata, contudo, de um viés de massificação historicamente adotado pelo setor público. Trata-se de perceber a importância de práticas comunicacionais mais democráticas e dirigidas.
Comunicação normativa	Refere-se ao dever das instituições públicas de publicar leis, normas e decretos. Acima de tudo, a comunicação normativa tem por finalidade divulgar, explicar e fazer com que a informação sobre as leis chegue ao cidadão em linguagem cidadã, ou seja, que o texto seja redigido de modo compreensível e claro, por meios de difusão mais oportunos e acessíveis.
Comunicação Política	
Ocupa-se da relação entre o sistema político, dando ênfase aos partidos políticos e à competição eleitoral, por meio do sistema das mídias com foco nos cidadãos eleitores.	
Comunicação Social	
Comunicação social fraterna	Trata dos grandes temas sociais que requerem a sensibilização da opinião pública a respeito do papel dos diversos atores e dos objetivos que se quer atingir.
Comunicação de serviço	Busca prover informações aos cidadãos a respeito das diversas maneiras pelas quais funcionam as repartições públicas, as normas que nelas se aplicam e os serviços que são prestados.
Comunicação de responsabilidade social	Objetiva promover os interesses de uma empresa ou de um ente por meio da associação da defesa do bem-estar do consumidor/usuário e de toda a comunidade.
Comunicação das instituições quase públicas	Refere-se à comunicação de sindicatos, algumas organizações econômicas e, notadamente, do terceiro setor, como ONGs e OSCIPs. A característica dessa comunicação é que essas instituições defendem pontos de vista que não são universais, e que, portanto, tentam, mediante a comunicação, transformar os interesses que defendem em interesses coletivos.

Quadro 2 - Dimensões comunicacionais da comunicação pública

Fonte: Baseado em Haswani (2013) e Gerzson e Muller (2009).

A comunicação estatal, para Ferreira (2010), não defende interesses corporativos e empresariais; ao contrário, é uma comunicação organizacional imbuída de espírito público que compreende interlocução social, mediante um fluxo de informações de mão-dupla.

Dessa forma, a comunicação estatal é um processo que deve inicialmente prover informação aos cidadãos e evoluir para a construção de um diálogo, a partir do conhecimento dos públicos de referência, promovendo mensagens focadas e possibilitando o envio de respostas por estes públicos (HASWANI, 2013).

GOVERNANÇA PÚBLICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A governança pública se desenvolveu a partir da governança corporativa, tendo por base inicial a tentativa por parte de entidades nacionais e internacionais de adaptação dos princípios de governança corporativa à esfera pública.

Embora as práticas de governança corporativa variem de um país para outro, em termos gerais Slomski et al. (2008) reconhecem alguns traços uniformes: busca reduzir a assimetria informacional – fenômeno em que alguns agentes econômicos possuem mais informação do que sua contrapartida, moldando um cenário incerto e inseguro (BERTOLIN et al., 2008); tratamento equitativo dos investidores; incentivo à realização de auditorias externas; e nomeação de conselheiros não vinculados ao alto escalão.

A primeira estrutura de governança corporativa para o setor público foi desenvolvida em 1995 pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública, tendo por base o Relatório Cadbury (SLOMSKI et al., 2008).

Em 2001, a Federação Internacional de Contadores publicou o Estudo 13 de seu Comitê do Setor Público, que tratou das formas de governança na gestão pública, com foco na responsabilidade do grupo governante. Dois anos depois, o Gabinete de Auditoria Nacional da Austrália publicou o seu guia de melhores práticas para a governança no setor público.

A discussão da governança pública avançou devido às condições insatisfatórias dos modelos até então adotados pelas administrações públicas, que, com pouca abertura para atendimento às questões sociais e restrição da participação do cidadão nos processos decisórios, privilegiavam a eficiência e qualidade da gestão (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

No Brasil, em 2014, o Tribunal de Contas da União lançou a publicação *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*, que buscou reunir e organizar boas práticas de governança pública, visando ao incremento do desempenho de órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2014b).

Ao longo do tempo, diversas conceituações foram propostas por autores da área de governança pública, conforme se depreende do Quadro 3.

Autor	Definição de governança pública
Diniz (1996)	Capacidade do governo de atuar na implantação das políticas e no cumprimento das metas coletivas, incluso mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa da sociedade.
Bresser-Pereira (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
Bresser-Pereira (2001)	Um processo dinâmico por meio do qual ocorre o desenvolvimento político e através deste desenvolvimento o Estado, a sociedade civil e o governo organizam e gerem a vida pública.
Löffler (2001 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482)	“[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.”
Gonçalves (2005, p. 14)	“Ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns.”
Slomski et al. (2008)	Trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, guardando a legitimidade e legalidade, além de uma questão de aumento de efetividade e eficiência.
Secchi (2009, p. 358)	“Um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social.”
Matias-Pereira (2010, p. 113)	“Sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos.”
Knopp (2011, p. 58)	“Conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder.”
Oliveira e Pisa (2015, p. 1264)	“Se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade”.

Quadro 3 - Conceitos de governança pública propostos por autores da área

Fonte: Autoria própria (2016).

Diante do exposto pelos autores citados, pode-se inferir que a governança pública se baseia em três ideias centrais:

- a) capacidade do Estado de execução de políticas públicas;
- b) reformulação das relações entre Estado e demais atores sociais;
- c) reformas na estrutura e gestão dos governos para considerar as interações entre o Estado e os diversos atores sociais.

Pode-se, assim, conceituar governança pública como um modelo de gestão pública que visa aumentar a capacidade do Estado de execução de políticas públicas mediante:

- a) a reformulação das relações entre Estado e demais atores sociais;
- b) reformas na estrutura e gestão dos governos.

Para garantir a sustentação na sociedade e sua implantação nas diversas estruturas e processos do Estado, a governança pública deve, necessariamente, estar alicerçada em um conjunto de princípios que definem a boa governança. Pode-se até mesmo afirmar que a governança é mais bem compreendida em termos dos princípios que descrevem a boa governança (SLOMSKI et al., 2008; EDWARDS, 2002).

Dentre os inúmeros autores e instituições que se dedicaram a definir os princípios que regem a governança pública, destacam-se:

- a) International Federation of Accountants (2001);
- b) Barret (2002);
- c) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009);
- d) Matias-Pereira (2010);
- e) Brasil (2014b).

A definição de cada um dos princípios de governança pública consta do Quadro 4.

A aplicação dos princípios de governança pública nas Instituições depende de mecanismos que cada governo ou instituição deve desenvolver a partir de sua realidade (KONDO, 2002), considerando que tais princípios não podem ser tomados isoladamente, visto que, ao ser aplicado, um princípio interage com outro princípio e fortalece a governança como um todo.

Com o exposto sobre a governança pública, pretende-se enfatizar a abertura que esse modelo de gestão pública propicia à participação da sociedade nas políticas públicas. Nesse sentido, “o papel da comunicação pública no processo de apoio às práticas da boa governança é decisivo para o sucesso da proposta” (NOVELLI, 2006, p. 85).

Princípios	Definição
Transparência	O TCU (2014, p. 50) define transparência como a “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil”.
Prestação de contas	O princípio de prestação de contas – <i>accountability</i> é a obrigação de responder por uma responsabilidade atribuída. Trata-se de um processo pelo qual as entidades do setor público e os servidores e gestores que compõem seu quadro funcional assumem a responsabilidade por suas ações e decisões e se submetem ao controle externo (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001).
Integração	Diz respeito a uma abordagem holística dos princípios e mecanismos de governança. O desafio da governança seria, então, não apenas definir e implementar vários elementos da boa governança, mas integrá-los à estratégia da instituição, de forma a atingir os resultados esperados pela sociedade, no caso do setor público (BARRET, 2002).
Equidade	O princípio da equidade se estabelece pelo tratamento justo de todas as partes interessadas na governança, não se admitindo, assim, atitudes ou políticas discriminatórias (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009).
Responsabilidade	O princípio da responsabilidade diz respeito à Instituição e à sociedade em longo prazo. A governança, por meio deste princípio deve zelar pela sustentabilidade das organizações, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009).
Cumprimento das leis	O princípio de cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações significa, para Lodi (2000), estar em conformidade, ou seja, a Instituição se comportar conforme o previsto em suas normas.
Ética	<p>O princípio da ética na governança pública é efetivado por meio da gestão da ética pública que, para Matias-Pereira (2010), transita em um eixo definido e é constituído por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) valores éticos, entendidos como a expectativa da sociedade em relação à conduta dos agentes públicos; b) normas de conduta, como desdobramentos dos valores em linhas práticas; c) administração, cujo objeto é zelar e garantir a efetividade dos valores e normas de conduta.

Princípios	Definição
Legitimidade	O princípio da legitimidade complementa o princípio do cumprimento de leis. Esse princípio trata de verificar não apenas se a lei foi cumprida, mas também se o interesse público e o bem comum foi atingido. É um princípio importante para o controle externo e social das instituições públicas, além de princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2014b).
Eficiência	O princípio da eficiência na governança pública se refere à melhor utilização possível dos recursos públicos pela instituição: “fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível” (BRASIL, 2014b, p. 50).

Quadro 4 - Definições dos princípios de governança pública

Fonte: Autoria própria (2016).

Não basta que os governos apenas realizem reformas e adotem princípios de governança pública; é necessário que comuniquem tais práticas. A governança pública, portanto, requer efetiva comunicação pública, no intuito de transmitir aos cidadãos informação de interesse público. A partir do cumprimento desse papel de informar, nada mais que um direito assegurado ao cidadão e um primeiro passo na relação Estado e sociedade, a comunicação pode abrir espaço para o diálogo e participação recíproca (MAINIERI; RIBEIRO, 2011).

É nesse aspecto que a comunicação pública se torna importante para a boa governança pública. Kissler e Heidemann (2006) argumentam que a comunicação é um dos elementos que dissolvem a hierarquia típica das relações entre Estado e sociedade, pois supõe que o compartilhamento de informações tem potencial de gerar confiança e, assim, como acreditam os autores, a comunicação é fator essencial para definir as novas relações entre sociedade e governo, propiciadas pelos novos modelos de governança.

O principal objetivo da comunicação pública, na prática da governança, é promover e viabilizar o relacionamento mais interativo entre governantes e governados, a partir de uma comunicação centrada no cidadão, que atenda ao direito à informação e à expressão e, ainda, ao diálogo, respeitando suas características e necessidades e estimulando à participação ativa, racional e corresponsável, voltada mais para a promoção da cidadania e da participação e menos para a divulgação institucional (NOVELLI, 2006; DUARTE, 2007).

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E NOVOS DESAFIOS: A INTERNET

A comunicação entre governos e cidadãos (e a comunicação em geral) tem sofrido forte influência dos avanços da tecnologia de informação e comunicação (TICs), especialmente pela consolidação da internet como um meio de comunicação amplamente utilizado pela população.

A tecnologia oferta facilidades para a comunicação entre indivíduos, grupos, organizações e instituições – da disponibilização de informação ao compartilhamento. Como afirma Haswani (2013), a internet é sem dúvida ferramenta de incomensurável potencial de transformação nas rotinas comunicacionais. A autora ressalta a possibilidade de inclusão, no grupo de emissores, de pessoas ou grupos até então apenas receptores passivos de informação, o que possibilita importante perspectiva emancipadora.

Embora se possa afirmar que a adoção contínua de ferramentas de TICs na prestação de serviços governamentais teve como propulsor o movimento reformador da nova administração pública, empreendido no setor público na década de 1990, hoje se configura como tendência mundial na administração pública (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). No Brasil, é no ano 2000 que é proposta uma nova política de interação eletrônica entre governo e sociedade (VICENTIN, 2012).

Considerando-se os atuais hábitos de comunicação dos brasileiros, conforme Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 (PBM 2015) (BRASIL, 2014a), pode-se afirmar que a internet é o terceiro meio de comunicação mais utilizado no país: 48% da população utilizam internet, enquanto 55% utilizam rádio e 95% utilizam a TV. Contudo, a internet é utilizada por maior tempo diariamente – 4h59 durante a semana e 4h24 durante o fim de semana. Destaca-se ainda que 66% acessam a internet através de aparelhos celulares e 71% através de computadores e notebooks.

Um governo que deseja estabelecer a comunicação com seus cidadãos e outros públicos de interesse deve levar em conta internet como uma ferramenta importante, disponibilizando canais eficientes de interação na rede, visto que a escolha adequada das opções tecnológicas pode incrementar a construção da comunicação organizacional e, no caso das instituições públicas, pode auxiliar a efetivar a comunicação pública (NASCIMENTO, 2012).

Se antes a relação do cidadão com poder público se dava no momento em que o primeiro procurava o segundo por meio de ligação para uma central de atendimento, atualmente grande parte desse relacionamento tende a acontecer por meios eletrônicos. Nem é preciso afirmar, mas a internet veio revolucionar as diversas tecnologias de informação e comunicação. Isso porque a internet cria um novo espaço, o ciberespaço, a partir da interface gráfica dos computado-

res e da formação de redes globais de informação. Nesse espaço virtual, novas formas de interação social são possíveis (AKUTSU, 2009).

A internet se popularizou como meio de comunicação no início dos anos 1990, e produziu mudanças profundas na sociedade, as quais impactaram fortemente nas relações sociais em função do processo de comunicação mediado pelo computador (NASCIMENTO, 2012). Entretanto, o desenvolvimento da internet como ferramenta em prol do cidadão e da democracia não é inerente ao aparato comunicacional, mas sim fruto da moldagem que recebe da sociedade (SILVA, 2009). Eisenberg (2009, p. 26) afirma que “há certa ambiguidade da internet em relação a seu efeito democratizante, pois é democratizante em alguns sentidos, e não é em outros”.

Em relação à comunicação pela internet e meios digitais, Corrêa (2005) destaca as seguintes características:

- a) hipertextualidade, que é a capacidade de interconexão de textos entre si;
- b) multimedialidade, que é a capacidade de combinar diferentes elementos como imagem, som e texto na mesma mensagem;
- c) interatividade, que é a capacidade de interação pelo usuário com a mensagem.

O mesmo autor, quatro anos depois, acrescenta outras três características à comunicação digital:

- a) conteúdo gerado pelo usuário;
- b) compartilhamento de informações;
- c) diálogos e conversações (CORRÊA, 2008).

Na internet de hoje, os internautas não se restringem a surfar na web, mas a enriquecem com suas próprias criações e dela participam, modificam dados, publicam textos, sons e imagens (PISANI; PIOTET, 2010).

Nesse contexto, as organizações públicas têm adotado os múltiplos canais disponíveis que possibilitam interatividade e compartilhamento de informações com os cidadãos (NASCIMENTO, 2012), com destaque para os portais governamentais e a participação em redes sociais. Um portal governamental é assim definido:

Um portal é, portanto, uma página na Internet a partir da qual todos os serviços e informações da organização podem ser acessados. Quando essa organização é governamental, o portal é também um “cartão de visita”, um “palanque eletrônico”, que permite divulgar ideias 24 horas por dia, todos os dias da semana; é ainda um canal de comunicação entre Governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia (AKUTSU, 2009, p. 22)

Os portais governamentais, segundo Silva (2009), para além de requisitos de boa operacionalidade, devem levar em conta a dimensão política e o interesse público, e devem não apenas propiciar relações instrumentais com o cidadão e prestar serviços online, mas se consolidar como fonte de informação pública e comunicação cidadã.

Os elementos presentes nos portais de governo; a forma em que as informações são dispostas; os conteúdos disponíveis ao internauta – pessoa que navega na internet; as outras formas de comunicação eletrônica além dos portais governamentais; podem possibilitar o entendimento do relacionamento entre cidadão e poder público em questão, como a comunicação pública é tratada pelo órgão e até mesmo inferir características da forma de gestão ali desenvolvida.

Quanto às informações constantes no portal, Akutsu (2009) alerta que um portal com informações escassas não permite o acompanhamento dos governantes pela população e, por outro lado, um portal demasiadamente carregado de informações pode desviar a atenção do cidadão para assuntos não tão relevantes, além de dificultar a pesquisa às informações prioritárias. Dessa forma, entende o autor que é legítimo os governos selecionarem as informações que julgarem mais relevantes para divulgação. Essa seleção não é negativa por si só, mas própria das características peculiares da internet.

A outra forma de comunicação digital bastante utilizada para a comunicação pública consiste nas redes sociais. Pisani e Piotet (2010) destacam que os mais jovens demonstram entusiasmo pelas redes sociais e tendem a mostrar mais inventividade no uso das tecnologias, abrindo portas para novas utilizações. Boyd e Ellison (2007 apud NASCIMENTO, 2012, p. 297) assim definem redes sociais:

[...] serviços baseados na web que permitem aos indivíduos três possibilidades: (1) construir um perfil público ou semipúblico dentro de um sistema limitado; (2) articular-se com uma lista de outros usuários com os quais se compartilhará uma conexão; e (3) visualizar a sua lista de conexões e aquelas feitas por outras pessoas dentro do sistema.

As redes sociais na internet surgiram como consequência da apropriação das ferramentas de comunicação mediadas pelo computador (RECUERO, 2009). No Brasil, as principais redes sociais mais utilizadas, segundo a PBM 2015 (BRASIL, 2014a), em ordem decrescente, são: Facebook, WhatsApp, YouTube, Instagram, Google+ e Twitter.

As instituições públicas, acompanhando essa tendência, têm procurado fazer uso de novos canais de participação e interatividade no ambiente digital, haja vista, segundo Nascimento (2012), o considerável número de perfis em redes sociais dos órgãos do governo federal.

Silva (2016) identificou as práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da internet, em especial dos portais governamentais e redes sociais², a partir da categorização dos fluxos comunicacionais propostos por Kondo (2002):

- a) práticas de informação (disseminação de informação – modelo de mão única);
- b) práticas de consulta (solicita opinião/feedback – modelo de mão dupla);
- c) práticas de participação ativa.

As práticas comunicacionais funcionam como níveis de comunicação, ou seja, para atingir as práticas de participação ativa, é necessário alcançar a prática de consulta que por sua vez necessita do alcance da prática de informação.

O autor identificou que as prefeituras pesquisadas utilizam os portais governamentais para práticas de informação cujo objetivo é a disseminação de informação e, embora a tecnologia permita, praticamente não se faz uso de práticas de consulta, ou seja, não se utiliza este canal para investigar a opinião dos cidadãos. Todos os portais pesquisados apresentaram notícias e outros conteúdos de comunicação da governança pública voltados à disseminação de informação, caracterizando assim as práticas de informação.

Silva (2016) identificou ainda a potencialidade das redes sociais Facebook, Youtube e Twitter para práticas de informação, ao disponibilizar conteúdo informativo; práticas de consulta, ao receber comentários aos conteúdos disponibilizados; e também práticas de participação ativa, ao propiciar a interação governo e cidadão. Contudo, os resultados obtidos indicaram que embora sejam elevados a presença, as atividades e os impactos das prefeituras nas redes sociais, é baixa a comunicação dos princípios de governança pública por intermédio das redes sociais, o que permite inferir que as redes sociais, em grande parte, não estão sendo utilizadas pelas Prefeituras para esta finalidade.

Um último fator a ser destacado na comunicação pública por meios digitais é a questão da mobilidade. Pisani e Pietet (2010) indicaram que em 2007 o objeto mais marcante foi o iPhone, que unia computador, telefone, web e tocador de rádio. Hoje, nove anos depois, a maioria dos celulares dispõem dessas funções. Os resultados da PBM 2015 (BRASIL, 2014a) na questão de plataformas de uso da internet são claros: em 2014, 84% utilizava o computador, enquanto 48% utilizavam tablet e celular para acessar a internet; em 2015, acesso pelo computador caiu para 71% e acesso via celular e tablet subiu para 73%, sendo assim a plataforma de acesso mais utilizada. Esses dados impõem que os governos devem se adaptar a esse tipo de acesso, seja por meio da adaptação do portal

2 Pesquisa conduzida nos 100 municípios brasileiros com maior Produto Interno Bruto (PIB).

governamental ou mesmo desenvolvendo aplicativos para smartphones, já que as redes sociais se adaptam perfeitamente ao acesso via celular.

A internet se apresenta à comunicação pública como uma ferramenta de enorme potencial por meio da qual os governos podem disponibilizar serviços e informações, facilitar a realização de negócios, aumentar a transparência e a participação da sociedade, mostrar sua identidade, propósitos e realizações e identificar as necessidades do cidadão (PINHO, 2008).

Por outro lado, Haswani (2013) alerta que mesmo um ferramental eletrônico perfeito, se não atualizado, se omitir informações e não retornar as mensagens deixadas nos canais disponibilizados não terá efeito na comunicação pública, ainda que a tecnologia esteja presente e avançada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação pública adquiriu um sentido mais amplo do que dar informação ou atender interesses da organização pública e de seus gestores, e se afastou de um viés de massificação historicamente adotado pelo setor público.

O foco da comunicação pública passa pela adoção de práticas mais democráticas e direcionadas ao atendimento dos interesses do conjunto da sociedade, possibilitando ao cidadão: (i) ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito; (ii) expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse; e (iii) ter a perspectiva de participar ativamente do processo de comunicação (GERZSON; MÜLLER, 2009).

Por sua vez, a governança pública trata de os governos assegurarem a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, de forma a torná-las mais eficientes, na medida em que estas políticas alcançam maior sustentabilidade e legitimidade. Nesse sentido, pode-se afirmar que a comunicação pública tem importante papel a desempenhar na mediação para as práticas de boa governança (NOVELLI, 2006).

Nesse contexto, segundo Vaz (2009, p. 199), as tecnologias da informação, em especial a Internet, “cria condições para que os governos se disponham a estimular dimensões relevantes para as relações de governança”.

Conforme foi apresentado neste capítulo, os conceitos de comunicação pública e governança pública guardam estreita relação entre si e atualmente utilizam a Internet, por meio de portais governamentais e redes sociais como uma poderosa ferramenta a serviço da promoção de uma efetiva participação social.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia coletiva**. São Paulo: Baraúna, 2009.
- BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. 2002. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector1.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2015.
- BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de acesso à informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, jun. 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119279>>. Acesso em: 14 set. 2015.
- BERTOLIN, R. V. et al. Assimetria de informação e confiança em interações cooperativas. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 59-81, mar. 2008. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552008000100004>>. Acesso em: 27 maio 2016.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-34.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Pesquisa brasileira de mídia 2015**: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2014a. Disponível em <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2015.
- CAMARGOS, M. L. O comunicador público entre o mar e o rochedo. In: OLIVEIRA, M. J. da C. (Org.). **Comunicação pública**. Campinas: Editora Alínea, 2004. p. 147-156.
- CORRÊA, E. S. **Estratégias 2.0 para a mídia digital**: internet, informação e comunicação. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.
- CORRÊA, E. S. Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com públicos. **Revista Organicom**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 94-111, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re_vista3/94.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2015.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p.5-21, 1996. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v47i2.693>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

DUARTE, J. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

EDWARDS, M. Public Sector Governance – Future Issues for Australia. **Australian Journal of Public Administration**, v. 61, n. 2, p. 51-61, jun. 2002. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8500.00272/abstract>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

EISENBERG, J. Democracia, desigualdade e tecnologias da informação e comunicação. In: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. (Org.) **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Champagnat, 2009. p. 19-30.

FERREIRA, F. R. B. Contribuições para o aproveitamento das potencialidades da web 2.0 sob a ótica da comunicação pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL COMUNICACIÓN 3.0, 1., 2010, Salamanca. **Anais...** Salamanca: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/880426>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

GERZSON, V. R. S.; MÜLLER, K. M. PROCAC/Canoas: comunicação pública e relacionamento com o cidadão. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 16, n. 38, p. 62-68, abr. 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/5302/3872>>. Acesso em: 11 out. 2015.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: ENCONTRO DO CONPEDI, 14., 2005, Marília. **Anais...** Marília: [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://cgca.com.br/userfiles/file/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Goncalves.PDF>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

HASWANI, M. F. **Comunicação pública: bases e abrangência**. São Paulo: Saraiva, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2016.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Study 13: governance in the public sector**. 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, jul./dez. 2011. Disponível em <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/revistappp/article/view/916/616>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 71-96.

KONDO, S. Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas: notas sobre políticas de administração pública da OCDE. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 281-283. (Coleção Gestão Pública, 6). Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_5080f64a35dc452d5e6ffe35ed18350cTransparenciaeresponsabilisacaonosectorpublico.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2015.

LODI, J. B. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MAINIERI, T.; RIBEIRO, E. M. A. O. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Revista Organicom**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 49-61, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/339/380>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

MARTINS, L. Comunicação pública: Estado, governo e sociedade. In: MARTINS, L. (Org.). **Algumas abordagens em comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003. p. 58-75.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, H. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: [s.n.], 2009. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3060-1.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 34-46.

NASCIMENTO, L. L. do. Comunicação pública nas redes sociais digitais. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 289-310.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Organicom**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 74-89, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/56/190>>. Acesso em: 30 set. 2015.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: the public governance assessment index – a State planning instrument tool and social control by the citizen. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, out. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>>. Acesso em: 14 set. 2015.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, jun. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300003>>. Acesso em: 11 out. 2015.

PISANI, F.; PIOTET, D. **Como a web transforma o mundo**: a alquimia das multidões. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

RECUERO, R. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009. (Coleção Cibercultura). Disponível em: <<http://www.ichca.ufal.br/graduacao/biblioteconomia/v1/wp-content/uploads/redessociaisnainternetrecuero.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

SILVA, M. R. da. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da internet**. 186 f. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA, S. P. da. Democracia online pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA (COMPOLÍTICA), 3., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: [s.n.], 2009. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/sivaldo_pereira.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2016.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas 2008.

VAZ, J. C. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. In: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. (Org.). **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Champagnat, 2009. p. 195-206.

VICENTIN, I. C. Governo Eletrônico. In: SILVA, C. L. da (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 127-150.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995. Disponível em: <<https://comunicacaopublicafiles.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

ANÁLISE DO FACEBOOK DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA: DESAFIOS NA COMUNICAÇÃO

Paulo Cesar da Silva

Simone Aparecida Polli

OBJETIVOS

- Analisar o papel do Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba como ferramenta de comunicação pública pela ótica da própria Prefeitura.
- Compreender qual é o objetivo principal com a utilização deste instrumento.
- Identificar as motivações, as técnicas de linguagem utilizadas e os valores transmitidos aos usuários.

INTRODUÇÃO

As tecnologias de informação e comunicação por meio das mídias sociais possibilitaram ao Estado formalizar mais canais de comunicação. Entre essas mídias, o Facebook tem sido a mais utilizada devido à sua interatividade e acessibilidade. Raminelli, Rodegueri e Oliveira (2014) afirmam que a internet e as novas formas de relacionamento online atraem internautas, tornando-se uma opção para o Estado se aproximar da população.

Entretanto, cabe analisar de qual forma e para qual objetivo o Estado tem se utilizado desta ferramenta. Como aponta Recuero (2009, p. 131), “os atores sociais não são independentes de motivações”. A comunicação utilizando as redes sociais possui valores e intencionalidades muitas vezes não manifestos, mas latentes, incutidos na forma de comunicação. Para Dziekaniak (2010), as tecnologias de informação e comunicação (TICs) podem propiciar a ampliação do debate, entretanto requerem uma análise mais profunda no que tange ao seu poder de comunicação e de integração.

Pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2010) demonstrou que 81% das prefeituras brasileiras possuem *website* ou uma página oficial na internet. Com relação às capitais de Estado, todas possuem *website* e também página no Facebook.

Desde 2013, a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) possui um canal de comunicação por meio da mídia social Facebook coordenada por uma equipe multidisciplinar (informação verbal)¹. A página é a pioneira no Brasil na utilização de montagens bem-humoradas. Comparada a outras páginas institucionais de prefeituras do país, o Facebook da PMC é a que possui o maior número de seguidores. Toda cidade tem seu processo de comunicação mais formal, porém o modo como vem sendo utilizado o Facebook da PMC mostra-se como um diferencial em relação aos outros canais de comunicação pela linguagem jovem e comunicação rápida.

Dessa forma, a questão central deste capítulo delinea-se no sentido de compreender como a Prefeitura Municipal de Curitiba tem utilizado a página do Facebook para se comunicar. Para isso, outras perguntas são importantes: Qual é o objetivo principal da PMC com a utilização deste instrumento? Quais as motiva-

1 Entrevista concedida a Paulo Cesar da Silva por Álvaro Borba, no dia 02 de maio de 2016.

ções e os valores que a página procura transmitir aos seus usuários? Quem são esses usuários? Quais as técnicas de linguagem utilizadas?

Este capítulo tem como objetivo analisar o papel que o Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba cumpre como ferramenta de comunicação pública a partir do olhar da própria Prefeitura. Para tanto pretende desenvolver os seguintes estudos:

- a) compreender a estratégia geral de comunicação da Prefeitura Municipal de Curitiba;
- b) identificar a imagem que a Prefeitura Municipal de Curitiba transmite por intermédio de sua página no Facebook;
- c) compreender os métodos e a linguagem utilizada pelo Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba para atingir o seu usuário.

Levando-se em conta a questão temporal, foi escolhida uma amostra de postagens dentro do período dos últimos 12 meses, ou seja, de janeiro a dezembro de 2015. Nesse período, foram publicadas 2.702 postagens na página do Facebook da PMC. Para viabilizar a análise, optou-se por uma amostra de 30 postagens, que corresponde a cerca de 1,1% do total de postagens do período. Considera-se que este número é viável devido à análise individual qualitativa que se pretende fazer com cada postagem.

As postagens poderiam ser analisadas pelo número de curtidas, compartilhamentos, engajamento, visualizações ou até impressões. Foi adotado o critério de análise das postagens pelo número de comentários devido ao maior comprometimento e engajamento, sendo as postagens de maior interação as mais relevantes para esse estudo.

Conforme citam Recuero (2009) e Leite, Caixinha e Ramos (2013), o ato de realizar um comentário em uma postagem denota um grau de comprometimento mais elevado e demanda um esforço cognitivo para a realização do comentário.

Para tanto, foram utilizados os seguintes parâmetros para a análise da amostra escolhida, conforme Quadro 1.

PARÂMETRO	OBJETIVO	DADOS NECESSÁRIOS
Tipo de Linguagem	Recurso de linguagem usado	Averiguar se o recurso de linguagem utilizado é um texto, <i>meme</i> , imagem ou vídeo.
Tipo de Conteúdo	Qual o conteúdo das postagens mais comentadas; verificar a predominância do conteúdo das postagens;	Repetições de conteúdo.Relevância para a cidade em termos de informação.
Tipo de Informação	Caráter das postagens	Verificar se a postagem contém caráter de propaganda, utilidade pública, evento ou campanhas temáticas.
Imagem Fundo	Analisar a predominância de imagem fundo das postagens, a fim de identificar a imagem que cada postagem procura transmitir	Organizar as imagens repetidas, lugar, relação com a cidade, representação, simbolismo.

Quadro 1 - Itens de análise

Fonte: Autoria própria (2016).

Para compreender melhor os aspectos relacionados ao problema da pesquisa, foram realizadas entrevistas com atores sociais da área (Quadro 2). Foi considerado preponderante, no momento de identificar os atores que seriam entrevistados, a sua relação com o problema da pesquisa.

ATORES-CHAVE	
Cargo	Nome
Secretário Municipal de Informação e Tecnologia da PMC	Paulo Miranda
Coordenadora do Departamento de Marketing e Propaganda da SMCS/PMC	Luciane Krobél
Diretor de mídias sociais da PMC	Álvaro Borba
Analista de mídias sociais da PMC	Janaina Santos

Quadro 2 - Atores-chave entrevistados

Fonte: Autoria própria (2016).

O capítulo está estruturado da seguinte forma:

- a) discussão teórica de como os autores clássicos da comunicação, como Aristóteles (2005), Adorno e Horkheimer (1985) e Martin-Barbero (2008), entendiam o papel e as técnicas de comunicação;
- b) compreensão dos sentidos da comunicação pública e o uso das mídias sociais como tecnologias de comunicação e informação;
- c) estudo de caso da comunicação da PMC e em especial do Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba analisando 30 postagens mais comentadas no ano de 2015;
- d) análise dos resultados e considerações finais.

A COMUNICAÇÃO POR MARTIN-BARBERO, ADORNO E HORKHEIMER E ARISTÓTELES

Alguns teóricos como Martin-Barbero (2008) e a sua teoria da mediação, Aristóteles (2005) e Adorno e Horkheimer (1985) com relação à dialética do esclarecimento, fornecem um campo de visão para uma análise mais profunda de como a comunicação é utilizada.

Aristóteles (2005), em seu livro a *Retórica*, já descrevia o poder da linguagem e as estratégias da comunicação que podem ser utilizadas para fins persuasivos. A admiração deste tema para os gregos nasceu junto com a substituição da monarquia pela democracia em algumas cidades gregas, abrindo espaço para o discurso retórico. Aristóteles definiu a retórica como a capacidade de descobrir o que é adequado a cada caso com o fim de persuadir. O autor deixa claro que a função da retórica não é a de persuadir, mas de discernir os meios, técnicas utilizados pelos oradores para a persuasão. Propõe o estudo dos termos e como estes podem contribuir para a composição lógica e persuasiva dos argumentos. A contribuição de Aristóteles é importante porque aponta as estratégias, técnicas que se repetem até hoje na comunicação como recurso persuasivo.

A retórica é utilizada por sua capacidade técnica de se comunicar por meio da persuasão. Esta pode advir da capacidade do orador de proferir um discurso de qualidade tendo ciência ou demonstrando do que se fala ou também pela incapacidade intelectual dos ouvintes em analisar os fatos expostos do orador ou ainda pelo teor do assunto que este orador profere. O emissor também pode levar os ouvintes a sentir emoção por meio dos discursos pois os juízos emitidos pelos ouvintes variam conforme sua tristeza, alegria ou ódio. O discurso pode ser tanto racional ou afetivo, pois na retórica a razão e os sentimentos são indissociáveis.

A retórica era vista muito além do que uma forma do bem falar, como uma forma de persuadir através do raciocínio lógico. O discurso retórico tem o seu início no momento em que o orador escolhe o tema, após isso o orador procurar estruturar o seu discurso a fim de persuadir o ouvinte e, por último, o orador utiliza de recursos gestuais e linguísticos para envolver o receptor da mensagem. Aristóteles menciona que a necessidade da retórica provém da possibilidade que a verdade e a justiça nunca sejam vencidas e que todos tenham condições de se defender verbalmente, que é algo muito mais importante do que a força física ao homem.

Portanto, as capacidades de persuadir e de escrever bem são técnicas antigas que são utilizadas atualmente por diversas equipes de comunicação.

A análise da teoria crítica das ciências sociais é tema de debate desde a década de 1920, proveniente da Escola de pensadores de Frankfurt, embasada principalmente na obra *Dialética do esclarecimento*, escrita por Adorno e Horkheimer (1985) logo após a Segunda Guerra Mundial, ainda sob as luzes da ideologia do nazismo. Esta obra não tinha por objetivo formar um marco teórico na comunicação, até por que os autores não percebiam a ciência de forma parcelar. O principal pressuposto dos autores era a crítica ao racionalismo. Os autores procuram romper com a ideia de que esclarecimento está embasado em apenas um conjunto de técnicas racionais, desprezando qualquer outro pensamento que não seja o racional.

Para os autores o esclarecimento sempre foi visto como um ponto de partida para investir os homens de coragem e de extrapolar as barreiras do medo. Entretanto, o esclarecimento, como domínio técnico da natureza, pode produzir um maior nível de desigualdade.

Esse processo de esclarecimento faz o homem centrar-se na racionalização, esquecendo das suas origens e das suas crenças, considerando conhecimento apenas o comprovado tecnicamente, levando o indivíduo à alienação por meio da técnica racional, percebendo a racionalidade como única verdade. Para os autores, o esclarecimento é utilizado para influenciar diretamente a indústria cultural e de massa, definido como um processo sistêmico que tem por objetivo a preservação da dominação do sistema. A indústria de massa é formada pela arte, cultura, cinema e comunicação.

Em outra obra seminal, *Dos meios as mediações*, Martin-Barbero (2008) prolonga a análise da comunicação, mencionando que o processo envolve outros meios além de um emissor dominador e um receptor passivo. Para o autor, o processo comunicacional está embasado em um foco muito mais amplo que envolve outros protagonistas nesse processo. Para o autor a análise da comunicação deve levar em conta os conflitos e o ambiente em que esta focalizado

o emissor e o receptor. Ele afirma que existem outras situações que afetam a comunicação que estão nas mediações e que não podem ser analisadas apenas no centro do processo.

Martin-Barbero (2008) menciona que o processo comunicacional não pode estar centrado em um relacionamento unilateral onde existe um emissor dominador e um receptor passivo, pois há conteúdos existenciais que fazem cada sujeito interpretar a mensagem de acordo com as suas experiências. A recepção é um processo de interação, pois a mensagem recebida é influenciada por inúmeras variáveis presentes na característica do receptor. Dessa forma, o processo comunicacional está além das mensagens, na interação que emissor e receptor produzem. O processo das mediações comunicacionais pode ser influenciado pela classe social, bairro onde vive, igreja que frequenta, os movimentos sociais que integra, etnias, cinema ou cultura.

AS MÍDIAS SOCIAIS E AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Com o avanço das TICs, o Estado se viu provocado a também utilizar essas ferramentas na comunicação pública, buscando a interação e proximidade com a população. Na sociedade do conhecimento, a informação é um direito fundamental e se tornou uma força que integra o capital produtivo (CHAUÍ, 2005).

As tecnologias de informação e comunicação por meio das mídias sociais possibilitaram ao Estado formalizar mais canais de comunicação. Entre essas mídias, o Facebook tem sido a mais utilizada devido à sua interatividade e acessibilidade. Raminelli, Rodegueri e Oliveira (2014) afirmam que a internet e as novas formas de relacionamento *online* atraem internautas, tornando-se uma opção para o Estado se aproximar do cidadão.

A sociedade atual tem sido marcada pela produção de conhecimento em rede. A disponibilização deste conhecimento por intermédio das TICs faz com que milhares de pessoas interajam, aprendendo, absorvendo e distribuindo informação.

Para Correia e Santos (2013, p.4), a denominação de TICs “diz respeito aos procedimentos, métodos e equipamentos usados para processar a informação e comunicá-la aos interessados”.

Segundo a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2010), as TICs correspondem a todas as tecnologias que interferem nos processos informacionais e comunicativos. Também podem ser entendidas como um conjunto de recursos tecnológicos integrados que interagem entre si, proporcionando a comunicação embasada em *hardware*, *software*, telecomunicações e automação (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2010). Para Correia e Santos

(2013), a finalidade das TICs é utilizar processos e equipamentos para processar informação e repassá-la aos interessados.

Soares e Santos (2007) afirmam que o objetivo das TICs é elevar o nível de participação cidadã por meio de informações da gestão pública, como serviços e recursos disponíveis. Para Margetts (2006), as tecnologias de informação e comunicação têm sido largamente utilizadas pelos governos, com o intuito de atender as demandas que lhes são impostas no ambiente tecnológico.

O Estado tem procurado adotar as TICs, pois essas ferramentas têm condições de melhorar a eficiência da gestão pública, diminuindo o gargalo da prestação de serviços (MOON; NORRIS, 2005). Outro detalhe é que a implementação destas ferramentas pode propiciar uma economia de recursos devido à sua eficiência e à tecnologia empregada (ALVES; MOREIRA, 2004).

Por intermédio das TICs, o governo pode manter uma única estrutura de comunicação, compartilhada por vários órgãos públicos. Nesse sentido, a tecnologia de informação é utilizada de forma intensa para melhorar a gestão pública e o atendimento aos cidadãos, colocando o governo ao alcance dos indivíduos, ampliando a transparência de suas ações e estimulando a participação cidadã (ROVER, 2005).

Nesta nova forma de interação entre o cidadão e o Estado, o usuário das TICs não se limita a apenas receber informações, mas escolhe as informações que tem interesse de receber, e também tem a possibilidade de fornecer informações. Dessa forma, ele se torna concomitantemente informado e informante, alterando o quadro tradicional da informação (Figura 1). São estabelecidas relações diretas entre sujeitos ativos e passivos, modificando atuações e expectativas (FERRARI, 2000).

Raminelli (2014) afirma que as TICs têm sido a base das inovações de relacionamentos *online*, especialmente aquelas que se dão de forma quase imediata e que seduzem muitos internautas, tornando-se uma possibilidade no processo comunicacional. Entre as várias tecnologias que surgiram, as TICs possibilitaram a comunicação entre a sociedade e os seus representantes (RECH FILHO, 2004).

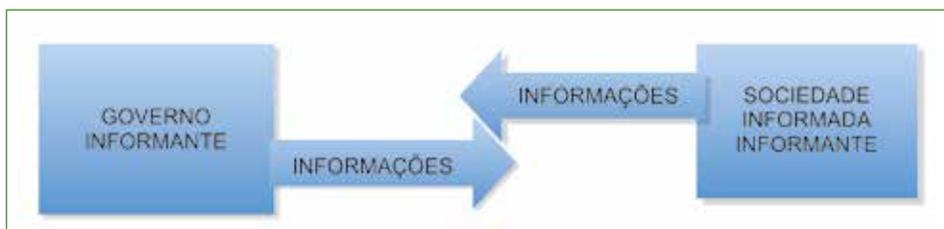


Figura 1 - Fluxo informacional atual

Fonte: Ferrari (2000).

As TICs estão se firmando como ferramenta básica de comunicação na gestão pública. Pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (2010) demonstrou que 81% das prefeituras brasileiras possuem *website* ou uma página oficial na internet.

As mídias sociais têm se tornado a principal forma de utilização das TICs, em especial o Facebook. De toda a população que utiliza as mídias sociais, 83% dos usuários utilizam o Facebook (BRASIL, 2014).

Entretanto, cabe analisar se o crescimento das possibilidades comunicacionais que surgiram por intermédio das mídias sociais foi acompanhado pela democratização da comunicação.

A comunicação do Estado que utiliza as redes sociais pode possuir valores e intencionalidades muitas vezes não manifestos, mas latentes, incutidos na forma de comunicação. Para Dziekaniak (2010), as TICs podem propiciar a ampliação do debate, entretanto elas necessitam de uma análise mais profunda no que tange ao seu poder de comunicação e de integração.

Desta forma este capítulo tratará sobre a página do Facebook da Prefeitura Municipal de Curitiba, que desde 2013 vem utilizando essa mídia social. Toda cidade tem seu processo de comunicação formal, porém a forma como vem sendo utilizada a página do Facebook da PMC, com uma linguagem jovem e própria da internet, tem se diferenciado das páginas do Facebook de outras prefeituras. O capítulo procura entender quais os métodos comunicacionais adotados, perfil dos seguidores, bem como a imagem que a Prefeitura Municipal de Curitiba busca passar pela sua página no Facebook.

CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O Facebook é parte da estratégia de comunicação pública da Prefeitura Municipal de Curitiba, dessa forma pretende-se compreender quais as características específicas deste tipo de comunicação.

A comunicação pública é um conceito que possui vários sentidos, devido à amplitude das palavras **comunicação** e **público**, assumindo várias acepções e usos. Para Brandão (2004), a comunicação pública abarca conhecimentos e atividades diversas e poderia ser avaliada como um conceito em processo de construção. Segundo a autora, a classificação do conceito está dividida em pelo menos cinco tipos diferentes: comunicação organizacional; comunicação científica; comunicação do Estado/governamental; comunicação política; comunicação pública como estratégia da sociedade civil organizada.

Para Brandão (2004), a comunicação organizacional é um modelo de comunicação pública voltado à divulgação institucional da entidade no campo da opinião pública. Tem como objetivo ser utilizada como um instrumento estratégico,

com o intuito de criar laços com o seu público constituindo uma identidade para essa instituição. A comunicação neste sentido tem o objetivo de construir relacionamento com a intenção de **vender** a sua imagem institucional. O segundo modelo de comunicação pública ocorre quando ela é entendida como comunicação científica. A compreensão de comunicação científica engloba uma série de atividades e estudos que têm como objetivo criar canais de integração entre a ciência e a vida cotidiana das pessoas. Trata-se de uma comunicação provocativa no sentido de despertar o interesse da população sobre a ciência para entender a natureza, sociedade e seu semelhante. A comunicação pública também pode ser entendida como uma responsabilidade do Estado. Essa comunicação é percebida como um fluxo informativo do Estado para com os seus cidadãos. Dependendo da política comunicacional estabelecida pelo Estado, este conceito de comunicação por vezes pode ter um viés mais informativo, com a informação fluindo do Estado em direção à sociedade.

A quarta forma de entender a comunicação pública é identificada como comunicação política (BRANDÃO, 2004). Nesta, a comunicação política pode advir dos veículos de comunicação influenciando a vida política dos estados. Existem dois enfoques para esta análise, em um deles são utilizadas técnicas de comunicação para expressar ideias e posicionamentos ideológicos. Outro enfoque é a disputa entre os veículos de comunicação e os detentores de novas tecnologias, bem como a possibilidade da sociedade interferir na exibição de conteúdos. O Estado é o responsável por gerir as políticas públicas no que concerne às questões jurídicas de uso das telecomunicações, tendo, portanto, responsabilidade no seu acesso como instrumento de utilização. A quinta configuração de comunicação pública é entendida como uma estratégia utilizada pela sociedade civil organizada para se comunicar. As mudanças ocorridas nas estruturas do Estado fizeram com que vários temas transpusessem a discussão das instituições e fossem discutidos na esfera pública. Neste formato, entende-se que a comunicação não é de responsabilidade exclusiva do governo, mas de toda a sociedade.

Porém, a característica fundamental da comunicação pública está focada no seu principal emissor de informação, ou seja, o Estado. Existe a possibilidade de que o Estado divida a sua responsabilidade, ou inclua outros atores no processo, porém, ele é o ente principal, para o qual não há suplente. Do ponto de vista formal, ele é responsável pela formulação, emissão e disseminação da comunicação pública.

Para Koçouski (2012), a comunicação pública pode ser protagonizada por vários atores, como sociedade e organizações do terceiro setor. Assim, a comunicação pública não é exclusividade do Estado, mas pertence a qualquer ator social que tenha uma ação comunicativa e como característica o interesse público.

A comunicação pública é caracterizada pelo estabelecimento de uma relação de diálogo com o público, apresentando e promovendo os serviços da administração, tornando conhecidas as instituições, divulgando ações e integrando o cidadão no processo decisório (MONTEIRO, 2009; NOVELLI, 2006). Kegler (2011) acredita que o objetivo característico da comunicação pública é a aproximação entre Estado e cidadãos, conseqüentemente promovendo a cidadania.

Outra forma de caracterizar a comunicação pública se dá por meio de seus fluxos comunicacionais. Para Duarte (2016), a comunicação pública pode ocorrer pelos fluxos de informação e interação entre o Estado e a sociedade, incluindo o terceiro setor. O objetivo deste fluxo é envolver os atores sociais na discussão de temas de interesse público, viabilizando o direito de participação. Por isso, realizar comunicação pública é assumir uma postura cidadã na comunicação de temas coletivos.

Tendo como base o processo interativo e a troca de informações na comunicação pública, Kondo (2002) faz uma análise dos fluxos comunicacionais que podem existir entre o Estado e a população (Quadro 3).

QUADRO COMPARATIVO DOS FLUXOS COMUNICACIONAIS			
Fluxos Comunicacionais	Fluxo 1 Governo → Cidadãos	Fluxo 2 Governo ↔ Cidadãos	Fluxo 3 Governo ↔ Cidadãos
Estado	Maior controle da informação por parte do Estado.	O Estado consulta a sociedade sem necessariamente utilizar as informações provenientes desta consulta.	O Estado consulta a sociedade e utiliza as informações provenientes dela para tomar decisões.
Sociedade	A sociedade apenas é receptora da informação não assumindo nenhum posicionamento.	A sociedade participa de forma indireta pois não tem confirmação por parte do Estado de que suas informações serão utilizadas no processo.	A sociedade participa ativamente do processo de construção da gestão pública por meio das informações provenientes do seu meio.

Quadro 3 - Comparativo dos fluxos comunicacionais

Fonte: Adaptado de Kondo (2002).

O Estado sempre está no papel de disseminador das informações públicas, e conseqüentemente de fomentador da troca de informações, tendo como objetivo alcançar o grau de comunicação, em vez do superficial grau de acesso à informação.

A comunicação pública deixou de ser um processo de disseminação de ações com o intuito de proporcionar maior visibilidade a algum tipo de governo, visando a um processo eleitoral, e passou a ser concebida como uma parte fundamental dos programas desenvolvidos pelo governo e um direito do cidadão.

A COMUNICAÇÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

Antes de entender o Facebook da PMC, é necessário compreender como se organiza a comunicação social na Prefeitura Municipal de Curitiba, visto que o Facebook é uma plataforma, parte da comunicação digital por mídias sociais e com fins específicos, dentro da estratégia geral de comunicação social da administração pública.

A Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS) é um órgão subordinado ao Poder Executivo do município. Sua estrutura hierárquica é composta pelo Secretário Municipal de Comunicação Social, pelo Superintendente de Comunicação Social e pelos Departamentos de Divulgação, Marketing, Mídias Sociais e Financeiro (Figura 2).

O primeiro deles é o Departamento de Marketing e Propaganda, que coordena a parte de comunicação de massa e mantém uma interface com as agências licitadas e com veículos de comunicação. Esse departamento é coordenado por Luciane Krobek, formada em Publicidade e Propaganda, pós-graduada em Marketing Empresarial, com a maior parte da carreira em redação e planejamento publicitário. Este departamento é formado por publicitários, artistas gráficos e jornalistas, e responsável pelas campanhas institucionais da PMC e das principais secretarias, e pela identidade visual da maior parte dos materiais gráficos da Prefeitura. Não atua diretamente em nenhum canal *on-line* da PMC.

O Departamento de Mídias Sociais e Internet é coordenado por Álvaro Benvenuti Borba, que administra a página da PMC no Facebook e também é responsável por toda a comunicação digital da PMC. Esse departamento é responsável pela organização e atualização do conteúdo do portal institucional via demanda das demais secretarias ou assessores de imprensa; pelas redes sociais (a PMC tem perfis no Facebook, Instagram, Twitter e Snapchat) e pelo canal institucional no Youtube, que acaba sendo trabalhado apenas como uma página de alocação dos principais vídeos.

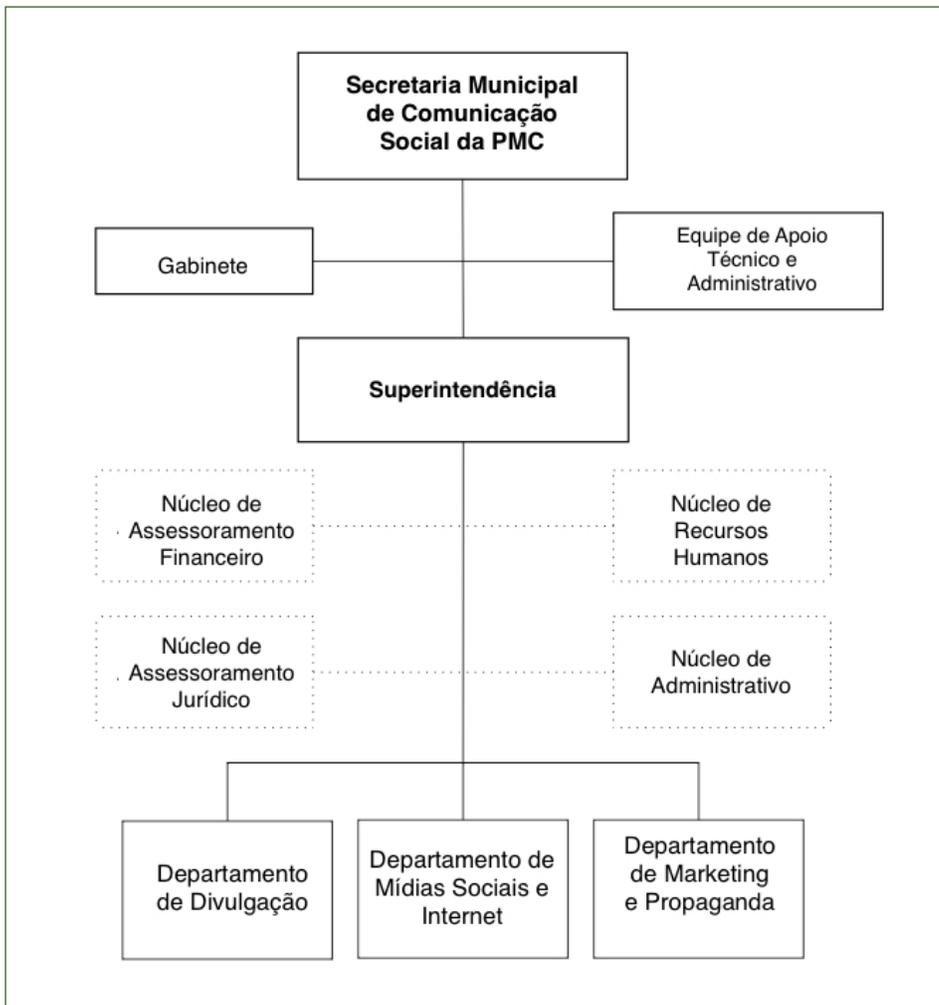


Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal de Comunicação Social da PMC

Fonte: Adaptado de Instituto Municipal de Administração Pública (2015).

O Departamento de Divulgação, chefiado por Lorena Aubrift Klenk, abastece todas as secretarias com informações, fotos e também mantém um canal com os veículos de comunicação. O departamento chefiado por Claudia Bonfim é responsável por manter uma comunicação com as outras secretarias e também pela confecção do jornal que é distribuído em todas as regionais. Por fim, o departamento administrativo-financeiro é responsável pelo faturamento dos investimentos em publicidade, gestão de pessoal (RH), papelaria/almojarifado e contas a pagar e receber. É também por onde a Secretaria gerencia as verbas do município destinadas à comunicação como um todo.

Segundo Krobel (informação verbal)², todos os departamentos devem trabalhar em sincronia para atingir o cidadão, utilizando diferentes veículos de comunicação.

A comunicação da PMC passou por três momentos com relação à sua tecnologia de comunicação. Primeiro foi com a utilização da tecnologia de informação para aumentar a eficiência na prestação de serviço. Após esse momento foi a percepção de que a internet em geral possibilitou um maior leque de comunicação com a sociedade. O terceiro momento é o de entender como essas ferramentas podem auxiliar na gestão pública por meio do processo interativo com a sociedade.

Esses momentos de transformação na comunicação têm uma ligação com a teoria proposta por Kondo (2002), sobre os fluxos comunicacionais. A PMC, por meio do Facebook, tem utilizado uma consulta constante à sociedade, utilizando essas informações para o embasamento de políticas públicas. Conforme afirma Brandão (2004), este tem sido o momento de a PMC entender como essas ferramentas podem auxiliar na comunicação pública.

Com relação aos canais de comunicação com a população, Krobel (informação verbal)³ afirma que o principal ainda é a Central 156, por exigir um nível econômico e intelectual mais acessível. A PMC também conta com o Portal da PMC (Fale Conosco) e a página do Facebook. Existem outros canais, como o *site* Curta Curitiba, o portal Agência Curitiba e o portal Cidade do Conhecimento. A SMCS/PMC também tem uma publicação dirigida às 10 Regionais de Curitiba (espécie de **subprefeitura**), em que cada uma tem um jornal específico, com informações da sua região.

Para Krobel (informação verbal), o papel desempenhado pela SMCS/PMC é o de informar, tanto o público interno como o externo, sobre os serviços que a Prefeitura oferece.

A SMCS/PMC é um órgão catalisador de informações, recebendo-as da sociedade por meio do Fale Conosco e também da página do Facebook da PMC. Também recebe informações de órgãos municipais, devendo repassá-las à sociedade.

A PMC utiliza vários canais diferentes com o intuito de atingir públicos diferenciados. Isso ocorre porque os segmentos da sociedade possuem idade, nível econômico, escolaridade e interesses diferentes. O público que acessa o Portal da Transparência é um público que busca uma informação mais densa e completa, e tem idade e nível de escolaridade mais elevado. Por sua vez, o público que procura o Portal da PMC busca mais serviços eletrônicos do que informações.

2 Entrevista concedida aos autores por Luciane Krobel, coordenadora do Departamento de Marketing e Propaganda da Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.

3 Entrevista concedida aos autores por Luciane Krobel, coordenadora do Departamento de Marketing e Propaganda da Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.

Por meio das entrevistas e da análise do organograma, ficou claro que a estratégia de comunicação que a PMC utiliza é diferente para cada público.

Para Miranda (informação verbal)⁴, a utilização de um método comunicacional é diferente para cada público; existem canais que utilizam outras técnicas de comunicação voltadas a outros públicos. O Portal da Transparência da PMC tem um número elevado de informações e uma linguagem adloquial, que exige do seu público um grau de intelectualidade mais elevado para entender os dados disponíveis. Para o público que acessa a internet mas não utiliza a página do Facebook da PMC, existe um meio de comunicação pelo Portal da PMC que é o Fale Conosco. Por fim, existe o canal Central 156, com o qual o cidadão se comunica por telefone, podendo ser atendido sem necessidade de saber acessar a internet. O secretário acredita que as TICs auxiliam na aproximação do poder público com o cidadão, em especial as mídias sociais se tornaram uma ferramenta com poder de atingir um público que outrora não tinha interesse pelo debate da gestão pública.

Com relação aos elementos da teoria da comunicação propostos por Vanoye (1998), a PMC está no papel de emissor do processo comunicacional, sendo a sociedade em geral a receptora da informação. A mensagem é a informação proposta na postagem, e o canal de comunicação utilizado é a página do Facebook da PMC. Os códigos também são utilizados em forma de linguagem verbal ou não verbal para que o seguidor da página entenda a mensagem. Em algumas situações, os códigos utilizados nas postagens podem não ser entendidos pelo seguidor, pelo fato de a mensagem utilizar um tipo de código, como da mesma forma o seguidor. Por se destinar aos mais jovens, a página utiliza linguagens ou códigos próprios da internet que por muitas vezes dificulta o entendimento de quem não utiliza esses códigos. Dessa forma, ocasiona outro elemento comunicacional, isto é, o ruído na comunicação. Este ocorre quando a página do Facebook da PMC passa uma mensagem que não está de acordo com os interesses da sociedade ou esta não entende o que a postagem quer passar, traçando assim a sua percepção da mensagem, o que muitas vezes não corresponde ao objetivo original da mensagem.

A PÁGINA DO FACEBOOK DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

Em março de 2013 foi criada a página no Facebook da PMC, conhecida como **Prefs**, dando início a uma nova forma de comunicação entre Estado e sociedade por meio desta mídia social.

O intuito da página do Facebook da PMC é trabalhar assuntos relacionados à cidade, procurando manter e aumentar o diálogo com a população, entendendo

⁴ Entrevista concedida aos autores por Paulo Miranda, Secretário Municipal de Gestão e Tecnologia da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.

as suas necessidades. Nessa página, são compartilhadas notícias, eventos, informações de utilidade pública, previsão do tempo e esclarecimentos em geral (TRAESEL; MAIA, 2014).

Quando foi criada, a página do Facebook da PMC era entendida como uma extensão do portal governamental da Prefeitura, transmitindo as mesmas informações e com pouco espaço para a interatividade. Porém, em julho de 2013, com a posse da nova gestão municipal, essa página começou a alterar a sua forma de trabalhar, expressando-se por memes e com uma linguagem mais lúdica, embasada na criatividade. A página começou a chamar a atenção dos internautas (BARRIENTO; TAVARES; LEITE, 2015) (Figura 3).

A página do Facebook da PMC possui um total de 829.788 mil seguidores (em maio de 2016), maior que a de cidades com maior número de habitantes, a exemplo da Prefeitura de São Paulo (190 mil seguidores), do Rio de Janeiro (150 mil) e de Belo Horizonte (140 mil)⁵. Com uma linguagem lúdica, simples e criatividade na comunicação, a página do Facebook da PMC transpôs os limites geográficos de Curitiba (BARRIENTO; TAVARES; LEITE, 2015).

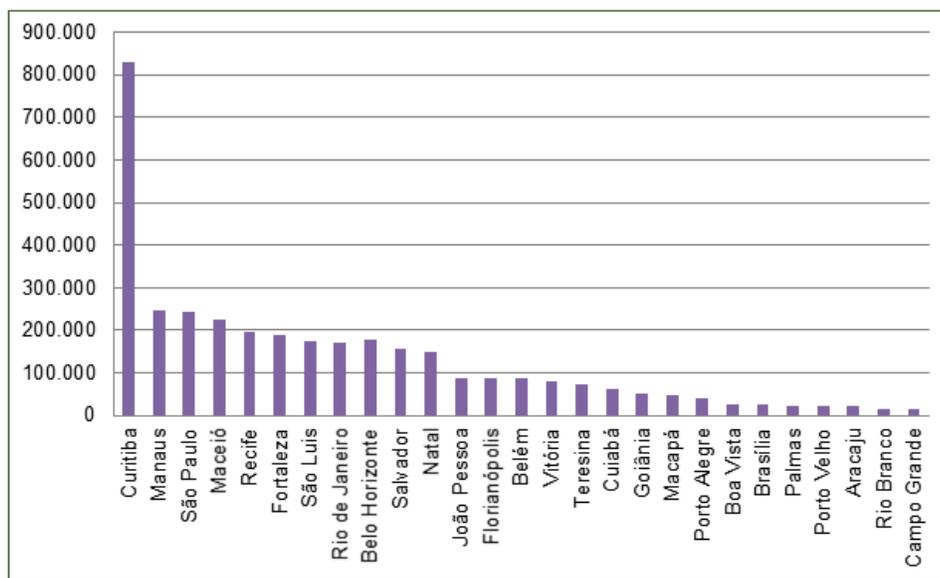


Figura 3 - Número de seguidores de páginas do Facebook de Prefeituras de capitais

Fonte: Autoria própria (2016).

⁵ Dados retirados das páginas oficiais do Facebook das Prefeituras Municipais: Curitiba <https://www.facebook.com/pg/PrefCuritiba/likes/?ref=page_internal>; São Paulo <<https://www.facebook.com/PrefSP/?fref=ts>>; Belo Horizonte <<https://www.facebook.com/prefeiturabh/?fref=ts>>; Rio de Janeiro <<https://www.facebook.com/PrefeituradoRio/?fref=ts>>.

Segundo entrevista com Borba (informação verbal)⁶, coordenador do Departamento de Mídias Sociais e Internet da Prefeitura Municipal de Curitiba, a página do Facebook busca atingir os jovens que não tinham um contato direto com a gestão pública, isso em muito devido à falta de canais e linguagem adequada para atender essa demanda. Porém, este público tem se expandido, pois os jovens podem ser extensões de outros grupos de pessoas.

Outra entrevistada, Krobél (informação verbal)⁷, concorda que a página do Facebook da PMC é direcionada ao público jovem. Entretanto, por meio deste público, consegue alcançar também o público infantil e o idoso. As campanhas de vacinação para crianças ou idosos são um exemplo dessa extensão do público, alcançado muitas vezes por meio do jovem. A entrevistada ainda afirma que mesmo na comunicação pública faz-se uso de técnicas utilizadas em longa escala no ambiente privado fazendo as devidas adaptações.

Segundo dados disponibilizados pela administração da página do Facebook da PMC, o principal público que segue a página está na faixa etária dos 15 aos 34 anos, tanto do gênero feminino como do masculino. O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010) mostra que na cidade de Curitiba a população que corresponde à faixa etária dos 15 aos 34 anos representa um número de 619.046 pessoas, em uma população total de 1.751.907 pessoas (Quadro 4).

SEGUIDORES ENTRE A FAIXA ETÁRIA DOS 15 AOS 34 ANOS		
População de Curitiba	1.751.907 (IBGE, 2010)	
População do gênero masculino e feminino de 15 a 34 anos	619.046 (IBGE, 2010)	35% do total da população
Número de seguidores da página domiciliados em Curitiba.	250.635	14,31% da população
População do gênero masculino e feminino de 15 a 34 anos que segue a página do Facebook da PMC	195.495 (SMCS, 2016) ⁷	31,5% do total da população entre 15 e 34 anos

Quadro 4 - Seguidores entre a faixa etária dos 15 aos 34 anos

Fonte: Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) e SMCS (2016)⁷.

Este quadro demonstra a viabilidade de uma ferramenta como o Facebook para a PMC. Quando se tem 35% de sua população com idade entre 15 e 34 anos, verifica-se que uma página no Facebook pode ser uma ferramenta estratégica para falar com este público.

6 Entrevista concedida aos autores por Álvaro Benvenuti Borba, coordenador do Departamento de Mídias Sociais e Internet, no dia 02 de maio de 2016.

7 Entrevista concedida aos autores por Luciane Krobél, coordenadora do Departamento de Marketing e Propaganda da Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.

Luciane Krobelt (informação verbal)⁸ menciona que, por sua natureza, a página do Facebook da PMC está destinada aos mais jovens, pelo fato de estes terem preferência por uma linguagem informal e também por ser o público que mais consome este produto. Assim, não é toda campanha que segue para todos os meios, elas são utilizadas conforme o perfil do público que se pretende atingir. A SMCS tem ciência de que pessoas de mais idade possuem Facebook, porém sua participação é de uma intensidade menor que a dos jovens.

Para a SMCS, a página do Facebook da PMC tem um poder comunicativo de penetração no público mais jovem e também de levar o nome da cidade para outros públicos. Consequentemente, fomenta o turismo e a marca da cidade. Outra importância fundamental da página do Facebook é o fato de ser uma forma de aproximação com o usuário pela interação oferecida na ferramenta, podendo a PMC saber a opinião e reivindicações dos usuários por meio dos seus comentários.

Nas entrevistas, os coordenadores da SMCS afirmam que desta forma justifica-se a linguagem adotada pela administração da página, com muitas gírias e linguagem própria da juventude e internet. As postagens acabam por misturar elementos de filmes, músicas, paródias da internet, *games*. Se a sociedade busca informações com mais riqueza de detalhes, existem outros canais que fornecem estes dados. A página do Facebook da PMC apenas apresenta uma síntese de diversos assuntos.

Com relação à influência sobre os assuntos postados, Álvaro Borba (informação verbal)⁹ afirma que toda a comunicação da página da PMC no Facebook está fundamentada na divisão explícita entre a comunicação-cidadão e a comunicação política-eleitor. Na página do Facebook da PMC, não são mencionados os nomes de secretários municipais, vereadores ou até mesmo do prefeito. Segundo o entrevistado, essa separação é desejável, pois os canais oficiais devem ser utilizados para a informação pública, e não para a promoção pessoal de portador ou candidato a cargo público visando a interesse eleitorais.

O entrevistado reitera que a separação é brusca, radical, porém necessária, e tem o aval do grupo político que comanda a administração do município. Esta divisão da comunicação, por mais que seja uma evolução no Brasil, só ocorre pelo fato de fazer parte de uma estratégia política. O grupo administrador do município pode entendê-la como uma evolução e como um diferencial na comunicação, ou também pode visualizar nesse processo um marketing que gera credibilidade junto à sociedade.

8 Entrevista concedida aos autores por Luciane Krobelt, coordenadora do Departamento de Marketing e Propaganda da Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.

9 Entrevista concedida aos autores por Álvaro Benvenuto Borba, coordenador do Departamento de Mídias Sociais e Internet, concedida aos autores por meio de entrevista realizada na Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.

Na entrevista, o coordenador de mídias sociais classifica que os conteúdos postados na página são definidos em três classificações: serviços, cidadania e educação. Esta classificação é utilizada para que o objetivo da página não seja apenas a busca por mais seguidores, mas a oferta de informações que auxiliem as comunidades em sua evolução e que resultem em uma maior interação entre cidadão e poder público. A primeira classificação refere-se às postagens sobre serviços que a PMC oferece aos seus cidadãos, como saúde, segurança e transporte público. Outra classificação de postagem é a da cidadania, que procura instigar as pessoas para que, em conjunto com o poder público, auxiliem na transformação de determinada realidade. Por último, as postagens relacionadas à educação do indivíduo consigo mesmo procuram ensinar o cidadão a ter melhor qualidade de vida.

Por mais que os conteúdos sejam partes de uma estratégia, em algumas situações ocorrem as interferências indesejáveis no processo de comunicação conhecidas como ruídos (BLIKSTEIN, 1987), criando embaraços para a Prefeitura. A administração da página tem atuado com base no humor, porém em algumas oportunidades a mensagem baseada no humor pode ter um efeito inverso ao proposto, principalmente por se tratar de um órgão público. A linha divisória é muito tênue, ocasionando ruídos comunicacionais.

ANÁLISE DAS POSTAGENS

Para uma análise da página do Facebook da PMC, optou-se por analisar as 30 postagens com maior número de comentários do ano de 2015. O critério de escolha pelo número de comentários se deve ao fato de esta ser a forma mais comprometidora de envolvimento do seguidor com uma postagem e que gera a maior repercussão (Quadro 5).

O primeiro item de análise foi o tipo de informação/assunto que teve maior repercussão entre os seguidores, nos comentários da página do Facebook da PMC. Os assuntos foram divididos em propaganda, utilidade pública, eventos e campanhas temáticas.

Neste quesito, as informações sobre utilidade pública constituem mais de um terço das postagens com maior repercussão. Informações relacionadas aos cuidados com animais silvestres, pichação de muros, contatos com a Defesa Civil, clima da cidade e saúde estiveram entre os assuntos mais postados em 2015. As postagens sobre eventos e propaganda responderam em conjunto por 40% do total das postagens. Assuntos relacionados a campanhas temáticas também estiveram presentes, mas com apenas 13% do total das postagens.

N°	Postagem	Data	Curtidas	Comentários	Compartilhamentos
1	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/958258800884591:0	28/09/15 4:00 PM	122997	31134	18404
2	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/932142170162921:0	10/08/15 12:41 PM	115981	28605	10086
3	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/videos/898506470193158/	07/06/15 5:30 PM	42685	18705	8670
4	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/873567306020408:0	12/04/15 5:33 PM	44424	17747	5183
5	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/966410723402732:0	13/10/15 10:00 AM	55825	15243	9369
6	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/894867707223701:0	28/05/15 12:56 PM	60134	13229	5637
7	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/872064559504016:0	14/07/15 4:00 PM	109172	11385	10839
8	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/919566751420463:0	30/03/15 12:38 PM	163922	10670	21550
9	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/866621970048275:0	18/05/15 2:59 PM	106899	9701	13589
10	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/890455457664926:0	05/06/15 2:16 PM	49750	9437	3555
11	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/898577243519414:0	05/06/15 6:00 AM	222273	8912	33790

N°	Postagem	Data	Curtidas	Comentários	Compartilhamentos
12	http://www.facebook.com/media/set/?set=ms.c.eJwzNDAwNDQ2MDMxNjlzMTA31jOECJhaWFoaG5ibmMIEzEwhKowA%7E_2oJ5w%7E-%7E-.bps.a.1001130566597414.1073741856.515514761825666&type=1	29/04/15 9:13 AM	32358	7459	4243
13	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/881975768512895:0	22/05/15 11:58 AM	44380	7131	9203
14	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/874083015968837:0	13/04/15 2:00 PM	32596	6935	7003
15	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/892055434171595:0	20/10/15 12:19 PM	77000	6771	9515
16	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/videos/876113129099159/	04/08/15 4:27 PM	52785	6504	7263
17	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/969417676435370:0	29/10/15 10:41 AM	38811	6317	2678
18	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/929279203782551:0	05/10/15 5:58 AM	77215	6269	10069
19	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/973543726022765:0	21/01/15 12:00 PM	24930	5896	3197
20	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/962420920468379:0	11/08/15 12:02 PM	61063	5734	8898

N°	Postagem	Data	Curtidas	Comentários	Compartilhamentos
21	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/831327156911090:0	18/06/15 10:48 AM	9487	5600	3052
22	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/932810620096076:0	22/09/15 4:00 PM	68165	5471	8300
23	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/906619876048484:0	18/06/15 1:07 PM	18160	5249	2077
24	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/956908767686261:0	28/07/15 9:42 AM	50869	5148	8831
25	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/videos/881525028557969/	25/04/15 2:44 PM	19642	4732	3755
26	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/926116580765480:0	12/06/15 9:05 AM	97474	4549	6277
27	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/879877168722755:0	26/10/15 11:38 AM	89716	4495	6918
28	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/903733123003826:0	17/09/15 5:57 AM	112751	4468	7040
29	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/972229852820819:0	26/10/15 12:55 PM	124067	4434	14331
30	https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/831129023597570:0	26/03/15 2:51 AM	35425	4424	2692

Quadro 5 - Apresentação das 30 postagens mais comentadas na página do Facebook da PMC em 2015

Fonte: Autoria própria (2016).

Algumas postagens mesclavam dois tipos de informação, e isso ocorreu com mais intensidade nas postagens sobre propaganda. Houve informações sobre eventos, mescladas com propaganda, e também utilidade pública com propaganda. Dessa forma, percebe-se que, além de informar sobre determinada situação, a PMC utiliza a página do Facebook em algumas situações para veicular informações sobre o desempenho de sua gestão.

O segundo item de análise procurou conhecer os tipos de linguagens adotadas entre meme, texto, imagem, vídeo. No tipo de linguagem houve mesclas de técnicas: imagem/meme; meme/texto; imagem/texto. Postagens contendo textos e vídeos foram as menos frequentes.

Analisando a combinação das técnicas e os assuntos abordados, os de utilidade pública adotaram em suas postagens mais de 50% da técnica do meme. Isso demonstra que mesmo sendo o descritivo portador de uma técnica de linguagem formal, ficava a cargo da imagem, por meio do meme, o tom de humor da postagem.

Esses dados demonstram que os assuntos com maior repercussão entre os seguidores tiveram como base as informações de utilidade pública. Esta repercussão, em alguns casos, se deve também à forma como a postagem foi construída.

Na terceira etapa as postagens foram analisadas segundo os assuntos postados, organizados segundo a repetição ou aproximação temática. Serão divididas em clima, direitos humanos, postura cívica, meio ambiente, ícones arquitetônicos, cultura regional, linguagem jovem e relacionadas ao conceito de cidade modelo/ecológica.

Na página do Facebook da PMC, o assunto **clima** sempre tem grande repercussão, pela identificação das pessoas com o tema e pelo fato de mostrarem a pessoas de outras regiões a diferença climática que existe. Das 30 postagens mais comentadas de 2015, seis publicações mencionavam este tema (Figura 4).

A maioria das postagens faz menção ao clima frio e a rápidas mudanças da cidade de Curitiba. Elas utilizam essa característica do clima como forma de propaganda para a cidade. Todas apostam na familiaridade do clima curitibano para criar relacionamentos com o seguidor. Uma das imagens registra um dia de sol, em uma das principais ruas, que é a XV de Novembro, com o intuito claro de criar laços de identificação com o cidadão.

Conforme ressaltado por Borba (informação verbal)¹⁰, a PMC tem buscado ampliar a imagem de uma administração mais humana e próxima do cidadão. Das 30 postagens com o maior número de comentários em 2015, sete tinham como base os direitos humanos e a busca por uma cidade mais humana.

10 Entrevista concedida aos autores por Álvaro Benvenuti Borba, coordenador do Departamento de Mídias Sociais e Internet da Prefeitura Municipal de Curitiba, no dia 02 de maio de 2016.



Figura 4 - Clima como conteúdo central

NOTA: (1) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/866621970048275:0>>; (2) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/892055434171595:0>>; (3) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/929279203782551:0>>; (4) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/906619876048484:0>>; (5) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/956908767686261:0>>.

Para demonstrar esse fato, as postagens selecionadas possuem cunho de respeito às minorias ou demonstram um comportamento de carinho e amizade. Este anseio fica claro em diversas postagens que têm esse assunto como pano de fundo e que geraram grande repercussão entre os seguidores da página (Figura 5).

Com relação a postura cívica, a intenção de algumas postagens é reforçar no cidadão a postura cívica e o respeito à cidade e às pessoas. Este sentimento de educação cívica é relacionado a temas como o combate ao vandalismo, a poluição visual da cidade, providências a se tomar em caso de acidentes, combate à dengue, campanhas de educação no trânsito, entre outros. Em todas as postagens deste tópico, a educação e a postura de civilidade dos cidadãos são uma forma de Curitiba se diferenciar de outras cidades. Ela tenta se apropriar desses conceitos demonstrando que é mesmo uma cidade civilizada.

Curitiba foi reconhecida como a **capital ecológica**. Este conceito em muito se deve aos vários programas ambientais implementados, a exemplo do **lixo que não é lixo**. A cidade foi uma das pioneiras na separação de resíduos, sendo a questão ambiental um motivo de identificação e orgulho para o curitibano. A questão em análise não é a veracidade do título de **cidade ecológica**, mas a apropriação do conceito por parte dos curitibanos.

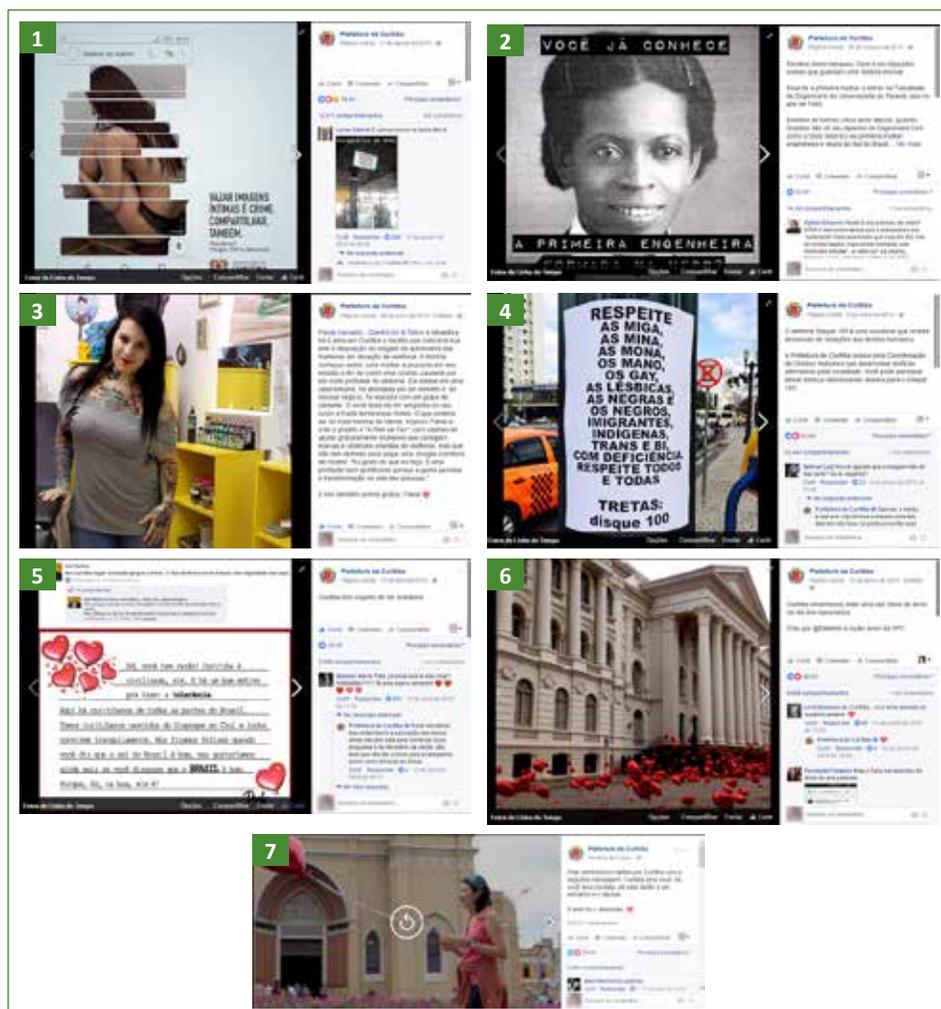


Figura 5 - Direitos humanos, cidade mais humana e respeito às minorias como tema central

NOTA: (1) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/932810620096076:0>>; (2) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/972229852820819:0>>; (3) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/926116580765480:0>>; (4) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/898577243519414:0>>; (5) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/photos/a.516441535066322.1073741830.515514761825666/873933362650469/?type=3&theater>>; (6) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/903733123003826:0>>; (7) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/videos/876113129099159/>>.

Outras postagens além de capital ecológica também tentavam passar o sentimento de cidade modelo. Em uma postagem menciona-se que a cidade de Curitiba possui algumas das melhores escolas de ensino fundamental do Brasil, reforçando a ideia de capital modelo (Figura 6).

Com relação ao meio ambiente, em outra postagem, a PMC indica atitudes para um consumo consciente e para a menor geração de resíduos, aproveitando para mostrar suas atitudes junto ao conteúdo da postagem.

As postagens, independentemente do seu conteúdo, utilizam uma linguagem jovem, com objetivo de criar laços de identificação com o seu seguidor. Das 30 postagens analisadas, nove utilizam este tipo de linguagem.



Figura 6 - Publicações relacionadas ao conceito de cidade modelo/ecológica

NOTA: (1) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/962420920468379:0>>; (2) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/879877168722755:0>>; (3) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/926116580765480:0>>; (4) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/919566751420463:0>>; (5) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/932142170162921:0>>; (6) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/videos/881525028557969/>>.

Por fim, a última análise se deu sobre as figuras de fundo presentes nas postagens, oito das quais são pontos turísticos da cidade. Aparecem a Rua XV de Novembro, a primeira rua para o trânsito exclusivo de pedestres, uma inovação no planejamento urbano; a catedral da cidade, a Ópera de Arame, o Jardim Botânico, a sede da PMC, o prédio histórico da Universidade Federal do Paraná, a Praça Osório, ao lado da conhecida Boca Maldita, e um parque representando a cidade ecológica (Figura 7).

Por mais que sejam postagens de conteúdos diversos, elas mostram pontos turísticos da cidade. Sua intenção com relação às figuras de fundo pode ser a de despertar no cidadão um sentimento mais amplo de orgulho da cidade, e também divulgar os pontos turísticos com vistas a movimentar o turismo local.

Segundo Sánchez (2001) e Oliveira (2000), os ícones arquitetônicos de Curitiba foram amplamente divulgados pelos gestores anteriores (Jaime Lerner, Rafael Greca de Macedo e Cassio Taniguchi) com o objetivo da venda do nome da cidade ao mercado nacional e internacional, relacionando a cidade como capital de primeiro mundo, melhor cidade para se morar no Brasil, considerada modelo de planejamento urbano.

Os autores denunciam que essa imagem criada pelos gestores foi mais uma estratégia de marketing urbano que beneficiou interesses específicos. A autopromoção teve também o objetivo de criar um consenso, um orgulho em torno de sua imagem, que favorece aproximação entre a gestão e a população, que encobre os problemas existentes.

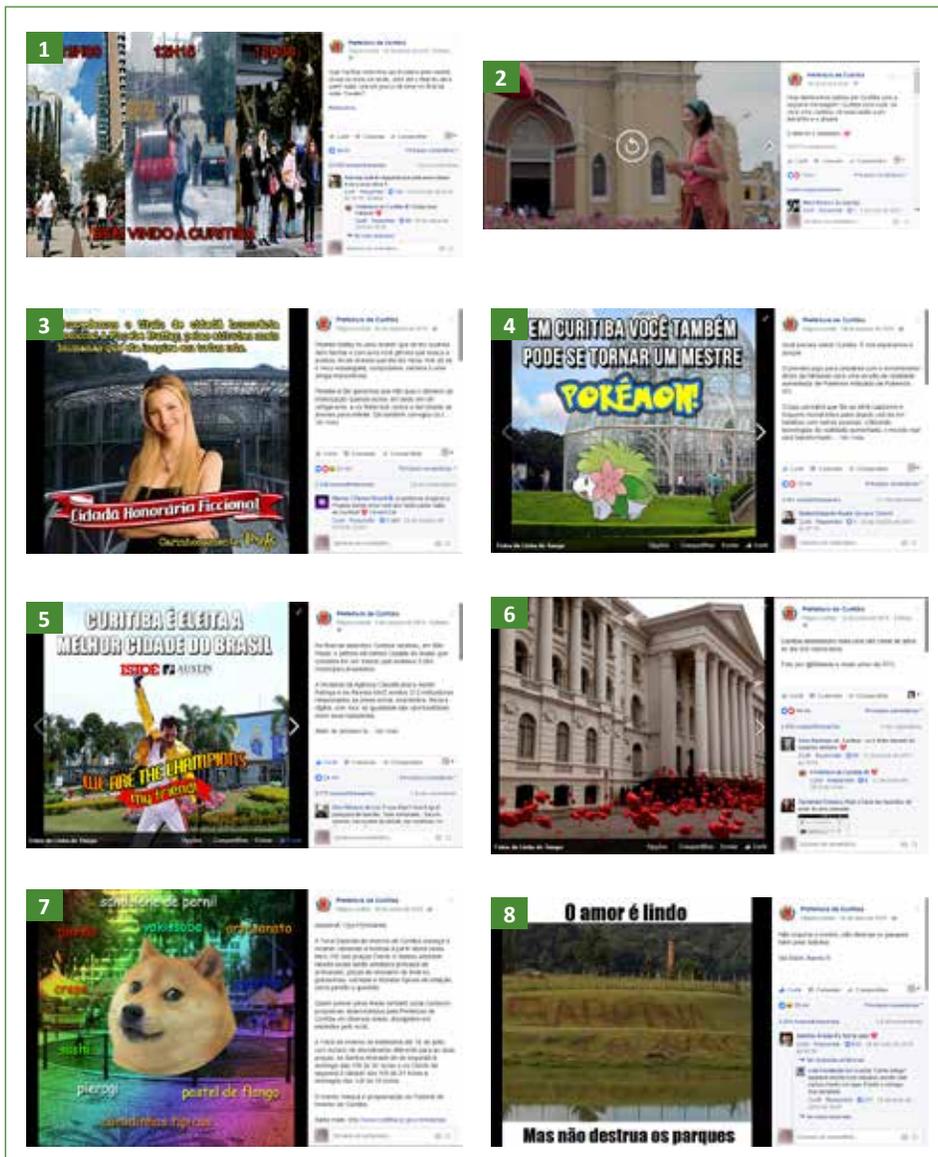


Figura 7 - Ícones da arquitetura e postagens com imagem da cidade ao fundo

NOTA: (1) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/866621970048275:0>>; (2) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/videos/876113129099159/>>; (3) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/969417676435370:0>>; (4) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/973543726022765:0>>; (5) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/962420920468379:0>>; (6) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/903733123003826:0>>; (7) Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/906619876048484:0>>; (8) Disponível em: <https://www.facebook.com/PrefsCuritiba/posts/890455457664926:0>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as mídias sociais, o Facebook, em maior medida, vem ganhando espaço devido à sua possibilidade de interação e facilidade de acesso. Porém, a instituição de novos canais de comunicação na gestão pública não pode ser compreendida como um processo-fim, mas sim como uma tentativa de aproximação da chamada **Prefs** com os seus usuários/eleitores.

A PMC conseguiu identificar neste canal uma possibilidade para manter e estreitar laços com a sociedade utilizando estratégias específicas voltadas para atrair o público-alvo que mais utiliza a ferramenta, isto é, os jovens. A página do Facebook da PMC tem aplicado estratégias de forma condizente com a linguagem deste canal, com o uso de memes, humor, criatividade e referências a programas e filmes, a fim de se aproximar cada vez mais do interlocutor. Segundo os administradores da página, o elevado número de seguidores atesta a estratégia acertada da PMC.

Porém, a página não é um canal avulso ou administrado de forma independente das outras áreas de comunicação da PMC. Ela faz parte da estratégia e do planejamento geral de comunicação da PMC para alcançar todos os segmentos da sociedade, como é o caso do *site* oficial e do Portal da Transparência. A página do Facebook da PMC tem papel estratégico na comunicação da PMC, pois é um canal feito para falar com os jovens e com grupos a eles ligados.

Na organização dos fluxos e processos, as técnicas comunicacionais da Secretaria Municipal de Comunicação são as mesmas de uma empresa da iniciativa privada, mas os fins são diferentes por se tratar de um órgão público. Isto tem como consequência um certo “empresariamento” da comunicação, que busca eficiência e resultados, os quais no entanto estão distantes da “coisa pública”, da formação de indivíduos conscientes, apenas divulgando e ampliando sua imagem perante a população.

Uma das características da página do Facebook da PMC é a comunicação rápida e interativa, sem o compromisso de informar a população sobre os fatos que ocorrem no município, papel que, segundo seus administradores, cabe ao *site* oficial da Prefeitura de Curitiba. De igual modo, a página também não tem como objetivo central o cumprimento da lei do acesso à informação pública, porque não foi criada com essa finalidade, conforme atestam seus profissionais.

Segundo a PMC, o objetivo deste canal é criar, manter e aumentar laços com a sociedade, por meio da interação e com informações resumidas. As informações são disponibilizadas de forma sintética, o que em algumas oportunidades pode denotar tratamento superficial da informação.

Entretanto, a análise da amostra das 30 postagens revelou outros aspectos não apontados nas entrevistas e no discurso oficial da Prefeitura. A PMC, pela página no Facebook, parece ter sucesso em seu objetivo principal, que é a aproximação com o usuário, contudo não produz um campo propício para discussões mais amplas com efeitos práticos para a sociedade. Essa aproximação cria um caráter de identificação do usuário com a **Prefs** que pode criar certa adesão individual, mas que não constrói instâncias efetivas de participação coletiva.

As poucas reivindicações solicitadas na página estão pautadas no interesse próprio e na instantaneidade. Nas postagens analisadas, este viés do imediatismo e da rapidez da comunicação esteve presente.

As informações disponíveis na página do Facebook da PMC são rasas e possuem poucos dados, sendo mais um ponto de encontro virtual dos interessados nas postagens do que propriamente um espaço para discutir ou informar sobre algum fato relevante para a cidade. Alguns seguidores veem a página apenas como humorística, e, por se tratar de um veículo oficial de comunicação da PMC, sua intensidade e profundidade são questionadas por alguns seguidores, inclusive por outra página oficial de prefeitura no Facebook, como foi o caso da cidade de São Paulo.

Apesar de ter sido criada para uma comunicação rápida e objetiva, a página do Facebook é um veículo de comunicação pública da Prefeitura e, como tal, parece ser utilizada apenas para vender uma imagem de cidade que visa especialmente manter o consenso, fortemente criado em outras gestões da cidade-modelo, talvez agora com outra roupagem da **cidade mais humana**. A forma como as postagens são elaboradas na página do Facebook da PMC faz com que as publicações não sejam produtivas do ponto de vista da fomentação do debate construtivo rumo a uma cidade mais justa e humana. Pelo contrário, parece ser um campo rico para a manutenção do consenso de cidade modelo ao repetir imagens que valorizam e retratam a si mesma.

A PMC procura manter sua imagem de **cidade modelo**, tentando criar consensos a fim de evitar conflitos sociais e reforçar a sua legitimidade perante a sociedade. A leitura, interpretação ou compreensão da imagem de uma cidade depende da leitura de quem a faz, porém as imagens oficiais apontam fatos positivos como indubitáveis. As postagens publicadas não são neutras e fazem parte de uma estratégia maior de comunicação com o intuito de criar um nível elevado de pertencimento e identificação da sociedade com a cidade como modelo. Dessa forma, as políticas de comunicação social utilizadas pela PMC procuram fazer o cidadão acreditar que vive em uma cidade privilegiada.

Várias postagens trazem como figura de fundo imagens da cidade ou ícones arquitetônicos, imagens-símbolo e sínteses das chamadas **inovações urbanas**,

associadas à história do planejamento urbano de Curitiba nas últimas décadas, como a Ópera de Arame, o Jardim Botânico, a Universidade Federal do Paraná, a Rua XV de Novembro, que conseguem expressar, de forma convincente, aspectos selecionados da vida urbana e da materialidade da cidade a fim de disputar a construção hegemônica de um discurso, qual seja, o da “cidade espetáculo” (SANCHEZ, 2001).

Os ícones arquitetônicos apresentados mostram uma cidade de infraestrutura organizada, que não condiz com a realidade concreta. Não há a construção de uma discussão ampla e que envolva todas as regiões da cidade, mostrando as desigualdades existentes. Os ícones reforçam a noção de cidade-modelo e as estratégias de *city marketing* (SANCHEZ, 2001), amplamente divulgadas em gestões anteriores e remodeladas na atualidade.

A cidade ecológica também aparece nas postagens. No entanto, pesquisa de Silva (2016), por exemplo, aponta que a PMC destina apenas 5,7% dos resíduos de lixo coletados para a reciclagem, afirmando que talvez as postagens tentem construir uma imagem não condizente com a realidade.

A criação do consenso sobre a imagem da cidade, em conjunto com os ícones do urbanismo, pode ser instrumental a outras práticas relacionadas à promoção do crescimento econômico ou à atração de investimentos relacionados com a renovação urbana da cidade e a fomentação da indústria do turismo. As frequentes postagens sobre o clima revelam essa possível intenção, pois o curitibano tem uma ligação estreita com o clima de sua cidade. Nesse sentido, o frio, a feira de inverno e outras preocupações excessivas com o clima demonstradas em postagens repetidas, podem estar relacionados a intenções nem sempre claramente reveladas. Isso demonstra, de forma ainda mais intensa, que além do discurso oficial de cada postagem a análise do conjunto das postagens revela certa repetição e, por outro lado, o silenciamento em relação a algumas temáticas (**o que não diz**) talvez para evitar o confronto.

A busca por uma cidade mais humana também está presente na imagem de uma cidade que aceita e respeita todas as pessoas, criando uma atmosfera e uma visão de cidade humana e “cívica”, com vistas a construir valores adequados ao ideal e à noção de “cidade modelo”, isto é, sem pichações e com comportamentos que representam o cidadão de primeiro mundo (atravessar na faixa, respeitar o meio ambiente, ser educado).

Essa junção de ícones arquitetônicos, de cidade mais humana e bem-humorada, tenta vender uma imagem da cidade, utilizando a página do Facebook da PMC como canal de comunicação. Ao criar laços de pertencimento e identificação com o seu público, procura aumentar a aceitabilidade de suas postagens.

Inclusive algumas evocam brincadeiras ou atitudes de criança fazendo com que o seu seguidor lembre de sua infância e cultive uma proximidade com a página.

Este modelo de comunicação reafirma uma representação sobre a cidade que corresponde ao que dizem Adorno e Horkheimer (1985), ao falarem do papel da indústria cultural em *A dialética do esclarecimento*, com a imposição de imagens, tornadas dominantes, para exercer uma força simbólica, pela via da comunicação e do conhecimento. Conforme o esclarecimento proposto Adorno e Horkheimer(1985), a página do Facebook da PMC pode ser utilizada para manter o pensamento racional tendo suas postagens embasadas em técnicas comunicacionais, o que não colabora para o desenvolvimento de sujeitos sociais, conscientes e autônomos, podendo ser utilizada como um instrumento de alienação por meio da técnica racional.

Porém, também é possível analisar à luz da teoria das mediações de Martin-Barbeiro, teoria segundo a qual, neste processo comunicacional, existem inúmeros fatores que podem alterar o teor da mensagem conforme as vivências do receptor. A população de Curitiba tem seu ponto de vista sobre determinada postagem, além da própria informação. Situações provenientes do seu bairro, igreja ou movimentos sociais, fazem com que a opinião mude conforme o indivíduo.

Dos Meios às Mediações (MARTIN-BARBERO, 2008) vem mostrar que o que é postado pela PMC na página do Facebook não tem papel tão incisivo na alienação total do sujeito, como pensavam inicialmente Adorno e Horkheimer, mas pode ser uma mediação para o sujeito analisar a mensagem conforme a sua recepção. Dependendo do bairro, condição financeira ou histórico familiar, as pessoas fazem uma leitura diferenciada da postagem. As pessoas são envolvidas pelos fatos que cercam a sua vida e fazem uma leitura conforme a sua influência. Um exemplo desta leitura diferenciada foi uma postagem sobre as faixas de segurança, enquanto pessoas mencionavam e apoiavam a campanha temática da PMC em atravessar na faixa, outros seguidores mencionavam que na sua região não há asfalto nem calçada, quem dera faixa de segurança. Essas opiniões são influenciadas pelo meio onde essas pessoas vivem, sendo a sua expressão uma junção de fatores que as faz chegar a uma determinada conclusão.

A página do Facebook da PMC procura falar de si, tentando criar um pensamento único sobre a cidade. Enaltece seus pontos positivos por meio de técnicas comunicacionais, propondo a ideia de uma cidade modelo. Conforme afirma Sánchez (2001), o interesse em expor somente os pontos positivos está no fato de as cidades terem se transformado em mercadorias, com o enfraquecimento das fronteiras. Como qualquer mercadoria, a **comercialização** da cidade envolve estratégias que reproduzem as qualidades de uma cidade modelo.

A comunicação tem força para **vender** uma cidade, criando mitos e imagens coletivas na sociedade, realizando a espetacularização do município. Tem a capacidade de produzir bem-estar e fomentar o sentimento de pertencimento a uma cidade organizada. Por mais que a sociedade realize leituras das postagens conforme os critérios de sua linha de raciocínio, a PMC procura trabalhar com imagens que contenham símbolos da cidade, remetendo às suas qualidades e diminuindo a margem para contestação. A busca pela identificação da sociedade com a cidade faz com que as críticas sofram pela imposição de barreiras.

As postagens analisadas mostram que a página do Facebook da PMC é utilizada para auxiliar no processo de mercantilização da cidade, pois cria um sentimento de pertencimento por meio dos ícones apresentados.

Outra conclusão que se pode deduzir das postagens no tocante a seus conteúdos é aquilo que a PMC não falou na sua página. Assuntos de caráter social não tiveram espaço nas postagens analisadas, talvez por um posicionamento de não criar enftretamentos na página do Facebook da PMC, a fim de zelar pela unidade do consenso.

Este modelo de comunicação criado pela PMC embasado em linguagem lúdica, além de atrair seguidores, busca passar a imagem de Curitiba como uma cidade receptiva, humana, interativa e bem-humorada. A página também tenta inserir outras mensagens que são utilizadas para criar laços com o seu seguidor, principalmente o curitibano. As postagens analisadas reforçam a noção de cidade ecológica e o seu nome como uma cidade boa para morar, criando um consenso, um pensamento único sobre a imagem de Curitiba que, de maneira geral, parece ser útil aos próprios administradores municipais.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1985.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Sistemas aplicados a saúde humana**. Brasília, ABDI, 2010. (Cadernos Temáticos TICs, 4) Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Caderno%20Tem%C3%A1tico%20TIC%20-%204%20\(Vers%C3%A3o%20Final\)-%20Sistemas%20Aplicados%20a%20Sa%C3%BAde%20Humana.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Caderno%20Tem%C3%A1tico%20TIC%20-%204%20(Vers%C3%A3o%20Final)-%20Sistemas%20Aplicados%20a%20Sa%C3%BAde%20Humana.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2016.

ALVES, A. A.; MOREIRA, J. M. **Cidadania digital e democratização electrónica**. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

ARISTÓTELES. **Retórica**. Lisboa: Editora Imprensa Nacional, 2005. (Biblioteca de Autores Clássicos).

BARRIENTO A. L.; TAVARES, D. C. LEITE, J. C. Redes sociais e a Prefeitura de Curitiba: o caso da página do executivo municipal no Facebook. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE COMUNICAÇÃO E CONSUMO, 2015, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: [s.n.], 2015. Disponível em: <http://anais-comunicon2015.espm.br/GTs/GT4/27_GT4-BARRIENTO_LEITE_TAVARES.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BLIKSTEIN, I. **Técnicas de comunicação escrita**. São Paulo: Ática, 1987.

BRANDÃO, E. P. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Intercom, 2008. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

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

CHAUÍ, M.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). Os sentidos da democracia e da participação. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. Disponível em: <<http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-edicao-especial-5anos.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016

CORREIA, R. L.; SANTOS, J. G. dos. A importância da tecnologia da informação e comunicação (TIC) na educação a distância (EAD) do ensino superior (IES). **Revista Aprendizagem em EAD**, Taguatinga, DF, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/raead/article/view/4399/2899>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

DUARTE, J. **Comunicação pública**. Disponível em: <<http://jfori.jor.br/fori/files/ComP%C3%BAblicaDuartevf.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

DZIEKANIAK, G. V. As redes sociais no governo eletrônico. In: MEZZARROBA, O.; GALINDO, F. (Ed.). **Democracia eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010. p. 37-51. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/3275/As%20redes%20sociais%20no%20governo%20eletr%C3%B4nico.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

FERRARI, V. Mídia e direito à informação. In: GERMAN, C.; GUIMARÃES, C.; JUNIOR, C. (Org.). **Informação e democracia**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000. p. 163-169.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Fluxograma administrativo da Secretaria Municipal de Comunicação Social**. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/SMCS>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

KEGLER, B. **Comunicação pública e democraciadigital**: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes. 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito: interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: USP, 2012. p. 41-58. Disponível em: <<http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto..pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

KONDO, S. Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas: notas sobre políticas de administração pública da OCDE. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, SEGES, 2002. (Coleção Gestão Pública, 6). Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_5080f64a35dc452d5e6ffe35ed18350cTransparenciaeresponsabilisacaonosectorpublico.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2015.

LEITE, N.; CAIXINHA, H.; RAMOS, F. Proposta de uma aplicação web para monitorização do impacto de notícias nas redes sociais facebook e Twitter. **Revista Comunicando**, v. 2, 2013. Disponível em: <http://www.revistacomunicando.sopcom.pt/ficheiros/20131227-9.proposta_de_um_modelo_de_gest__o_de_conte__dos_nos_social_media.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

MARGETTS, H. Transparency and digital government. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Org.). **Transparency**: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006.

MARTIN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Editora: UFRJ, 2008.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública**: Estado mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

MOON, M. J.; NORRIS, D. F. Does managerial orientation matter?: the adoption of reinventing government and e-government at the municipal level. **Info Systems Journal**, v. 15, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2575.2005.00185.x/epdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Organicon**, São Paulo, v. 3, n. 4, 2006. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/56/190>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

RAMINELLI, F. P. Do governo eletrônico ao governo aberto: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 23., 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 258-284. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=406c841592c4176a>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

RAMINELLI, F. P.; RODEGHERI, L. B.; OLIVEIRA, R. S. de. A utilização de redes sociais online pelo poder executivo: o caso do gabinete digital do Estado do Rio Grande do Sul no Facebook. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 2, n. 11, p. 245-263, 2014. Disponível em: <<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/34368/33221>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

RECH FILHO, A. **Serviços públicos na internet: no interesse maior do Estado ou do cidadão?: estudo de caso dos serviços ao cidadão de Curitiba**. 2004. 187 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87538/205203.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

RECUERO, R. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.

ROVER, J. A. Governo eletrônico: uma introdução. In: CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA APLICADA AO GOVERNO ELETRÔNICO, 2., 2005, Florianópolis. **Anais...** Ijuris: Florianópolis, 2005.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

SILVA, C. L. da. **Avaliação da política municipal da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos de Curitiba**. Curitiba: Ed. do Autor, 2016.

SOARES JUNIOR, J. S.; SANTOS, E. M. dos. Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A3005.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

TRAESEL, F. A.; MAIAN, L. As organizações nas mídias sociais: as estratégias de polidez da Prefeitura de Curitiba no Facebook. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 37., 2014, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: [s.n.], 2014. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2014/resumos/R9-0524-1.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

VANOYE, F. **Usos da linguagem: problemas e técnicas na produção oral e escrita**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

REFLEXÕES SOBRE A FORMAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEU PAPEL ENQUANTO APLICADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS ENFRENTADOS NO MUNICÍPIO E RM DE CURITIBA

Andrea Traub

Ana Paula Myszczyk

OBJETIVOS

- Realizar uma reflexão a respeito das Escolas de Governo, especificamente a escola mantida pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP).
- Questionar se as mesmas podem propiciar, por meio da formação continuada, uma mudança na realidade do servidor, enquanto aplicador de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O servidor público é responsável pelo impacto da prestação de seu serviço ao cidadão, sendo de fundamental importância sua capacidade técnica desde a formulação até a avaliação dos resultados das políticas públicas. Considerando que uma política pública tem por função modificar uma realidade, um servidor com formação adequada terá condições plenas de potencializar a operacionalização e a reflexão sobre tal política, visando à transformação de uma determinada realidade.

Em um contexto democrático da Administração Pública, a formação e o desenvolvimento profissional do servidor público tornam-se fundamentais a partir do momento em que é o servidor quem pode e deve ser convocado a participar dos processos de concepção e territorialização da política pública. Nesse sentido, é o servidor quem contribui de forma essencial para o processo de formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Considerando os termos do § 2º do art. 39 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em que consta caber à Administração Pública manter Escolas de Governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, vê-se a necessidade de fomentar e implementar este espaço de formação para propiciar ao servidor uma visão crítica e ampla acerca dos significados de uma política pública.

Nesse sentido, apresenta-se uma análise a respeito das Escolas de Governo, especificamente a escola mantida pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba, questionando se as mesmas podem propiciar, por meio da formação continuada, uma mudança na realidade do servidor em relação ao seu papel de aplicador de políticas públicas. Destaca-se, no caso estudado, o estabelecimento de novas diretrizes por parte do referido Instituto, a partir do ano de 2013, cujo enfoque se dá por meio da Administração Pública Deliberativa.

Em busca de uma atuação que procure contribuir para a transformação da sociedade, o IMAP amplia seus espaços por meio dos fundamentos deliberativos, em especial o diálogo, a confiança e a mediação, uma vez que estes criam condições para o desenvolvimento de potenciais de transformação.

“Creemos, con otros autores, que esta clave únicamente puede derivarse del diálogo, de facilitar el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes

partes de la administración y entre la administración y su entorno” (BRUGUÉ, 2014, p. 54).

Para compreender-se a Escola de Governo do IMAP, enquanto responsável pelo processo de formação e capacitação de seu servidor, elaborou-se um diagnóstico referente ao Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores de Curitiba, bem como descreveu-se como é feito o planejamento das ações de formação e capacitação. Também se fez uma contextualização da formação dos servidores municipais da Região Metropolitana de Curitiba, considerando sua importância enquanto aplicador de políticas públicas.

No que se refere à metodologia utilizada, trata-se de pesquisa aplicada, classificada como descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa, tendo em vista o aprofundamento das informações e a busca de resultados mais próximos da realidade, tentando compreender e interpretar os aspectos dinâmicos das experiências dos servidores. Sua fundamentação se deu por meio de estudo de caso, consistindo em uma investigação aprofundada do tema em suas especificidades e decorrências. A fonte para a coleta de dados foi a utilização de documentos, caracterizando-se por uma pesquisa documental. Neste levantamento, foram levados em consideração os traços subjetivos e particularizados dos dados analisados.

Este capítulo está dividido em seis partes, sendo esta introdução a primeira. Na segunda parte, conceitua-se política pública. Na terceira parte as Escolas de Governo são tratadas. Na quarta parte, detalha-se o Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores de Curitiba e apresenta-se o planejamento das ações de formação e capacitação dos referidos servidores. Na quinta parte, contextualiza-se a formação dos servidores públicos da Região Metropolitana de Curitiba. Na última parte, as considerações finais.

BREVE CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado é formado por um conjunto de instituições públicas, políticas, jurídicas e administrativas que têm por função representar a população que habita o seu território. O Estado brasileiro, desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), é um Estado Social entre cujas funções está o reconhecimento de direitos básicos ao cidadão, dentre os quais está o acesso aos serviços públicos de qualidade.

Tais serviços são desenvolvidos sob o regime de direito público ou privado, por meio da Administração Pública, sendo do Governo a função de administrar o Estado. Segundo Silva e Bassi (2012, p. 17), “O Governo, dado o uso das atribuições que lhe são conferidas, deve representar e atender os anseios do Estado,

pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público. Esta intervenção ocorre por meio de políticas públicas”.

Não existe uma definição absoluta para políticas públicas, porém pode-se conceituá-las como “um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008, p. 5). As políticas públicas referem-se às escolhas do governo e constituem-se de dois elementos principais: a intenção e a ação, ou seja, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p. 2). Segundo Souza, política pública resume-se como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

As políticas públicas são planejadas e praticadas por diversos atores, entre os quais, o servidor público “que recebe demandas, analisa prioridades, formula, negocia, executa, avalia, adapta essas políticas no exercício de suas funções” (SUZINA, 2013, p. 9). Partindo desse princípio, e tendo em vista que uma política pública tem por função modificar uma realidade, é o servidor público quem tem condições plenas de potencializar a operacionalização e a reflexão sobre tal política.

Cabe a ele, também, a implementação das políticas públicas definidas, sendo seu desempenho essencial na obtenção dos resultados, visando à qualidade na prestação dos serviços destinados ao cidadão de direito. “É fundamental que o servidor esteja preparado não apenas na perspectiva técnica, mas com uma visão crítica e mais ampla acerca dos significados de uma política pública” (TRAUB; MYSZCZUK, 2016, p. 13).

Esta visão crítica proporciona abertura de espaço para decidir junto com a sociedade a estrutura necessária para que o cidadão, de fato e de direito, participe da concepção das políticas públicas e suas articulações com a intersetorialidade - tendo em vista que esta é uma qualidade necessária para o processo de intervenção, diálogo, trabalho conjunto e, sobretudo, abertura para a participação da comunidade. Neste contexto, pode-se definir intersetorialidade como:

[...] a articulação de saberes e experiências que propiciam ao planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos condições para alcançar resultados sinérgicos em situações

complexas. Buscam-se, por meio dela, mais que unir setores: desenvolver uma nova dinâmica no aparato governamental com base territorial e nas características e necessidades da população (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013, p. 5).

A intersectorialidade oportuniza uma nova forma de pensar as políticas públicas e cria novos paradigmas, necessários ao servidor público para a compreensão e transformação da realidade na qual está inserido e, conseqüentemente, no reconhecimento de seu papel perante a sociedade. Nesse sentido, há a necessidade de formação continuada desse servidor, uma vez que ele é quem pode e deve ser convidado a participar dos processos de concepção e territorialização da política pública. Parte-se do princípio de que:

Formar não é somente socializar um conjunto de técnicas, modelos e informações, treinar é moldar pessoas segundo interesses tópicos, mas é também (ou deveria ser) preparar pessoas para agir de modo crítico, autônomo, inteligente e socialmente responsável. É prepara-las para a produção, a gestão, a reprodução organizacional, o convívio e a transformação social (NOGUEIRA, 2013).

Servidores com formação adequada tornam-se articulados e conscientes de seu papel, receptivos a novos conhecimentos e formas de aprendizagem, abertos ao diálogo, capazes de tomar decisões na execução de sua função pública, atendendo ao interesse público, bem como, da coletividade e da Administração.

ESCOLAS DE GOVERNO

A Administração Pública precisa da capacidade técnica e da formação crítica dos servidores públicos para garantir a implementação das políticas públicas e, conseqüentemente, atender aos anseios da sociedade que clama por uma prestação de serviços públicos de melhor qualidade. Assim, as Escolas de Governo possuem um papel primordial, uma vez que contribuem para a formação e capacitação dos servidores públicos, a fim de que estes desenvolvam a capacidade técnica indispensável para garantir a implementação das políticas públicas.

Segundo Pacheco (2000, p. 36) são:

[...] instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários. Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios.

Em um conceito mais amplo:

[...] são instituições públicas, criadas com a finalidade de promover a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de

execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2016).

A preocupação com a qualidade dos serviços prestados pelo Poder Público faz-se notar a partir da Reforma Administrativa do Estado brasileiro, buscando, por meio da capacitação dos servidores públicos, a profissionalização da Administração Pública. Dispõe o art. 39, § 2º, da Constituição Federal, cuja redação foi introduzida por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (BRASIL, 1998).

Algumas instituições já existiam antes da referida emenda constitucional, como é o caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasil (1986), da Escola de Administração Fazendária (ESAF) – Brasil (1973), do Instituto Rio Branco – Brasil (1945), do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) – Curitiba (1991)¹, entre outros. O IMAP, autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), foi criado por meio da Lei nº 2.347 (CURITIBA, 2016c), na qual estabelece em seu art. 54 “Fica a Prefeitura autorizada a criar o Instituto Municipal de Administração Pública destinado a manter cursos de Administração Pública e de aperfeiçoamento do servidor municipal”.

A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DE CURITIBA

No ano de 2013, o IMAP estabeleceu novas diretrizes de funcionamento, em um processo participativo e coletivo de seu corpo de servidores, por meio do Planejamento Estratégico. Uma nova missão e visão foram estabelecidas, pautadas no enfoque da Administração Pública Deliberativa, que pode ser definida como “um modelo alternativo de gestão, cujo argumento é “olhar para fora” da organização estatal em busca de soluções para as demandas sociais cada vez mais complexas e de legitimação democrática da atuação do aparato governamental” (BRUGUÉ; OLIVERAS; SÁNCHEZ, 2011).

1 A Lei nº 7.761, Curitiba (1991), art. 40, alterou a denominação de Instituto de Administração Municipal (IAM) para Instituto Municipal de Administração Pública e ampliou suas atribuições, com destaque para o item V: “estimular o desenvolvimento das potencialidades, competências habilidades dos servidores públicos municipais, mediante programas e atividades de formação, qualificação aperfeiçoamento” (CURITIBA, 1991). No ano de 2003, por meio da Lei municipal nº 10.644, (CURITIBA, 2003), art. 22, houve alteração no item V do art. 40, com a seguinte redação: “estimular o desenvolvimento das potencialidades, competências e habilidades dos servidores públicos municipais do quadro próprio da Administração direta e indireta do Município, funcionários das sociedades de economia mista, detentores de cargos em comissão, assim como de membros da comunidade, organizada ou não, envolvidos em projetos da Administração Municipal, mediante programas e atividades de formação, qualificação e aperfeiçoamento” (CURITIBA, 2003).

Neste contexto, o IMAP tem como missão “Desenvolver, disseminar e implementar instrumentos e metodologias de aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública, contribuindo para a transformação da Sociedade”. E, como Visão, “Ser referência em aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016b).

Em sua estrutura organizacional, o IMAP é composto por três diretorias: Desenvolvimento Institucional (APDI), Administrativo-Financeira (APAF) e Escola de Administração Pública (EAP)². Dispõe, ainda, de três Assessorias: Técnica, de Tecnologia da Informação e Programação Visual, além de possuir um Núcleo de Pesquisa “[...] com objetivos de apoiar e acompanhar os processos de implementação do Plano de Governo” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015a, p. 3) e que se caracteriza por ser um espaço em que “[...] o servidor é convidado a reconstituir sua condição apenas de executor, para refletir sobre seus modos de fazer” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015a, p. 22). A atuação do IMAP é:

[...] motivada pelo desenvolvimento da função pública expressa na dinâmica e permanente relação entre o Estado e a Sociedade, reconhecendo a premente necessidade de reestruturar tal relação em bases mais sólidas, assentadas em elementos fundantes de uma Administração Pública Deliberativa, a saber: na transparência, no diálogo e na argumentação (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 3).

É por meio da EAP que forma e desenvolve profissionalmente servidores municipais “para agirem de modo crítico, autônomo e socialmente responsável” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 3). A atribuição da EAP é “Promover formação e pesquisa para o desenvolvimento da Administração Pública, da cidade e dos cidadãos, de forma intersetorial e participativa, contribuindo para a efetividade das políticas públicas” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016a).

Tal atribuição foi construída conjuntamente com as novas diretrizes do IMAP, motivadas pela necessidade de inovação por conta dos pressupostos da Administração Pública Deliberativa. Era necessário que a EAP transformasse o caráter de sua natureza, visando a uma atuação mais duradoura e contínua, no que se refere a conhecimento e aprendizagem. Igualmente imprescindível a sua constituição em um espaço de diálogo e reflexão com proposições mais adequadas e próprias para a atual realidade.

Nesse sentido, algumas mudanças foram estabelecidas, entre elas, a utilização de indicadores qualitativos prezando pela qualidade ao invés da quantidade. Também se prescindiu a Gestão por Competências, que valorizava o cumprimento

2 Criada pelo Decreto Municipal nº 716 (CURITIBA, 2016b), como unidade integrante da estrutura orgânica e funcional do Instituto Municipal de Administração Pública.

de metas, números, dados quantitativos e contratos de gestão. A terminologia competência foi definitivamente abandonada, uma vez que o novo cenário visava à formação de servidores autônomos e com capacidade crítica de raciocínio. Outra mudança, vista como um desafio, está na ampliação de sua atuação junto aos servidores das prefeituras dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

Dentro dessa lógica, a EAP estruturou-se em quatro pilares (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2013, p. 9):

- a) Formação Profissional e Cidadã, que visa proporcionar uma visão crítica e autônoma do servidor;
- b) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, que objetiva a busca de novas metodologias, projetos, recursos e produção do conhecimento;
- c) Redes de Relacionamento Intersetorial, que é formada por servidores representantes dos Órgãos/Entidades³ da PMC e Região Metropolitana (RM) de Curitiba, denominados Articuladores;
- d) Monitoramento e Avaliação, que objetiva monitorar e avaliar o planejamento e execução das ações de formação e capacitação.

Suas principais características, que são: Formadora; Crítica e Transformadora; Participativa, Intersetorial e Integrada; Pesquisadora e Dinâmica; Articuladora da Práxis (teoria e prática); Ambiente de diálogo e cooperação; e, Informativa e Mobilizadora, “estão voltadas para uma postura reflexiva, de valorização da inteligência coletiva, de aprendizagem de adultos e de valorização do conhecimento do servidor da PMC, RM de Curitiba e da comunidade” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 14). Assim, o processo de Formação e Desenvolvimento Profissional está organizado em três dimensões, conforme ilustrado na Figura 1 e especificado no Projeto Político Pedagógico (PPP) da EAP.

A dimensão fundamental – Estado, Administração Pública e planejamento, contempla ações que fortalecem a administração pública no que se refere a responsabilidades do serviço público e à função pública em si. A dimensão estrutural – desenvolvimento de políticas públicas, contempla ações que visam atender a dinâmica da administração pública, oferecendo subsídios para a implementação e efetividade das políticas públicas, por meio dos temas: pessoas, social, cidades inteligentes e digitais, urbano e ambiental, orçamento e finanças, logística pública, tecnologias da informação e comunicação. A dimensão político social – democracia, participação e cidadania, contempla ações que propiciam a democracia e a participação cidadã.

3 Órgãos/Entidades da PMC são todas as Secretarias e Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista e Paraestatais) vinculadas à Prefeitura Municipal de Curitiba.



Figura 1 - Dimensões do processo de Formação e Desenvolvimento Profissional
 Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública (2015b).

No ano de 2014, foi revisado e reelaborado⁴ o PPP da EAP, para que este servisse de “base orientativa referente à relação ensino-aprendizagem, ao compartilhamento do conhecimento, e à formação dos servidores municipais, demais entes públicos e população em geral” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 3). Os objetivos foram alinhados aos princípios da Administração Pública Deliberativa, sendo definidos da seguinte forma:

Nortear, delinear, disseminar e executar o processo de Formação e Desenvolvimento Profissional do servidor público municipal das diferentes áreas e níveis de atuação, de acordo com os fundamentos da Administração Pública Deliberativa e em consonância com as diretrizes do Plano de Governo de Curitiba, buscando a efetividade das políticas públicas (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 5).

A consolidação do PPP se deu por meio de estudos, análises e discussões de metodologias referentes a “Concepções de Estado e Sociedade; Concepção do Perfil e Formação do Servidor; Aprofundamento de Conceitos e Pressupostos; Organização da Escola de Administração Pública; Plano Anual de Formação e Desenvolvimento Profissional; e, Rotina dos Espaços como Instrumento de Formação” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 4).

4 Todo o processo de revisão e reelaboração do PPP foi conduzido por um grupo de trabalho constituído por Articuladores, com assessoria técnica da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba e sob a coordenação geral do IMAP.

A operacionalização do PPP acontece por meio do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores de Curitiba e é regulamentada pelo Sistema Integrado de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores e Agentes Públicos Municipais, conforme dispõe o art. 2º do Decreto Municipal nº 487, de 13 de maio de 2016:

O Sistema tem por objetivo definir, regulamentar, alterar e executar o Projeto Político Pedagógico (PPP), bem como os Programas e Ações integrantes do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores, Agentes Públicos Municipais e Membros da Comunidade vinculados a Projetos da Administração Municipal, observados o Plano e respectivos Programas de Governo, fazendo cumprir as diretrizes da Política Municipal nesta área (CURITIBA, 2016a).

O Sistema é composto pelo IMAP, por um Conselho Gestor e pelas Unidades Executoras de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Órgãos/Entidades da Administração Direta e Indireta da PMC. A coordenação e supervisão do Sistema é de responsabilidade do IMAP, que também participa do Conselho Gestor em razão de sua atribuição legal de formação dos servidores públicos. Também fazem parte do Conselho as Secretarias Municipais de Recursos Humanos e Assuntos Metropolitanos, Órgãos/Entidades do Município de Curitiba responsáveis pela implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e representantes indicados pelas Unidades Executoras que não possuam unidade instituída.

PLANO DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES DE CURITIBA

O Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores de Curitiba é um documento elaborado anualmente pela EAP, concretizado e disseminado por meio do Catálogo de Cursos do IMAP. Este tem por finalidade “refletir os elementos norteadores do PPP, e propiciar uma visão global do processo de Formação e Desenvolvimento Profissional nesta municipalidade” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016, p. 2).

O Plano é constituído pelos seguintes segmentos: Programas do Plano de Governo, Administrações Regionais, Região Metropolitana de Curitiba, Ações Gerais para a Prefeitura e Ciclo de Debates. Para cada um destes segmentos é utilizada uma metodologia diferenciada que tem por objetivo sistematizar as ações de formação e capacitação.

As ações do plano de formação são classificadas em gerais, específicas e intersectoriais. As ações gerais, também denominadas comuns, são conceituadas como “habilidades, conhecimentos e atitudes gerais e necessárias a todos os servidores de Órgão/Entidades da Prefeitura Municipal de Curitiba, com vistas

a implementar os processos e serviços ofertados à população” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016, p. 99). As específicas são aquelas que se referem exclusivamente ao Órgão/Entidade, no que diz respeito ao cumprimento de sua missão, objetivos e diretrizes. Já as intersetoriais permeiam por diferentes Órgãos/Entidades com temas transversais, tais como Mulher, Pessoa com Deficiência, Direitos Humanos, entre outros.

As ações do segmento Programas do Plano de Governo são destinadas ao cumprimento do Plano, sendo organizadas em conjunto com a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (SEPLAD).

As ações do segmento Região Metropolitana de Curitiba acontecem em parceria com a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM) e outras firmadas para a execução do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores Municipais de Curitiba e Região Metropolitana. O Programa tem por objetivo:

[...] contribuir para a formalização de parcerias que possibilite o compartilhamento de conhecimento, intercâmbio sobre temas relacionados ao município, troca de experiências, reuniões técnicas e práticas de trabalho para o fortalecimento institucional local e regional, bem como o desenvolvimento de todo o território metropolitano (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015b, p. 16).

As ações do segmento Ciclo de Debates *Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil* têm por objetivo “Propiciar reflexão, análise e proposição acerca de temas que norteiam a Administração Pública” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016, p. 121). Mensalmente, são organizadas palestras com temas inerentes à Administração Pública, cujos conteúdos são editados anualmente em um livro.

As ações de formação e capacitação são planejadas anualmente e envolvem a equipe técnica da EAP e os Articuladores dos Programas do Plano de Governo, dos Órgãos/Entidades da PMC e das Prefeituras da RM de Curitiba. A metodologia de trabalho da EAP está “na formulação do Plano de Formação e Capacitação; Estruturação das Ações de Formação e Capacitação; Estruturação dos Conteúdos; Estruturação do trabalho em Rede/Articuladores; Contratação de Docentes; Sistema de Avaliação; e, Sistema de Comunicação” (KANUFRE; BRAUN; ZIOBRO, 2013, p. 15).

O planejamento acontece por meio de reuniões, levantamento das demandas de capacitação de cada Órgão/Entidade/Prefeituras da RM de Curitiba e programação físico-orçamentária. Uma planilha é preenchida contendo as seguintes informações: capacitações (cursos, oficinas, palestras, etc.) e eventos (seminários e encontros); título da ação; carga horária; previsão de realização

(mês/dia/horário); público alvo; objetivos da ação; previsão de custos; e, fonte de recursos. Feitas a análise e aprovação das solicitações, os dados são compilados e organizados no formato do Catálogo de Cursos do IMAP.

Igualmente, é necessária a elaboração do projeto de cada ação contendo: a justificativa; objetivo geral e específico; conteúdo programático (módulo, carga horária, conteúdo, docente); metodologia (número de turmas e participantes, data, horário, local); infraestrutura necessária e método de avaliação⁵ a ser utilizado. Tais informações são necessárias para alimentar o Sistema *Aprender*⁶ que “gerencia, desde o momento da inscrição do servidor, toda a estruturação da ação na infraestrutura, nos conteúdos, no elenco dos docentes, até a certificação do participante, que é disponibilizada *online*” (KANUFRE, 2013, p. 95).

DESAFIOS PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE SERVIDORES MUNICIPAIS: DA CIDADE À METRÓPOLE

O território metropolitano contempla interfaces de ordem política, econômica e institucional, agrega relações que englobam as funções locais, regionais, nacionais e globais e tem seu crescimento relacionado com a implementação adequada de estratégias e políticas de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o maior “desafio do estado, que constitui o ente federativo responsável pela criação e gestão das RMs, vem sendo a criação de arranjos de gestão compartilhada para abarcar as complexas relações transeculares que mediam os espaços metropolitanos brasileiros” (BRASIL, 2015, p. 7).

A Região Metropolitana (RM) de Curitiba é marcada por desigualdades e contradições entre os municípios que evidenciam a pobreza, a exclusão e a segregação socioeconômica. A sua metrópole é o lugar em que acontece a dinâmica econômica e a concentração de riqueza, possuindo uma posição de centro de decisão, de poder e de gestão. A expansão de Curitiba consolidou o seu entorno, entretanto, não fortaleceu os municípios vizinhos do ponto de vista econômico. Com relação aos municípios mais afastados, nota-se, também, acentuada fragmentação e fragilização socioeconômica devido à pouca integração com a metrópole (TRAUB; MYSZCZUK, 2016, p. 1).

Para promover uma mudança nesta realidade, faz-se necessária uma gestão compartilhada e integrada de políticas públicas de interesse comum que promovam o desenvolvimento do território e, conseqüentemente, o fortalecimento da região. Estas políticas devem ser planejadas e executadas conjuntamente pelos municípios, uma vez que são inviáveis quando realizadas isoladamente.

5 Avaliação de Reação e de Aplicabilidade.

6 *Aprender* – Sistema de Informação Informatizado.

Nesse sentido, “uma Escola Metropolitana de Administração Pública seria capaz de oportunizar ao servidor uma formação adequada com vistas a uma atuação integrada, com visão crítica e ampla acerca dos significados de uma política pública” (TRAUB; MYSZCZUK, 2016, p.1).

Tendo em vista a importância do trabalho integrado na implementação de tais políticas, o servidor público deve estar preparado para compreender os processos de planejamento, implementação e execução de uma política pública. “Pensar a administração municipal de forma integrada, colaborativa e participativa, entre os municípios e metrópole, é fundamental considerando a interdependência de fluxos, políticas públicas, economia e infraestrutura urbana” (TRAUB; MYSZCZUK, 2016, p. 11-12).

A formação dos servidores deve estar pautada na construção de diálogos intersetoriais com ações concretas que permitam um conhecimento não apenas técnico, mas com uma visão crítica suficiente para a compreensão de questões que vão além do desenvolvimento do seu município. A construção destes diálogos contribui para uma conexão intermunicipal, o que favorece o desenvolvimento do território e a gestão metropolitana. Dessa forma, torna-se relevante “a formação dos servidores municipais, de modo que tenham condições plenas de identificar os problemas de seu município, relacionar com os problemas enfrentados pelos municípios vizinhos e, assim, criar um ambiente sinérgico e propício para a gestão do território” (TRAUB; MYSZCZUK, 2016, p. 17-18).

O desafio é dotá-los de instrumentos que permitam a leitura das questões sociais, econômicas e ambientais que marcam o desenvolvimento dos municípios em que habitam e trabalham. Não adianta a produção de informações se os servidores não as incorporam na sua percepção da sociedade. Esta perspectiva pretende reforçar a intenção da realização de cursos de formação integral, de saberes multidisciplinares que os habilitem para a leitura da realidade na construção de soluções públicas que consolidem a cidadania (RAGGIO et al, 2011, p. 84).

Para tentar resolver esse desafio, foi estabelecida uma parceria entre o IMAP e a SMAM, considerando que a missão desta Secretaria é:

Implementar políticas públicas de desenvolvimento do Município de Curitiba, em conjunto com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), viabilizando ações de interesse comum, através do assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos, promovendo a integração regional (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2016).

O propósito desta parceria é “fomentar a integração dos municípios no desenvolvimento do território, fortalecimento regional e potencialização dos resultados das políticas públicas” (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

PÚBLICA, 2015b, p. 16). Nesse sentido, é elaborado o Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores Municipais de Curitiba e Região Metropolitana, por meio do qual a EAP forma e capacita os servidores municipais da RM.

O desenvolvimento do programa contempla as seguintes etapas: divulgação da proposta de integração e compartilhamento de conhecimento para as prefeituras dos municípios da RM; coleta de dados particularizados por meio de questionário, a fim de produzir dados para a análise da realidade destas prefeituras no que diz respeito ao desenvolvimento de pessoas, recursos materiais e de infraestrutura necessários para as ações do Programa; indicação de servidores para compor a Rede de Articuladores do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores de Curitiba; preparação destes servidores por meio de seminários e oficinas para atuarem com os Articuladores da PMC no planejamento, execução e avaliação do referido Plano; levantamento das ações de integração e compartilhamento de conhecimento, por parte dos Articuladores da RM, levando em consideração a necessidade de cada administração municipal; desenvolvimento das ações por meio do estabelecimento de parcerias; avaliação e monitoramento das ações com vistas ao aprimoramento e efetividade dos objetivos propostos.

Do total de municípios que compõem a RM de Curitiba, 26 (vinte e seis) prefeituras aderiram ao Programa, cuja legislação de referência é o Decreto Municipal nº 487 (CURITIBA, 2016a), que regulamenta o Sistema Integrado de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores e Agentes Públicos Municipais. Pensando-se nos desafios, é importante a atuação de uma Escola de Administração Pública com abrangência metropolitana, que proporcione uma formação aos servidores municipais, que os habilite a “identificar os problemas de seu município, relacionar com os problemas enfrentados pelos municípios vizinhos e, assim, criar um ambiente sinérgico e propício para a gestão do território” (TRAUB; MYSZCZUK, 2016, p. 18).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a apresentar uma análise a respeito das Escolas de Governo, especificamente a escola mantida pelo IMAP, no que diz respeito a proporcionar formação com vistas a mudança na realidade do servidor em relação ao seu papel de aplicador de políticas públicas.

Levando em consideração os resultados apresentados, após o diagnóstico elaborado acerca do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos servidores de Curitiba, compreende-se que a Escola de Administração Pública do IMAP proporciona condições plenas para que os servidores se desenvolvam

integralmente, de forma a aplicar com visão crítica as políticas públicas. Consegue-se perceber que, juntamente com as novas diretrizes implantadas a partir do ano de 2013, houve uma transformação no funcionamento da Escola, empenhada em formar servidores para agirem de modo crítico, autônomo e socialmente responsável.

Por fim, considera-se primordial que as Escolas de Governo, enquanto responsáveis pela formação dos servidores públicos, busquem o aprimoramento de suas técnicas e estratégias de ação, de modo que cada vez mais os servidores possam adquirir conhecimentos necessários para o desenvolvimento de sua função pública e, conseqüentemente, aplicação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1-32. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Decreto nº 73.115, de 8 de novembro de 1973. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 nov. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73115.htm>. Acesso em: 30 de mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.473, de 18 de abril de 1945. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 abr. 1945. Seção 1, p. 7073. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7473-18-abril-1945-452114-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Escolas de Governo. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/escolas-de-governo>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança metropolitana no Brasil**: relatório de pesquisa: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150909_relatorio_arranjos_igm_rm_curitiba.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRUGUÉ, Q. De la gestión pública a la administración deliberativa. In: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2014, p. 49-64. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/Livros/Estado_Planejamento_E_Administracao_Publica_no_Brasil/De%20la%20gestion%20publica%20a%20la%20administracion%20deliberativa.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

BRUGUÉ, Q.; OLIVERAS, R. C.; SÁNCHEZ, P. P. ¿inteligencia administrativa para abordar problemas malditos?: el caso de las comisiones interdepartamentales. In: CONGRESSO AECPA, 10., 2011. Murcia. **Anais...** Murcia: Universidad de Murcia, 2011. Disponível em: <<http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/22/>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Decreto nº 487, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/PDF/Decretos/IMAP/D%20487-2016.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016a.

CURITIBA (PR). Decreto nº 716, de 29 de março de 1994. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1994/71/716/decreto-n-716-1994-cria-escola-de-administracao-publica-cidade-de-curitiba.html>>. Acesso em: 7 dez. 2016b.

CURITIBA (PR). Lei nº 10.644, de 3 de abril de 2003. **Diário Oficial Eletrônico**, Curitiba, PR, 15 abr. 2003. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2003/1064/10644/lei-ordinaria-n-10644-2003>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Lei nº 7.761, de 10 de junho de 1991. **Diário Oficial Eletrônico**, Curitiba, PR, 20 jun. 1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/767/7671/lei-ordinaria-n-7671-1991->>. Acesso em: 7 dez. 2016.

CURITIBA (PR). Lei nº 2.347, de 18 de dezembro de 1963. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1963/234/2347/lei-ordinaria-n-2347-1963>>. Acesso em: 30 abr. 2016c.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/919/1/C6_TP_DESAFIOS%20PARA%20IMPLEMENTA%3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Diretivas para acompanhamento das ações de governo**: a centralidade do diálogo. Curitiba: IMAP, 2015a. (Cadernos do IMAP, 1). Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/cadernos_do_imap/cadernos%20do%20imap.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016. INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **EAP**. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page_id=81>. Acesso em: 7 dez. 2016a.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/Livros/estado%20planejamento%20e%20administracao%20publica%20no%20brasil%202013/Livro%20ciclo%20de%20debates.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Institucional**. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page_id=5>. Acesso em: 7 dez. 2016b.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional 2016**. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Publicacoes/Catalogo2016/Cat%C3%A1logo%202016%20completo.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Projeto político pedagógico**: Escola de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2015b. (Cadernos do IMAP, 2). Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/cadernos_do_imap/VollIn1/Cadernos%20do%20IMAP%20PPO_09_12_2015%20A.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

KANUFRE, R. A. M. Uma escola para uma administração pública democrática e participativa (painel temático). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL, 1., 2013, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IMAP, 2013. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/anais_estado_plan_adm_publica_brasil/rosana_kanufre.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

KANUFRE, R. A. M.; BRAUN, C.; ZIOBRO, A. P. Escola de administração pública: formação e capacitação como geradora de transformação do servidor e do cidadão. In: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013. Disponível em: <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/Acervo/Publicacoes_Imap/Livros/estado%20planejamento%20e%20administracao%20publica%20no%20brasil%202013/Livro%20ciclo%20de%20debates.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. (Org.). **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008. (Políticas Públicas, 7). Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

NOGUEIRA, M. A. A formação como desafio estratégico. **Estadão**, São Paulo, 25 maio 2013. Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-formacao-como-desafio-estrategico-imp-,1035455>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/324/330>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Secretaria Municipal do Urbanismo e Assuntos Metropolitanos. **Missão**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smam/24>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

RAGGIO, N. Z. et al. Fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal no Estado do Paraná. In: VELOSO, J. F. et al. (Org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaomunicipal.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

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

SILVA, C. L. da; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. da (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 15-38.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

SUZINA, A. C. **Formulação de políticas públicas**. Curitiba: IFPR, 2013.

TRAUB, A.; MYSZCZUK, A. P. Territorialidade e formação do servidor público no contexto da metrópole: análise a partir do caso da região metropolitana de Curitiba. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 3., 2016, Campos dos Goytacazes, RJ. **Anais...** Campos dos Goytacazes, RJ: [s.n.], 2016.

SOBRE OS AUTORES (em ordem alfabética)

ADILSON IVAN CAROPRESO PINHEIRO

Professor da Faculdade de Araucária (FACEAR) e da Faculdade Inspirar. Advogado atuante na área do direito civil, direito empresarial e direito público. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e em Comunicação Visual pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

ANA PAULA MYSZCZUK

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) da UTFPR. Graduada em Direito e História pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Mestre em Direito Econômico e Social, Doutora em Direito Econômico e Socioambiental e Pós-Doutoranda em Bioética, todos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Atua na linha de pesquisa Planejamento e políticas públicas (no PGP). Membro do Grupo de Pesquisa Políticas públicas em perspectiva: análises e processos.

ANDREA TRAUB

Assistente Social da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC). Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Curitiba. Mestranda em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UTFPR. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito pela Faculdade Dom Bosco (FDB). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atua nas linhas de pesquisa Governança pública e desenvolvimento (no PGP) e Tecnologia e desenvolvimento organizacional (no PPGA). Líder do Grupo de Pesquisa Gestão pública e desenvolvimento.

CHRISTIAN LUÍS DA SILVA

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) da UTFPR. Graduado em Economia pelo Centro Universitário Franciscano do Paraná (UnifAE). Mestre e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Atua nas linhas de pesquisa Tecnologia e desenvolvimento (no PPGTE) e Planejamento e políticas públicas (no PGP). Coordenador do Grupo de Pesquisa Políticas públicas e dinâmicas de desenvolvimento territorial. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Nível 2.

DÉCIO ESTEVÃO DO NASCIMENTO

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) e do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE) da UTFPR. Graduado em Engenharia de Operação pela UTFPR. Mestre e Doutor em Tecnologia e Ciências do Homem pela Université de Technologie de Compiègne (UTC). Pós-Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atua nas linhas de pesquisa Planejamento e políticas públicas (no PGP) e Tecnologia e desenvolvimento (no PPGTE). Líder do Grupo de Pesquisa Território – redes, políticas, tecnologia e desenvolvimento.

FERNANDA APARECIDA RODRIGUES LARANJEIRA

Servidora Pública Municipal da Prefeitura Municipal de Tatuí/São Paulo. Provedora da Santa Casa de Misericórdia de Tatuí. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Sorocaba (FADI).

HUGO EDUARDO MEZA PINTO

Professor e Diretor Geral das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Atua nas linhas de pesquisa Planejamento e desenvolvimento regional, Integração da América Latina, Macroeconomia e Empreendedorismo.

INGEBORG ANNI RULF COFRÉ

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

ISAURA ALBERTON DE LIMA

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) e do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da UTFPR. Graduada pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestre em Tecnologia pela UTFPR. Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atua na linha de pesquisa Governança pública e desenvolvimento. Membro dos Grupos de Pesquisa Gestão de pessoas, tecnologia e inovação e Gestão pública e desenvolvimento.

IVAN CARLOS VICENTIN

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) da UTFPR. Graduado em Ciência da Computação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e em Administração pela Sociedade Paranaense de Ensino e Informática (SPEI). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Atua na linha de pesquisa Governança pública e desenvolvimento. Membro dos Grupos de Pesquisa Política industrial e de inovação tecnológica do Paraná e Indicadores de governança pública em Curitiba.

JUNIOR CESAR DE ALMEIDA

Servidor Técnico Administrativo da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogado. Graduado em Direito pela Fundação de Estudos Sociais do Paraná (FESP). Mestrando em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Atua na linha de pesquisa Governança pública e desenvolvimento.

MARCELO RODRIGUES DA SILVA

Administrador no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

MARIA LUCIA FIGUEIREDO GOMES DE MEZA

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UTFPR. Graduada em Administração de Empresas e/ou Pública e Mestre em Engenharia de Produção, ambos pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atua nas linhas de pesquisa Governança pública e desenvolvimento (PGP), Planejamento e políticas públicas (PGP) e Tecnologia e desenvolvimento organizacional (PPGA).

PAULO CÉSAR DA SILVA

Professor da Faculdade Educacional de Araucária e da Esic Business School. Graduado em Administração pela FAE Business School. Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

SIMONE APARECIDA POLLI

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP) da UTFPR. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre e Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atua na linha de pesquisa Planejamento e políticas públicas. Líder do Grupo de Pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão. Agente titular da Câmara Técnica de Arquitetura Paisagística do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU-PR). Membro da Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP).

Fontes: Franklin Gothic Heavy e Medium (títulos e subtítulos)
e Calibri (textos e tabelas)
Curitiba
2016

Esta obra busca construir conhecimentos que colaborem no desenvolvimento da função pública e, com ela, debater o planejamento e a implementação de políticas que visem melhorar a vida das pessoas nos locais em que elas vivem. Sua relevância está no importante debate em torno dos desafios das políticas e da administração pública na contemporaneidade, que tem ganhado evidência nos últimos anos. A sociedade brasileira tem reivindicado mudanças que perpassam a forma de organização, administração e planejamento da esfera pública. As soluções não são simples, mas aprimorar métodos, descrever experiências, comparar estudos de caso, avaliar programas e projetos à luz da teoria pode ser uma contribuição importante da academia para avançar nos desafios, que não são poucos e tampouco intransponíveis. O planejamento, pouco valorizado por setores da sociedade, é entendido pelo grupo como uma estratégia fundamental na mediação e construção da boa governança pública. As reflexões aqui apresentadas partem de diferentes matrizes teóricas e mostram a diversidade das contribuições como fruto do trabalho de professores e alunos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (PPPGP – UTFPR).

