



A N A I S

1º Seminário do Núcleo de Políticas Públicas,
Análise e Avaliação – NUPPAA

O estado no século XXI: Análise e
Avaliação de Políticas Públicas

(RESUMOS EXPANDIDOS)

Coordenadores

Alcides Gussi
Ana Célia Castro

A N A I S

**1º Seminário do Núcleo de Políticas Públicas,
Análise e Avaliação – NUPPAA**

**O estado no século XXI: Análise e
Avaliação de Políticas Públicas**

(RESUMOS EXPANDIDOS)

Realizadores

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento – INCT

Núcleo de Políticas Públicas: Análise e Avaliação – NUPPAA

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento-PPED/ Instituto de Economia/ UFRJ

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico –
CNPq/MCT

Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro – FAPERJ

Organização e revisão técnica

Isabela Seixas Correa

Angela Ponce de León Braga

Revisão ortográfica e padronização editorial

Miriam Junghans

Projeto gráfico

www.ideiad.com.br

S471 Seminário do Núcleo de Políticas Públicas Análise e Avaliação (1. : 2016 : Rio de Janeiro, RJ)

Anais... : o Estado no século XXI: análise e avaliação de políticas públicas / I Seminário do Núcleo de Políticas Públicas Análise e Avaliação (NUPPAA); Coordenadores : Alcides Gussi, Ana Célia Castro; -- Rio de Janeiro : INCT / NUPPAA / PPED, 2016.
172 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia e índice

1. Políticas públicas – Análise e Avaliação - Brasil - Congressos. 2. Pobreza e desigualdade – Brasil. 3. Políticas de saúde – Brasil. 4. Políticas de desenvolvimento industrial – Brasil. 5. Políticas culturais - Brasil. 6. Políticas de Desenvolvimento sustentável – Brasil. 7. Políticas de Inovação – Brasil. I. Gussi, Alcides. II. Castro, Ana Célia. III. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Núcleo de Políticas Públicas: Análise e Avaliação. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. V. Título. VI. Título: O Estado no século XXI: análise e avaliação de políticas públicas.

CDD 320.6



A N A I S

1º Seminário do Núcleo de Políticas Públicas, Análise e Avaliação – NUPPAA

O estado no século XXI: Análise e Avaliação de Políticas Públicas

(RESUMOS EXPANDIDOS)

Coordenadores

Alcides Gussi
Ana Célia Castro

Rio de Janeiro, 1 e 2 de agosto de 2016

Fundação Casa de Rui Barbosa
Instituto de Economia/UFRJ



P R O G R A M A Ç Ã O

01/08/2016 (Segunda-feira)

Fundação Casa de Rui Barbosa
R. São Clemente, 134 – Botafogo, Rio de Janeiro

- 13h30-14h00 – **Credenciamento**
- 14h00-16h30 – **Painel de Abertura: Temas para uma agenda de pesquisa em Políticas Públicas**
Paulo Jannuzzi (IBGE), Juarez Furtado (UNIFESP), Leandro Riodades Mendonça (UFF/PPED), Alcides Gussi (UFC/NUPPAA)
Debatedor: Ana Célia Castro (PPED/NUPPAA)
- 17h00-18h00 – **Lançamento Oficial do NUPPA**
Lia Calabre (Casa de Rui Barbosa), João Pondé (Instituto de Economia/UFRJ), Renato Boschi (INCT-PPED), Carlos Morel (INCT-DN), Renata La Rovere (PPED), Márcia Maria Menendes Motta (UFF/INCT)
- 18h00-19h00 – **Conferência de Abertura: “O Estado como Problema e Solução”**
Peter Evans
Comentador: Leonardo Burlamaqui (FCE/UERJ)
Moderadora: Ana Célia Castro (INCT-PPED)

02/08/2016 (Terça-feira)

Instituto de Economia da UFRJ
Av. Pasteur, 250 – Urca, Rio de Janeiro

- 08h30-11h30 – **Apresentação de Trabalhos**
GT-1 – Pobreza e Desigualdade – Coordenação: Maria Antonieta Leopoldi, Renata Bichir
GT-2 – Políticas de Saúde – Coordenação: Carlos Morel, Cláudia Chamas
GT-3 – Políticas Culturais – Coordenação: Allan Rocha, Lia Calabre, Leandro Mendonça
GT-4 – Políticas de Inovação – Coordenação: Renata La Rovere
GT-5 – Políticas de Desenvolvimento Industrial – Coordenação: Renata La Rovere
GT-6 – Políticas de Desenvolvimento Sustentável – Coordenação: Carlos Eduardo Young, Estela Neves, Sol Garson
GT-7 – Meta Avaliação de Políticas Públicas – Coordenação: Alcides Gussi, Breyner Oliveira
- 12h00-13h00 – **Perspectivas para Análise e Avaliação de Políticas Públicas (Sínteses dos GTs)**
Coordenadores dos GT
- 14h00-17h00 – **Minicursos**
Minicurso 1: **Avaliação no Terceiro Setor** – Martina Rilo Otero – Instituto Fonte
Minicurso 2: **Avaliação de Políticas de Saúde** – Juarez Furtado – UNIFESP
Minicurso 3: **Paradigmas e Metodologias de Avaliação** – Alcides Gussi e Breyner Oliveira
Minicurso 4: **Indicadores Sociais** – Paulo Jannuzzi – IBGE

Sumário

APRESENTAÇÃO	11
Ana Célia Castro, Alcides Fernando Gussi	
RESUMOS EXPANDIDOS	
GT 1 – POBREZA E DESIGUALDADE	
Coordenação: Maria Antonieta Leopoldi, Renata Bichir	
Definição da pobreza na África subsaariana: uma conceituação operacional para as políticas públicas em Moçambique	17
<i>Eduardo R. Graciano Geque</i>	
Microfinanças e melhoria das condições de vida: o caso do Programa Crediamigo	21
<i>Elizabeth Castelo Branco de Souza, Jane Mary Gondim de Souza, Luiz Fernando Gonçalves Viana, Leonardo Dias Lima</i>	
Reflexão sobre a abordagem multidimensional das políticas públicas de educação infantil no Brasil	25
<i>Isabela Seixas Corrêa, Mariana Clauzet</i>	
A primazia das reformas orientadas para o mercado diante da erosão do planejamento governamental no Brasil, 1985-2002	29
<i>Carlos Eduardo Santos Pinho</i>	
A Teoria da Mudança como ferramenta avaliativa do desenho dos programas sociais	33
<i>Adriana Gaviria Dugand</i>	
O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 1970 à convergência nos anos 1990	37
<i>Rodrigo Mendes Gandra</i>	
GT 2 – POLÍTICAS DE SAÚDE	
Coordenação: Carlos Morel, Claudia Chamas	
Política Pública de Saneamento Básico no Brasil	41
<i>Yuri Ferreira Coloneze</i>	
A inviabilidade do SUS na contradição insuperável entre a Organização Necessária de sua rede de atenção à saúde, integral e integrada em todo o território nacional, e sua Organização Atual, federativa e municipalista, estruturalmente carente e desintegradora	45
<i>Ronaldo Marques Gomes</i>	
O apoiador local como ator estratégico na implantação do QualiSUS-Rede: engenheiros de conexão?	49
<i>Egléubia Andrade de Oliveira, Gisela Cardoso, Elizabeth Moreira dos Santos, Margareth Martins Oliveira, Marly Marques da Cruz</i>	
Análise estratégica das ações de prevenção e controle da tuberculose no Brasil e na Etiópia: uma mesma medida para todos?	53

Gisela Cardoso, Elizabeth Moreira dos Santos, Yibeltal Kiflie, Kifle Woldemichael, Suzanne Wilson, Wuleta Lemma

Parceria para o Desenvolvimento Produtivo e os desafios à internalização da tecnologia com promoção do acesso 57

Hugo Garcia Tonioli Defendi, Simone Auxiliadora Borges Oliveira, Rafael de Marchi, Maria de Lourdes de Sousa Maia

Evolução da promoção de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde no Brasil no período 2002-2014, desde a perspectiva da Inovação para o Desenvolvimento Inclusivo 63

Maria Cecilia Tomassini Urti

Dados patentários: aplicações para o aperfeiçoamento da Política Tecnológica em Saúde no Brasil 67

Ana Claudia Dias de Oliveira

A propriedade intelectual nas Cadeias Globais de Valor: a apreensão de medicamentos genéricos indianos em trânsito pelas autoridades aduaneiras europeias 71

Renata Monteiro de Almeida

Análise preliminar da Rede Global de Bancos de Leite Humano pela abordagem das Cadeias Globais de Valor 75

Thiago Inocêncio Constâncio

GT 3 - POLÍTICAS CULTURAIS

Coordenação: Allan Rocha, Lia Calabre e Leandro Mendonça

O processo de elaboração do PPA 2012-2015 da Cultura 81

Adélia Zimbrão

Oferta cultural para a cidade do Rio de Janeiro: uma proposta de combinação de indicador sintético com um sistema de indicadores 85

Daniele Dantas

Blocos, maracatus e a política de editais em Fortaleza: uma avaliação em profundidade 89

Danielle Maia Cruz

Financiamento da Cultura: significação e apropriação do tema nas políticas culturais: o caso Procultura 93

Raquel Moreira

Avaliação do Programa Cultura Viva a partir da experiência local e da trajetória institucional: construindo métodos de avaliação e indicadores 97

Mariana de Araujo Aguiar

Desenhos contemporâneos de políticas culturais: o caso Cultura Viva 101

Deborah Rebello Lima, Lia Calabre

Direitos culturais: direito de acesso à cultura e o vale-cultura 105

Camila Lopes Corrêa da Costa

A efetivação do Plano Nacional de Cultura: licenças abertas e o Tratado de Marraqueche 109

Alexandre de Serpa Pinto Fairbanks, Camila Lidizzia de Carvalho, Luisa Lemos Ferreira, Wemerton Monteiro Souza

GT 4 – POLÍTICAS DE INOVAÇÃO

Coordenação: Renata La Rovere

- Inovação na Política Pública 115
Tamara Tania Cohen Egler, Claudia Werner
- Processo de constituição dos parques tecnológicos Tecnosinos e Feevale
Techpark, no estado do Rio Grande do Sul 119
Cristina Maria dos Reis Martins

GT 5 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Coordenação: Renata La Rovere

- A política industrial dos governos de FHC e Lula: um olhar a partir do Iedi
e da CUT 125
Juanito Alexandre Vieira
- Analisando as políticas ambientais e o Estado administrativo brasileiro 127
Nina Lys de Abreu Nunes
- Modernização rural: pontos e contrapontos com a questão urbana 133
Wagner Muniz

GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Coordenação: Carlos Eduardo Young, Estela Neves, Sol Garson

- Descentralização da valoração econômica do uso da água no estado do
Rio de Janeiro 139
Adriana de Lima Bocaiuva

GT 7 – META-AVALIAÇÃO

Coordenação: Alcides Gussi e Breyner Oliveira

- Análise e avaliação de políticas públicas: as complexidades do caso brasileiro 145
Alexandre Pires Domingues, Marcelo Viana Estevão de Moraes
- Contribuição da Análise de Conteúdo para o estabelecimento de evidências
científicas na Avaliação de Políticas Públicas: estudo de caso no âmbito do
programa “Crack, é possível vencer” 149
Ana Luzia Dias Pereira
- O zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar em Goiás no contexto dos seus
objetivos de sustentabilidade: uma avaliação em profundidade 153
André Luiz Miranda Silva Zopelari
- Avaliação de impacto do Programa de Urbanização de Assentamentos
Populares, Proap III: marco conceitual e linha de base 157
*Andrea Paulo da Cunha Pulici, Clarissa Age, Taís Raiher Borges, Maína Campos, Celidônio
de Campos*
- Avaliação institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte:
uso dos resultados, implicações e tendências 161
Any Kadidja de Melo Tavares Pinheiro, Lincoln Moraes de Souza

Índice remissivo de autores e palavras-chave

167

Apresentação

A avaliação de políticas públicas como campo interdisciplinar de conhecimento é relativamente recente no debate brasileiro, embora haja uma consistente produção de avaliações substanciais de políticas públicas, segmentadas em variados setores e linhas de pesquisas de programas de pós-graduação do país: desenvolvimento, educação, inovação, saúde, política urbana, agrária, assistência social, turismo, meio ambiente, cultura, entre outros.

O NUPPAA – Núcleo de Políticas Públicas: Análise e Avaliação – tem como intenção:

- Disseminar a produção científica interinstitucional em rede no campo da análise e avaliação de políticas públicas.
- (Agregar conhecimento ao campo multidisciplinar e heterogêneo da análise e avaliação de políticas públicas, em seus distintos paradigmas, enfoques, temas e métodos.

O NUPPAA surge como iniciativa do PPEd/UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Para o PPEd, promover este debate é fundamental para consolidar o diálogo entre as suas diferentes áreas de concentração, a partir do que considera o eixo da sua reflexão acadêmica, conceitual e instrumental – a política pública. Criado em 2008, o Programa conta hoje com quatro áreas de concentração, a saber: Governança e Políticas Públicas; Instituições, Estratégias e Desenvolvimento; Inovação, Propriedade Intelectual e Desenvolvimento; e Estratégias, Desenvolvimento e Sustentabilidade. Enquanto programa interdisciplinar, o PPEd tem professores e estudantes de diferentes formações, muitos deles gestores públicos ou com experiências de gestão pública.

Desde sua criação, o PPEd tem foco nos estudos e pesquisas em metodologias de análise e avaliação de políticas públicas, com metodologias interdisciplinares para elaboração de dissertações e teses neste campo. A pesquisa e o ensino em políticas públicas tem um papel social relevante ao capacitar os gestores para lidar com os desafios contemporâneos em suas áreas de atuação.

Um ano após a sua criação, o PPEd reforçou a sua infraestrutura de pesquisa ao se vincular a dois recém-criados Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, vencedores do Edital dos INCTs (Ministério de Ciência e Tecnologia, através do Conselho Nacional de Pesquisa). O primeiro (INCT-PPEd) de Políticas

Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, aloca-se inicialmente com sede no PPED, e posteriormente transfere sua sede para o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). O INCT-PPED, além do PPED e do IESP, é composto ainda: pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Política (PPGCP – Universidade Federal Fluminense); pelo Programa de Economia, e de Geociências, da UNICAMP; e pelos Cursos de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em História da Universidade Federal de Juiz de Fora.

O segundo INCT Gestão e Inovação em Doenças Negligenciadas - INCT-IDN tem como programa de pós-graduação associado o PPED, resultante da parceria que se estabeleceu, desde a sua criação, com a Fiocruz¹. Recentemente, foi aprovado um terceiro INCT da Rede Proprietas (INCT-Proprietas, com sede na UFF)².

O NUPPAA visa disseminar e fomentar, de forma conjunta e integrada, em rede, o campo de conhecimento em avaliação e análise de políticas públicas entre os três INCTs mencionados. Ressalta-se, ainda, que o NUPPAA surge em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas – PGAPP da Universidade Federal do Ceará – UFC³.

O NUPPAA foi oficialmente lançado no I Seminário NUPPAA “O Estado no Século XXI: Análise e Avaliação de Políticas Públicas”, realizado no dia 01 de agosto de 2016, na Fundação Casa de Rui Barbosa, e no dia 02 de agosto de 2016, no Instituto de Economia da UFRJ, reuniu atores públicos e privados - estudantes, pós-graduandos, professores, gestores públicos governamentais e do Terceiro Setor, bem como redes afins.

Nos dois dias do I Seminário NUPPAA, os participantes seguiram palestras, mesas-redondas, grupos de trabalho e minicursos que refletiram a diversidade de temas, enfoques, bem como promoveram a congregação de uma rede interinstitucional em torno de análises e avaliações e políticas públicas de diferentes setores, objetivos do NUPPAA, que se pretende perseguir, nos seus próximos passos, com pesquisas, eventos e a construção de uma Biblioteca Digital em Análise e Avaliação de Políticas Públicas.

O NUPPAA pretende constituir-se numa rede efetiva de ensino e pesquisa, num portal de divulgação de estudos e projetos, e num núcleo onde a transparência e a livre expressão de opiniões estejam asseguradas e protegidas.

¹ <http://www.icc.fiocruz.br/inct/>

² <http://www.proprietas.uff.br/>

³ <http://www.mapp.ufc.br/>

Convidamos, assim, todos os interessados a conhecer a Programação Geral do I Seminário NUPPAA e os resumos expandidos dos trabalhos apresentados nos Grupos de Trabalho. E também assistir as palestras, na íntegra, disponíveis no Canal do NUPPAA no Youtube (<https://www.youtube.com/channel/UCnkHZDb7io1cjGbHYwBJm5w>).

O nosso segundo seminário começa a ser organizado para 2017, com maior divulgação e novos temas para os grupos de trabalho.

Esperamos contar com a participação de todos nas várias atividades do NUPPAA!

Sejam todos bem vindos!



Ana Célia Castro
(IE/INCT-PPED/UFRJ)



Alcides Gussi
(UFC)

GT 1
Pobreza e Desigualdade

Coordenação:



Maria Antonieta
Leopoldi
(PPED/UFRJ)



Renata Bichir
(EACH/USP)



Definição da pobreza na África subsaariana: uma conceituação operacional para as políticas públicas em Moçambique

Eduardo R. Graciano Geque
Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
eduardo.graciano@gesel.ie.ufrj.br

Palavras-chave:
pobreza; políticas
públicas;
Moçambique.

Uma visão mais objetiva da pobreza ajuda certamente na definição de estratégias mais adequadas para combatê-la. Moçambique continua sendo um dos dez países mais pobres do mundo. No esforço empreendido para se perceber a pobreza, foram identificadas, pelo menos, quatro percepções da pobreza, nomeadamente: pobreza como juízo de valor, como conceito relativo, como conceito absoluto e como conceito relativo/absoluto.

Pobreza como juízo de valor – quando se trata de uma visão subjetiva, abstrata, do indivíduo, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável.

Pobreza como conceito relativo (pobreza relativa) – é uma abordagem de cunho macroeconómico. A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição do rendimento. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas.

Pobreza como conceito absoluto (pobreza absoluta) – observa-se quando há fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível.

Pobreza relativa/absoluta – leva em conta que a abordagem relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir. Busca-se sanar esse problema agregando a esta abordagem outra, de cunho absoluto. Por exemplo: ao calcular a renda *per capita* de parcelas da população (abordagem relativa), fixa-se a linha de pobreza na metade da renda *per capita* média do país (abordagem absoluta) (Crespo *et al.*, 2002, p. 3-5).

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas abordam a problemática da pobreza sob dois pontos de vista, definindo-a como o estado de pessoas vivendo abaixo de dois dólares americanos por dia (pobreza) e como o estado daqueles que vivem abaixo de um dólar americano por dia, de acordo com a paridade de preço de compra de 1990. No entender de Rui Cerdeira Branco, “para contar pobres (um bom pretexto para se estudar e preparar o caminho de combate à pobreza) é preciso considerar o nível (que pode implicar o esforço de operacionalizar conceitos como dignidade, direitos cívicos e subsistência fisiológica) e é preciso considerar aspectos relativos que ajudarão a perceber a magnitude e diversidade das pobrezaas” (Branco, 2006).

De acordo com Crespo *et al.* (2002, p. 3), a partir das diferentes abordagens sobre o conceito de pobreza acima descritas, *três concepções* foram desenvolvidas no decorrer do século XX: *sobrevivência*, *necessidades básicas* e *privação relativa*. O enfoque de sobrevivência predominou nos séculos XIX e XX, até a década de 1950. Teve origem no trabalho de nutricionistas ingleses apontando que a renda dos mais pobres não era suficiente para a manutenção do rendimento físico do indivíduo. Esse modelo foi severamente criticado porque, com ele, se justificavam baixos índices de assistência: bastava manter os indivíduos no nível de sobrevivência.

A partir de 1970, a pobreza começou a ter a conotação de *necessidades básicas*, colocando novas exigências, como serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Configurou-se o enfoque das necessidades básicas, apontando certas exigências de consumo básico de uma família.

De 1980 em diante, a pobreza passou a ser entendida como *privação relativa*, dando ao conceito um enfoque mais abrangente e rigoroso, buscando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais, enfatizando o aspecto social. Dessa forma, *sair da linha de pobreza significava obter: um regime alimentar adequado, certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados*. Ao mesmo tempo, porém, contrapondo-se a esse conceito, floresceu a tese, muito apreciada pelas instituições multilaterais de

crédito sediadas na capital norte-americana, de que com o bom funcionamento dos mercados, as economias se tornariam prósperas e a riqueza gerada acabaria por beneficiar os pobres (economia do mercado) (Crespo *et al.*, 2002, p. 5).

A partir deste aparato de informações, colocam-se as seguintes questões: (1) Que conceito de pobreza modela as políticas públicas do seu combate? (2) Que aprendizado se pode extrair das diferentes percepções de pobreza acima colocadas que possam ajudar no desenho de políticas públicas da área?

Como se pode depreender, o objetivo deste trabalho é analisar as definições de pobreza para, a partir delas, integrar os elementos capazes de gerar uma definição operacional, ou seja, uma definição que possa delimitá-la de tal forma que a partir da definição seja possível programar ações concretas para o seu combate.

O estudo adotou o método da revisão, por ter como foco principal a conceituação da pobreza, pois ela permite uma colheita de asserções do conceito desenvolvidas em vários quadrantes do mundo. Nesse processo foram identificados os fatores e as causas, num esforço de se compreender mais o fenómeno em estudo, para além da mera conceituação. Foram igualmente discutidos os indicadores da pobreza usados para sua medição.

Em Moçambique, a definição da pobreza registou uma relativa evolução do Parpa I (Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta) ao Parpa II. O primeiro definiu a pobreza como *“incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade”* (Parpa I, 2001, p. 10). No segundo, por sugestão da sociedade civil, adotou-se a definição de acordo com a qual a pobreza é a *“Impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade”* (Parpa II, 2006, p. 8).

Em conclusão, o estudo conduziu a dois pontos considerados importantes: (1) que o problema fundamental da pobreza que tem de ser levado em consideração na sua definição é a privação de oportunidades. Para que um pobre deixe de o ser tem de ter oportunidades de emprego, educação, instrução, por exemplo; (2) para a redução da pobreza devem ser levadas a cabo ações combinadas entre as instituições e os cidadãos enquanto indivíduos (coordenação). Vale dizer, não se pode pensar em reduzir a pobreza em termos abstratos. Deve focar-se que atividade pode ser levada a cabo para se extirpar a pobreza duma comunidade, combatendo-a, desta feita, a partir das causas e não dos fatores, como tem acontecido.



Microfinanças e melhoria das condições de vida: o caso do Programa Crediamigo

Elizabeth Castelo Branco de Souza

(Coordenação)

Banco do Nordeste do Brasil (BNB)/Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene).
ecastelo@bnb.gov.br

Jane Mary Gondim de Souza

BNB/Etene.

jane@bnb.gov.br

Luiz Fernando Gonçalves Viana

BNB/Etene.

luizfernandogv@bnb.gov.br

Leonardo Dias Lima

BNB/Etene.

leonardolima@bnb.gov.br

Palavras-chave:
desigualdade social;
microfinanças;
geração de renda.

A forma desejável de os indivíduos obterem renda necessária para sua sobrevivência é mediante sua inserção no mercado de trabalho. Os modelos alternativos de geração de ocupações, como o trabalho autônomo e os pequenos empreendimentos de base familiar ou associativa, vêm se firmando como elemento central de estratégias destinadas a reverter ou, pelo menos, minimizar a tendência à queda nos níveis de emprego e renda de parcelas significativas da população.

A concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, constitui-se política de desenvolvimento para redução das desigualdades sociais, mediante o fortalecimento e a ampliação das atividades das camadas menos favorecidas, o aumento de sua renda e a melhoria das condições de vida no

domicílio, permitindo-lhes ascender socialmente. Ao deslocar capital, ainda que em pequenas quantidades, para as mãos dos menos favorecidos, o microcrédito pode atuar como um mecanismo de distribuição de renda.

Inspirado em experiências bem sucedidas de “bancos sociais”, implantados em países com aspectos similares aos da região Nordeste do Brasil, bem como na demanda por crédito produtivo advinda de pequenos empreendimentos informais, o Banco do Nordeste (BNB) lançou, em 1998, o programa de microcrédito Crediamigo, cujo objetivo é contribuir para o desenvolvimento do setor microempresarial mediante a oferta de serviços financeiros e de orientação empresarial, de forma sustentável, oportuna e de fácil acesso, com vistas à geração de ocupação e renda.

Este estudo tem como objetivo geral analisar a situação dos clientes do Crediamigo, observando-se houve melhoria em suas condições de vida, relativamente ao empreendimento e à qualidade de vida do empreendedor. Para a dimensão do empreendimento verificaram-se as seguintes variáveis: (1) renda média familiar, (2) capacidade de pagamento, (3) nível de estruturação do negócio, (4) estrutura física do negócio, (5) controles administrativos e (6) geração de emprego; e para a dimensão da qualidade de vida do empreendedor verificaram-se: (1) variações no tipo de residência e (2) variações nos níveis de escolaridade.

Para desenvolvimento deste estudo foi utilizada a base de dados secundários do sistema de gerenciamento do Crediamigo no BNB, considerando a população existente entre os períodos de 2005 a 2012, cujos valores foram atualizados, utilizando-se o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI). O espaço geográfico de abrangência é a área de atuação do programa, ou seja, os nove estados da região Nordeste, o norte de Minas Gerais e o norte do Espírito Santo.

Em virtude de a base de dados conter registros com valores de renda familiar total apresentando desvio padrão bastante elevado, optou-se por trabalhar com uma população composta por clientes com renda familiar total entre R\$ 678,00 (valor correspondente a um salário mínimo à época do estudo) e R\$ 5.000,00, medida que teve por objetivo minimizar possíveis distorções decorrentes de um intervalo com elevado nível de dispersão.

Com base nessa população foram gerados dois grupos: o primeiro contendo as informações iniciais dos clientes (situação quando da entrada no programa), o que compôs o grupo de controle, gerando um total de 1.549.777 observações, e o segundo grupo, contendo os dados do último empréstimo realizado por cada cliente (situação após a exposição ao programa) que compôs o grupo de tratamento, totalizando 1.106.840 observações.

Para o tratamento dos dados foi empregado o método quantitativo de análise de impacto *ex-post* com comparação de médias e regressão linear, visando analisar

a situação dos clientes, em termos das variáveis definidas, antes da intervenção do programa, e em determinada situação posterior de exposição ao programa, determinada pela quantidade de operações contratadas.

Ao se estudar os clientes do grupo de tratamento, observou-se uma renda média final de R\$ 1.923,46. Em termos gerais, esse resultado indica um valor 14,3% maior na renda média da família decorrente da permanência no programa, quando se leva em conta que ao entrarem no Crediamigo os clientes apresentavam uma renda média de R\$ 1.682,53.

É importante observar a evolução do lucro operacional do negócio com média inicial de R\$ 1.097,36 passando, após alguns empréstimos, para um valor médio de R\$ 1.268,83, com incremento de 15,6%, o que demonstra a contribuição do Crediamigo para alavancar o lucro do microempreendimento.

Observa-se, ainda, a elevação da capacidade de pagamento média dos clientes à medida que aumenta o número de operações, apresentando variação positiva de 75,6% entre o primeiro (R\$ 1.177,45) e o último empréstimo (R\$ 2.067,48), e também em proporção direta ao valor médio das prestações mensais, que no primeiro empréstimo apresentava-se no patamar de R\$ 224,15, passando para R\$ 696,22 no intervalo de 31 a 35 operações.

Quanto ao nível de estruturação do negócio, a permanência no programa promove uma mudança no nível de subsistência e acumulação simples, cujos faturamentos brutos mensais não ultrapassam a R\$ 5.000,00, para acumulação ampliada (faturamento bruto superior a R\$ 5.000,00) com forte tendência de decréscimo e crescimento, respectivamente. Essa mudança representa maior estabilidade do microempreendimento na geração de resultados positivos.

A estrutura física do empreendimento também é positivamente impactada pelo maior tempo de exposição ao programa demonstrando tendência de redução das atividades realizadas na própria casa do empreendedor e em domicílio, e acentuada tendência de crescimento da atividade realizada em ponto comercial, o que representa maior solidez do microempreendimento.

Quanto aos controles administrativos o programa não parece exercer influência, revelando-se discreta mudança entre a percepção dos empreendedores sobre seus controles administrativos de precários para satisfatórios. Também com relação à geração de empregos não existem mudanças significativas proporcionadas pelo maior tempo de exposição ao programa, apresentando leve aumento da quantidade de pessoas da família que trabalham no microempreendimento, de acordo com o aumento do número de operações.

Relativamente aos indicadores de qualidade de vida, observou-se melhoria significativa no tipo de residência própria, sendo que grande parte dos clientes deixaram de morar com parentes ou em casa emprestada e adquiriram casa própria.

No que se refere ao grau de instrução, o tempo de exposição ao programa não parece promover mudanças. Os baixos níveis de escolaridade expõem a vulnerabilidade dos clientes, na medida em que interferem de maneira direta na dificuldade de qualificação técnica e gerencial dessas pessoas, daí a importância da ação de orientação exercida pelo assessor de crédito, considerada ponto forte da metodologia empregada no Programa Crediamigo.

Em síntese, no que se refere à geração de renda, o estudo permite concluir que os recursos do Crediamigo são importantes para dar sustentação à atividade econômica, com tendência de melhorias, na medida em que os clientes ficam por mais tempo expostos ao programa.

Referências

- BANCO DO NORDESTE.
Relatório Anual do Crediamigo, 2012. Disponível em: http://d001wwwv06/content_intranet/aplicacao/areamicrofinancasprojoespeciais/s451/docs/relatório_2012_agroamigo_e_crediamigo_final.pdf. Acesso em: 2 jan. 2015.
- MAROCO, J.
Análise estatística: com utilização do SPSS. Lisboa: Sílabo, 2003.
- MATTAR, F.N.
Pesquisa de marketing. Curitiba: Atlas, 2001.



Reflexão sobre a abordagem multidimensional das políticas públicas de educação infantil no Brasil

Isabela Seixas Corrêa

Mestranda, Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED)/
Instituto de Economia (IE)/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
isabela.correa@pped.ie.ufrj.br

Mariana Clauzet,

Pós-doutoranda, PPED/IE/UFRJ.
mariana.clauzet@gmail.com

Palavras-chave:
educação infantil;
políticas públicas;
abordagem
multidimensional.

No contexto da educação infantil, a *primeira infância* – período que vai desde o nascimento até os seis anos de idade – é considerada uma etapa crucial na qual ocorre o desenvolvimento de estruturas cerebrais e a aquisição de capacidades fundamentais que permitirão o aprimoramento de habilidades futuras mais complexas (CCNCPI, 2014). Nesse sentido, as experiências, os ambientes e os estímulos aos quais as crianças são submetidas nesse período da vida são fundamentais e determinantes para o desenvolvimento de suas capacidades futuras (Heckman, 2006), tendo relevância diversos aspectos da vida como educação, condições de saúde e envolvimento e afeto da família com a criança.

Entretanto, no Brasil, hoje, o panorama geral de discriminação e vulnerabilidade das crianças, o acesso restrito à rede pública de ensino e a baixa qualidade das instituições de educação, que têm como consequência o aprofundamento da exclusão social, formam o pano de fundo das Políticas Públicas de Educação Infantil. Tal situação revela a necessidade de uma abordagem

multidimensional da educação infantil, que vai além do atendimento das necessidades básicas da criança ou da escolarização em si, e passa a compreender aspectos de outras áreas, como saúde, lazer, cultura e segurança, e também novos atores, como a família e a comunidade, considerando-os elementos essenciais no processo de *desenvolvimento integral*¹ das crianças.

Objetivo

Este artigo tem por objetivo principal discutir a importância de as políticas públicas estarem voltadas à abordagem multidimensional da educação infantil, desde sua concepção até sua avaliação, para lidar com um desenvolvimento sustentável e de qualidade na primeira infância, tomando como base a realidade das políticas públicas do país.

Metodologia

Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas atentando para: (1) a introdução da abordagem multidimensional no marco regulatório brasileiro sobre Educação Infantil, e (2) a presença da abordagem multidimensional nas etapas de elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas de Educação Infantil.

Inicialmente, é traçado um breve retrospecto do marco regulatório sobre Educação Infantil, tomando como base as leis brasileiras. Posteriormente, discorre-se sobre as dinâmicas de elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação sob um olhar multidimensional das políticas. Por fim, é destacada a importância da aplicação de políticas públicas multidimensionais para garantir qualidade e equidade na educação de crianças na primeira infância.

Resultados e Discussão

Nas últimas quatro décadas, houve significativo avanço no marco regulatório das políticas voltadas à Educação Infantil no Brasil. Desde a Constituição de 1988, na qual a criança foi declarada como cidadão até o desenvolvimento de leis como a do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),² em 1990, a política governamental brasileira pode ser caracterizada como pró-criança.

Contudo, a visão multidimensional da educação infantil só foi inserida na legislação brasileira após décadas de discussão intelectual, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),³ de 1996, que definiu a Educação

¹ Para uma melhor compreensão do desenvolvimento integral consultar Aulicino; Langou (2015).

² Lei n.8.069. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm.

³ Lei n.9.394. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, na qual é fundamental uma visão ampliada que atenda às especificidades do desenvolvimento integral das crianças e que contribua para a construção e o exercício de sua cidadania, complementando a ação da família e da comunidade.

Reforçando a abordagem multidimensional da educação infantil, no ano de 2006, tem-se a criação da Política Nacional de Educação Infantil (Pnei), com os objetivos de expansão da oferta de vagas para a criança de zero a seis anos, fortalecimento, nas instâncias competentes, da concepção de educação e cuidado como aspectos indissociáveis das ações dirigidas às crianças e promoção da melhoria da qualidade do atendimento em instituições de Educação Infantil. Em maio deste ano, foram criadas as Diretrizes dos Direitos à Primeira Infância,⁴ que dentre outras questões ressaltam o papel ativo da sociedade junto à família e ao Estado e a colaboração entre os entes da federação.

Como observado, as leis e políticas de Educação Infantil no Brasil vêm evoluído no sentido da convergência de uma visão mais ampla, isto é, multidimensional que leva em conta diversos aspectos e atores determinantes no desenvolvimento da criança, com foco na sua qualidade e sustentabilidade. É ressaltada assim, a importância da abordagem multidimensional e do envolvimento de diversos atores e organizações em todas as etapas de uma Política Pública de Educação Infantil.

No que se refere às etapas de elaboração e implantação, algumas diretrizes estabelecidas na Pnei orientam diretamente estas etapas, com base na abordagem multidimensional, mas tem destaque a seguinte: “A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular às políticas de Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Diversidades, bem como aos fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil” (Brasil, 2006b, p. 18).

Para análise das etapas de acompanhamento e avaliação é necessário recorrer a outros documentos para iluminar essa reflexão. O primeiro, *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* (volumes 1 e 2), elaborado pelo MEC em 2006, define padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil, tomando como base o *desenvolvimento integral* da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

O segundo, *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*, elaborado pelo MEC em 2009, busca traduzir e detalhar os parâmetros nacionais de qualidade à Educação Infantil em *indicadores operacionais*, no sentido de oferecer às equipes de educadores e às comunidades atendidas pelas instituições de educação infantil um

⁴ Lei n.13.257. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm.

instrumento adicional de apoio ao seu trabalho (Brasil, 2009). A autoavaliação da qualidade da Educação Infantil segue a concepção de desenvolvimento integrado devendo ser processual, acontecendo de forma sistemática e contínua (Brasil, 2006a).⁵ Nesse documento, a abordagem multidimensional do desenvolvimento e os diversos atores e organizações envolvidos na Educação Infantil se fazem presentes na definição das *dimensões de qualidade das instituições de ensino*.

Conclusões

A análise realizada neste artigo indica que, de certo modo, a abordagem multidimensional orientada para o desenvolvimento integral da criança e realizada de modo participativo está contemplada nas leis e políticas que orientam a atuação pública e privada na Educação Infantil no Brasil. No entanto, deve ser ressaltada a necessidade de realização de pesquisa empíricas junto ao sistema de ensino infantil nacional, que comprovem *in loco* a existência da abordagem multidimensional, o envolvimento dos diversos atores nos programas de Educação Infantil como uma realidade no país, além de seus impactos na redução efetiva das desigualdades sociais.

Referências

- AULICINO, C.; LANGOU, G.D.
Desenvolvimento integral na primeira infância: agenda de ações para a região da América Latina. São Paulo: FMCSV, 2015.
- BRASIL.
Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. Brasília: Ministério da Educação, 2009.
- BRASIL.
Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília: Ministério da Educação, 2006a.
- BRASIL.
Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília: Ministério da Educação, 2006b.
- HECKMAN, J.J.
Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, v. 312, 30 June 2006. Disponível em: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf.
- NCPI.
Núcleo Ciência Pela Infância. Comitê científico do NCPI. Estudo n. 1: *O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem*. 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>.

⁵ A responsabilidade pela avaliação e pela melhoria da qualidade é, ainda hoje, das instituições de educação infantil juntamente com famílias e pessoas da comunidade. O papel da secretarias de educação e dos conselhos municipais de educação é de estimular o seu uso (Brasil, 2009).



A primazia das reformas orientadas para o mercado diante da erosão do planejamento governamental no Brasil, 1985-2002

Carlos Eduardo Santos Pinho

Pesquisador, Programa de Estudos da Esfera Pública/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas.
cpinho19@gmail.com

Palavras-chave:
planejamento governamental; inflação; reformas de mercado; pobreza; desigualdade.

Objetivo deste trabalho, que é parte de minha pesquisa de tese de doutoramento, é mostrar que, após o fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), as elites políticas e econômicas da Nova República (1985-1989), e do contexto político-institucional das Reformas Orientadas para o Mercado (1990-2002) – que abarcou os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – defrontavam-se com uma *vasta dívida social* e uma *inflação galopante*. No cenário de redemocratização política e abertura econômica, sanar a dívida social demandava capacidades estatais para realizar um *pacto social* a fim de planejar o desenvolvimento nacional numa perspectiva de longo prazo com crescimento econômico, distribuição de renda e incorporação social.

Do ponto de vista teórico e conceitual, é crucial salientar que o *planejamento governamental*, que tem como principal demiurgo o Estado e seu arquétipo interventor, é concebido nesta pesquisa numa *perspectiva macroestrutural de longo prazo*. Portanto, diz respeito indubitavelmente à capacidade do Estado promover o desenvolvimento capitalista, a produção de Políticas

Públicas e a incorporação social de setores populares excluídos. Em suma, mobiliza-se o Estado como *o instrumento de ação coletiva da nação* (Bresser-Pereira, 2009) no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento. Daí resulta a necessidade de ressaltar o modo de interação do Estado brasileiro com atores estratégicos como o empresariado industrial, os sindicatos, os trabalhadores, os economistas/intelectuais e a burocracia governamental. Analisar-se-á, assim, o modo como o capitalismo financeiro especulativo afeta a dinâmica de interação entre aqueles atores, bem como as suas reverberações sociais e políticas. Argumenta-se que o inimigo do *planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista com crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social* é a dinâmica perversa do mercado financeiro especulativo, rentista e apátrida. Em virtude de sua natureza curto-prazista e predatória ele inviabiliza o Estado pensar a Nação numa dimensão temporal de amplo alcance.

A questão principal desta pesquisa é a seguinte: no período 1985-2002, quais os fatores de ordem político-institucional e econômica que convergiram para a erosão do planejamento governamental enquanto função estratégica do Estado brasileiro? A hipótese salutar deste estudo é que, em razão da necessidade imediatista de debelar a inflação galopante, o contexto de liberalização política com abertura econômica foi marcado pelo declínio das capacidades do Estado de conduzir o planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista *com* distribuição de renda e inserção social da parcela mais desfavorecida da população.

A metodologia empregada neste trabalho é a seguinte: (1) instrumentos analíticos de caráter quantitativo, qualitativo e teórico-empírico; (2) amplo levantamento bibliográfico para a apropriação e consolidação teórica, conceitual e crítica do longo período analisado; (3) identificação, mapeamento, sistematização e análise dos dados empíricos arrolados que norteiam a temática estudada por meio de rigorosa pesquisa conjuntural; e, finalmente, (4) uso de *softwares* avançados como Infogram, Plotly e Tableau para a geração de gráficos. Há uma preocupação fundamental com o investimento na *visualização* dos dados empíricos (gráficos, tabelas etc.) de maneira a torná-los palatáveis, acessíveis e, sobretudo, de fácil assimilação para o leitor. Com esse objetivo, foram mobilizados e contratados dois profissionais, sendo um estatístico e outro especialista em análise e visualização de dados. A geração de gráficos e tabelas tem por finalidade articular o arcuétipo teórico mobilizado com os dados empíricos levantados.

Os principais resultados empíricos da pesquisa mostram que, no contexto de baixo crescimento e endividamento externo da Nova República, os diversos planos de estabilização de viés heterodoxo e ortodoxo (Planos Cruzado, Bresser, Verão etc.) foram concebidos, formulados, implementados e geridos por meio de um estilo tecnocrático de gestão da economia e fracassaram na tentativa de

debelar a inflação acelerada. O vasto grau de discricionariedade, autonomia e afunilamento do processo decisório por parte do Executivo constituir-se-iam enquanto heranças do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. A consequência foi a marginalização da instância parlamentar-partidária, do Poder Legislativo e da sociedade na formulação de Políticas Públicas. A agenda imediatista de controle da inflação e de estabilização monetária, ainda que tenha suscitado uma euforia (efêmera) advinda dos impactos distributivos do Plano Cruzado, contribuiu para acirrar o *conflito distributivo* entre o empresariado, os sindicatos e os trabalhadores, pois cada um desses grupos buscava se apropriar da riqueza gerada nacionalmente, ainda que desproporcionalmente em favor do primeiro grupo, inviabilizando a concretização de um pacto social sob coordenação estatal.

Reproduzindo do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário a centralização, a concentração e o fechamento do processo decisório, além de desprezar os partidos políticos e o Congresso, o governo Collor de Mello (1990-1992) deu impulso de forma radical e desastrosa à primeira fase das reformas orientadas para o mercado. Essas, por seu turno, estavam ancoradas na instituição de dois planos de estabilização malfadados (Plano Collor I e II), nas privatizações, na abertura comercial e no enxugamento do Estado via demissões de servidores públicos e extinção de empresas estatais.

Quanto à segunda fase das reformas neoliberais, a despeito da estabilização monetária e do controle da inflação suscitados pelo Plano Real, o primado da ótica fiscalista da burocracia econômica do governo FHC obstou uma *guinada desenvolvimentista* na política macroeconômica. Os juros elevados para proteger o Plano Real estimularam crescentemente a vulnerabilidade da economia brasileira, aumentaram a dívida pública e reforçaram a postura subalterna do país face ao mercado financeiro internacional. A incidência de pobreza e, em menor medida, também a desigualdade de renda caíram significativamente no ano em que o Plano Real foi adotado e a inflação controlada. Contudo, em setembro de 1996, ficou evidente o *esgotamento dos efeitos distributivos do plano de estabilização econômica* (Rocha, 2006). Portanto, contrariando a retórica do senso comum, após dois anos de lançamento do Plano Real, *a estabilização monetária foi incapaz de assegurar uma retração significativa da pobreza e da desigualdade social estrutural tanto no longo prazo como de forma sustentada no tempo*. Para além do aumento da pobreza, verificou-se a estabilidade do longo ciclo de desigualdade no Brasil.

Tanto a primeira como a segunda fase das reformas liberalizantes aspiravam “enterrar” o legado Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985) da era Vargas, fortemente indutor da Industrialização Substitutiva de Importações (ISI), do crescimento econômico e da modernização das estruturas produtivas do capitalismo brasileiro. Ambos os experimentos atuaram no sentido de defenestrar o

ideário social-democrata plasmado pela Constituição de 1988, pois assentado na criação de um Estado do Bem-Estar Social para contrabalançar a histórica negligência do Estado brasileiro com a *questão social*. Como muito bem mostraram Eli Diniz e Renato Boschi, os anos 1990 assinalaram a *crise de governabilidade brasileira* como reflexo do desequilíbrio entre o poder do Estado de tomar decisões e de implementá-las. Outrossim, trata-se de um longo período de contenção econômica, com pouca porosidade do Estado às demandas sociais e certamente pouco espaço para o acatamento dos direitos sociais de cidadania (Diniz, Boschi, 2014).

Potencializadas pelas medidas de austeridade e pelo completo veto à uma *inflexão desenvolvimentista* na gestão macroeconômica por parte do governo FHC, o agravamento da desigualdade social estrutural, o crescente desemprego, a informalidade e a deterioração do tecido social foram marcas indeléveis da sociedade brasileira nos anos 1990. Mais uma vez, agravou-se o *deficit* de inclusão social e retirou-se a *questão social* da agenda de políticas públicas.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L.C.

Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

DINIZ, E.; BOSCHI, R.

Reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo. In: Soares, G.A.D.; Lavareda, A. (Org.). *A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

ROCHA, S.

Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.



A Teoria da Mudança como ferramenta avaliativa do desenho dos programas sociais

Adriana Gaviria Dugand

Doutoranda, Programa de Pós-Graduação em Economia/ Universidade Federal Fluminense.
adriana gaviria88@gmail.com

Palavras-chave:
metodologia; Teoria
da Mudança (TdM);
avaliação do desenho;
comunidades
quilombolas.

Segundo a Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), formuladores de políticas, gestores e técnicos de programas necessitam de “informações e conhecimentos específicos no tempo adequado à apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa” (Januzzi, 2014, p. 40). A *teoria da mudança* (TdM) é uma ferramenta metodológica pertinente para avaliar o *desenho* de uma intervenção social e apontar possíveis ajustes requeridos no esquema de funcionamento dos programas/projetos.¹ Apesar do alto potencial da TdM para aperfeiçoar o desenho das intervenções sociais, a aplicação da ferramenta tem se concentrado no processo de *planejamento*. O presente trabalho tem o objetivo de mostrar a pertinência da TdM no campo das *avaliações do desenho*, assim como desenvolver uma aplicação concreta da ferramenta na

¹ Neste trabalho, “avaliação do desenho” se refere à análise do programa *depois* dele ser implementado. Seguindo a conceptualização da Sagi, esses tipos de avaliações compõem o conjunto de avaliações de *resultados* e *impactos*: “trata-se do momento para uma investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes de uma intervenção, abordando não apenas o cumprimento de seus objetivos, mas também seu *desenho*, arranjos operacionais, impactos sociais mais abrangentes...” (Januzzi, 2014, p.28). É importante estabelecer essa diferenciação, para não confundir com as *avaliações de desenho* feitas *antes* de desenhar a intervenção: “para a *formulação* de programa ou projeto para mitigação ou equacionamento da problemática social identificada [...] o que se denomina *avaliação de desenho*” (*ibid.*).

análise das intervenções dirigidas às comunidades quilombolas no Brasil, cujos resultados são descritos pelos avaliadores como “crônica de um mau resultado anunciado” (Brandão, Dalt, Jorge 2015, p. 20).

A TdM é um relato articulado que vincula a realização de atividades à consecução de objetivos desejados, sob determinadas condições e suposições (Januzzi, 2015). Consiste em uma cadeia de resultados na qual se definem os insumos, produtos, resultados e impactos de uma intervenção (Heider, 2016; Rogers, 2014). Segundo o Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial, TdM é uma ferramenta analítica para identificar os sucessos e as falhas das políticas públicas e apontar as direções que as medidas corretivas devem tomar. Nesse sentido, a ferramenta é considerada um elemento crítico no trabalho dos avaliadores (Heider, 2016).

No contexto brasileiro, a TdM é incorporada no conceito de “Mapa de Processos e Resultados” (MaPR), que se refere à narrativa sintética do *funcionamento* do programa, do seu *contexto* de operação, de como seus diversos *componentes* se alinham para produzir os *resultados* e o *impacto* social almejado (Januzzi, 2015). Segundo a Sagi/MDS, a TdM/MaPR é importante para o *planejamento* dos indicadores de monitoramento e na *definição dos objetos de estudo* das pesquisas avaliativas. Porém, não é claro o alcance da ferramenta para avaliar o *desenho* das intervenções. No acervo de pesquisas de avaliação e estudos técnicos da Sagi não há evidência da utilização da TdM na avaliação do desenho dos programas. Este trabalho pretende mostrar a pertinência dessa ferramenta para refletir sobre o desenho das intervenções dirigidas às comunidades quilombolas no Brasil.

Objetivos

(1) Introduzir a TdM como uma ferramenta metodológica na avaliação do desenho dos programas sociais; (2) justificar a importância de considerar a TdM para avaliar o desenho das intervenções dirigidas às comunidades quilombolas no Brasil; (3) desenvolver uma aplicação da TdM para analisar o desenho do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos no período 2006-2011, baseada nas pesquisas avaliativas desenvolvidas pelo centro DataUFF; (4) apontar direções de aperfeiçoamento no desenho da intervenção analisada.

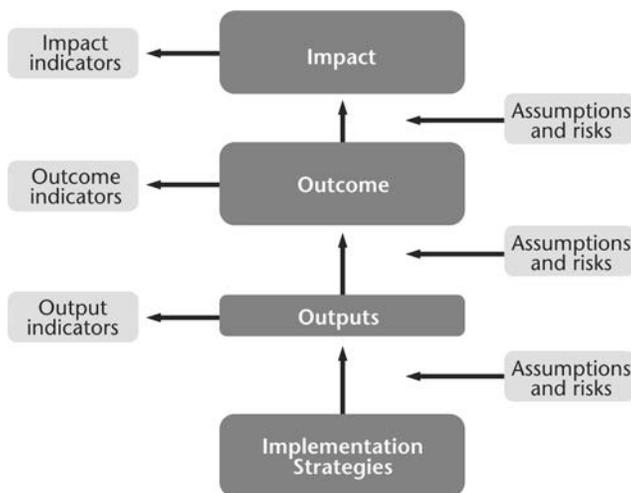
Metodologia

Seguindo os manuais de aplicação da TdM, se apresenta um esquema que visibiliza a narrativa sintética do *funcionamento* do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos, incluindo: o

contexto de operação, seus diversos *componentes* (insumos, processos, produtos), os *resultados* e o *impacto* social almejado. Um exemplo é apresentado na Figura 1.

As fontes de informação são as pesquisas feitas pelo centro DataUFF no período 2006-2011, nas quais se fizeram as primeiras coletas de dados socioeconômicos em nível nacional em comunidades negras quilombolas (Brandão, Dalt, Jorge 2015).

Figura 1 – Exemplo: Teoria da Mudança



Source: United Children's Fund. Supplementary Programme Note on the Theory of Change, Peer Review Group meeting, 11 March 2014, UNICEF, New York, 2014, p. 4. See www.unicef.org/about/execboard/files/PRG-overview_10Mar2014.pdf.

Resultados e Discussão

A análise da TdM da intervenção permite identificar que o desenho deve ser revisado por se basear em suposições inadequadas. As pesquisas avaliativas realizadas pelo DataUFF evidenciam as fraquezas dessas suposições no funcionamento das intervenções. Suposições sobre: *articulação entre os atores* (em particular instituições governamentais e as comunidades); o *vínculo das lideranças* com suas comunidades; o *tempo* necessário para desenvolver as intervenções, as *necessidades* dessas comunidades etc.

As pesquisas revelam a consistência entre os resultados ao longo do tempo, ao qual expõem preocupantes indicadores socioeconômicos e chamam a atenção sobre a urgência de refletir sobre uma revisão no desenho da atenção às comunidades quilombolas.

A comparação dos resultados com a TdM de uma intervenção similar na Colômbia (Programa Iraca) evidencia que os programas sociais dirigidos

às comunidades étnicas enfrentam um desafio importante na definição de posições adequadas no desenho das intervenções.

Conclusões

“A produção de informações e conhecimento ‘customizados’ – ou aplicados – para uma utilização mais imediata e efetiva no desenho, gestão e aprimoramento de programas é um desafio ainda não plenamente trilhado no Brasil...” (Januzzi, 2014, p. 40). A TdM oferece uma ferramenta metodológica útil para orientar a tomada de decisões associadas ao *desenho* dos programas. É importante considerar a TdM como uma ferramenta *avaliativa*, e não só de *planejamento*.

Dado o potencial da ferramenta para informar a tomada de decisões sobre o *desenho* dos programas, e tomando em conta que a principal lição do caso quilombola é que um *desenho* inadequado pode-se traduzir em preocupantes níveis de vulnerabilidade ao longo do tempo, seria conveniente, também, visibilizar a *avaliação do desenho* como um componente *per se*, independente da *avaliação de resultados e impactos*.

Referências

- BRANDÃO, A.A.; DALT, S.; JORGE, A.L.
Avaliação da situação socioeconômica das comunidades quilombolas já tituladas: crônica de um mau resultado anunciado. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 17., 2015, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2015.
- HEIDER, C.
Influencing change through evaluation: what is the Theory of Change? Independent Evaluation Group, World Bank Group, 2016. Disponível em: <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/influencing-change-through-evaluation-what-theory-change>.
- JANNUZZI, P. de M.
Mapa de processos e resultados como representação de programas sociais. *Estudos Técnicos Sagi*, n. 7. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/ Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.
- JANNUZZI, P. de M.
Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio-ago. 2014.
- ROGERS, P.
Theory of Change, methodological briefs: impact evaluation, n. 2. Florence: Unicef Office of Research, 2014.



O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 1970 à convergência nos anos 1990

Rodrigo Mendes Gandra,

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
rodgandra@gmail.com

Palavras-chave: desigualdade de renda; história do pensamento econômico; teoria do capital humano.

O trabalho tem por objetivo principal delinear a História do Pensamento Econômico Brasileiro (HPEB) sobre as questões distributivas a partir da década de 1960. Em primeiro lugar, faz-se uma análise do debate sobre as causas do aumento da desigualdade de renda brasileira na década de 1960 (que ficou conhecido como a “Controvérsia de 70”). Após isso, faz-se uma análise dos argumentos dos economistas contemporâneos (da década de 1990) sobre as causas da elevada e estável desigualdade de renda no Brasil.

E, finalmente, compara-se os dois períodos de pensamento econômico para saber como o debate tem evoluído. De maneira geral, o trabalho constatou que a década de 1970 foi envolvida por uma ampla controvérsia em torno dos determinantes sobre a desigualdade de renda, ao contrário do que ocorre na década de 1990, onde é clara a pretensão (e o consenso) dos pesquisadores em construir um grande modelo estrutural. Se, por um lado, houve avanços na análise das origens da desigualdade de renda, principalmente, do trabalho (concentrada em modelos langonianos de capital humano), por outro, foi possível constatar algumas perdas analíticas.

Referências

- BACHA, E.L.
Além da Curva de Kuznets: crescimento e desigualdade. *Economia*, v. 2, n. 2, p. 173-200, 1978.
- BARROS, R.P. de; MENDONÇA, R.
Os determinantes da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 377).
- FISHLOW, A.
A distribuição de renda no Brasil. In: Tolipan, R.; Tinelli, A.C. (Coord.). *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 159-189.
- GANDRA, R.M.
O debate sobre a distribuição de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico anos 90. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia; Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.
- LANGONI, C.G.
Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação. Rio de

GT 2
Políticas de Saúde

Coordenação:



Carlos Morel
(CDTS/Fiocruz)



Cláudia Chamas
(CDTS/Fiocruz)



Política Pública de Saneamento Básico no Brasil

Yuri Ferreira Coloneze,

bolsista Pibic/ Departamento de Ciências Sociais/Escola Nacional de Saúde Pública
Sergio Arouca/Fundação Oswaldo Cruz.

Palavras-chave:
política pública
de saneamento;
saneamento
ambiental;
administração
pública.

A falta de saneamento mata. Zika, dengue e Chikungunya, enfermidades que hoje mobilizam órgãos nacionais e internacionais de saúde, e estão estampadas nas páginas dos principais periódicos do mundo, integram o conjunto de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI). São doenças infecto parasitárias que têm no meio ambiente o seu determinante principal e contra as quais o combate residiria prioritariamente nas ações de saneamento (Cairncross, Feachem, 1993). Associadas ao abastecimento de água deficiente, esgotamento sanitário inadequado, contaminação por resíduos sólidos e condições precárias de moradia, essas doenças atingem de forma especial as populações pobres, tornando-as mais vulneráveis à contaminação.

O Brasil ainda está aquém da oferta adequada dos serviços de saneamento básico. Por mais que nos últimos anos avanços tenham sido feitos, ainda deixam muito a desejar: 20% dos domicílios ainda não possuem acesso à água tratada e mais de 50% não coletam adequadamente seus esgotos (SNIS, 2013). O lixo é despejado em aterros sanitários, destinação final altamente condenável do ponto de vista da salubridade ambiental e humana. Esse quadro torna extremamente provável o cenário de epidemias como as que vivenciamos hoje e de

proliferação das DRSAI no país. Nesse contexto, o saneamento representa um papel estratégico na agenda da saúde pública no Brasil.

A literatura que se debruçou sobre o tema indicou que a carência crônica de recursos e a ausência de um marco regulatório setorial constituíram os principais entraves para o desenvolvimento do setor nos últimos vinte anos. No entanto, a reversão das condições acima elencadas nos últimos anos não foi suficiente para ampliar de forma considerável a cobertura, como o esperado. Este projeto pretende identificar os principais obstáculos estruturais que dificultam a *performance* da política pública de saneamento no Brasil, de forma a subsidiar a proposição de alternativas para a sua superação. Para tanto, propõe analisar a evolução do setor por meio do maior programa federal de incentivo à universalização dos serviços no período democrático: o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Objetivos

(1) Compreender a trajetória histórica da política de saneamento no Brasil; (2) Analisar a metodologia de obtenção dos dados das agências governamentais e identificação de vantagens e desvantagens para a pesquisa em saneamento; (3) compilar os dados obtidos em bancos de dados; (4) elaborar panorama sobre os investimentos relacionados ao saneamento, segundo origem, órgão e modalidade; (5) exegese da estrutura administrativa e orçamentária do PAC; elaboração parcial de texto sobre o PAC, com enfoque no setor de saneamento; (6) identificar os principais obstáculos institucionais do setor de saneamento para uma *performance* eficaz e eficiente no Brasil.

Metodologia

(1) Levantamento bibliográfico sobre o tema; (2) revisão bibliográfica; (3) levantamento e identificação dos bancos de dados disponíveis sobre financiamento e instituições do setor de saneamento no Brasil; (4) análise crítica das potencialidades, vantagens e desvantagens dos bancos identificados quanto ao diagnóstico financeiro e institucional desse setor no Brasil; (5) coleta, compilação e tratamento estatístico dos dados obtidos pelos sistemas oficiais de informações disponíveis (SNIS) e órgãos de controle orçamentário (TCU e CGU, respectivamente); (6) elaboração de diagnóstico financeiro e institucional do setor, com ênfase no PAC Saneamento.

Objetivos alcançados do subprojeto do bolsista

(1) Levantamento e revisão bibliográfica sobre o tema supracitado; (2) elaboração conceitual sobre os dados a serem coletados nas bases de informação

em saneamento; (3) levantamento da estrutura administrativa e orçamentária do PAC Saneamento; (4) levantamento dos investimentos no setor de acordo com origem, órgão e modalidade; levantamento das auditorias feitas pela Controladoria Geral da União (CGU) na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades; (5) compilação das constatações e recomendações efetuadas pelos órgãos de controle setorial.

Resultados obtidos

(1) Caracterização da estrutura administrativa e orçamentária do PAC saneamento e sua gestão; (2) elaboração do panorama orçamentário e financeiro de execução do programa; (3) identificação das fontes dos recursos do programa, do seu gerenciamento, da forma de acesso e dos principais tomadores de recursos; (4) identificação dos instrumentos de governança setorial existentes no programa, incluindo mecanismos de *accountability*, para o acompanhamento das metas contratualizadas entre as partes; (5) identificação preliminar, a partir da análise do programa acima, dos principais obstáculos institucionais existentes para o desenvolvimento de política pública efetiva e eficiente de saneamento no Brasil.

Conclusões

Há recursos e legislação disponível para o saneamento no Brasil. Mas obstáculos de natureza institucional dificultam o avanço do setor. O arranjo federativo é um importante desafio para os gestores dessa política pública. A União, que é a financiadora das ações de saneamento por meio do PAC, não criou um arcabouço institucional de gestão bem estruturado para dar suporte a um programa vultoso como esse. Há pouca transparência no que diz respeito à disposição dos recursos, bem como à sua gestão. O sistema de informatização dos dados nas secretarias responsáveis pelas obras é precário. A hipertrofia das funções de contratação, operacionalização e fiscalização dos contratantes em um órgão que não recebeu o devido investimento para tantas obrigações comprometeu o controle sobre os empreendimentos, o que fez estagnar os resultados no setor. Com isso, a corrupção nos contratantes não pôde ser bem averiguada. O excesso de restos a pagar caracteriza a formação de um orçamento paralelo de execução do programa, indicando baixa disponibilidade de caixa, apesar das informações que indicam recursos disponíveis.

Referências

BRASIL.
Gasto público em saneamento básico (2007-2014). Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2015.

BRASIL.

Lei n. 11.445 (Lei do Saneamento), de 5 jan. 2007.

CAIRNCROSS, S.; FEACHEM, R.G.

Environmental health engineering in the tropics. 2. ed. London: John Wiley, 1993.

CGU.

Controladoria Geral da União. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Ministério das Cidades. 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012. Disponível em: www.cgu.gov.br. Acesso em: 12 maio 2015.

SNIS.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, 2007-2014*. Disponível em: www.snis.gov.br. Acesso em: 3 maio 2015.



A inviabilidade do SUS na contradição insuperável entre a Organização Necessária de sua rede de atenção à saúde, integral e integrada em todo o território nacional, e sua Organização Atual, federativa e municipalista, estruturalmente carente e desintegradora

Ronaldo Marques Gomes,

Especialista em Gestão de Saúde/Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro; mestre em Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento/Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Palavras-chave:
política pública de
saúde; Sistema Único
de Saúde (SUS); Redes
de Atenção à Saúde
(RAS).

Este trabalho resume a pesquisa e dissertação de Mestrado do autor. O trabalho pretende, sem negar os sucessos do Sistema Único de Saúde (SUS), indicar o que se entende como a principal contradição estrutural que se encontra na origem da contínua fragmentação, privatização e fragilização do mais importante instrumento da política pública de saúde: a Rede Nacional de Atenção à Saúde do SUS. Trata-se da insuperável contradição entre a Organização Necessária dessa rede, integral e integrada em todo o território nacional, e sua Organização Atual, federativa e municipalista, estruturalmente carente e desintegradora.

A grave situação atual do SUS e sua rede, que confirma preocupações já antigas com seu destino, exige que sejam propostas alternativas que permitam recuperar a formulação original dessa política pública de saúde,

mesmo que a implementação dessas alternativas equivalha a enfrentarmos uma nova Reforma Sanitária.

Nesse sentido, há vários anos muitos autores alertam sobre a fragilidade do SUS e sobre as dúvidas quanto ao seu destino.

A crítica à Organização Atual da rede do SUS não implica em criticar a distribuição física para estados e municípios da estrutura e dos recursos operacionais dessa rede. Muito menos se trata de criticar a autoridade atribuída pela Constituição Federal de 1988 (CF88) a estados, municípios e aos cidadãos, para atuar na Governança do SUS e de sua Rede de Atenção à Saúde.

Trata-se, isto sim, de examinar criticamente o fenômeno histórico e político do fracionamento da organização, construção, provisão de recursos, gestão e operação da rede do SUS em milhares de partes, sob o mando dos milhares de entes federativos, bem como a consequente subsunção à política partidária e eleitoral dessa rede e dos serviços de saúde que oferecem.

Nessa perspectiva, a contradição apontada no presente trabalho, entre a Organização Atual e a Organização Necessária da rede do SUS, tem origens e consequências profundamente políticas, e por isto seria um erro imaginar que se trata, em qualquer sentido, de uma questão técnica.

Mais ainda, os diferentes aspectos abordados no presente trabalho evidenciam que é necessário que se supere definitivamente a contradição aqui apontada.

Objetivos

O objetivo principal do trabalho é oferecer um vivo contraste entre os dois pólos da contradição aqui delineada, a Organização Atual e a Organização Necessária da rede do SUS, bem como examinar as principais consequências dessa contradição.

O trabalho se alinha com os que defendem a importância do Estado Nacional na construção de sistemas públicos de saúde de âmbito nacional que se baseiam nos princípios de universalidade e equanimidade, como o SUS e suas redes de atenção à saúde.

Essa importância do Estado Nacional é ainda maior em estados federativos, e mais ainda no caso do Brasil, único no mundo, onde as redes de atenção à saúde do SUS são governadas, projetadas, construídas, providas de recursos, gerenciadas e operacionalizadas pelos milhares de entes de um federalismo sanitário estruturado sobre 5.565 municípios, 26 estados, um Distrito Federal e a União Federal, todos com autonomia político-administrativa no interior da rede do SUS.

Assim, o trabalho busca também contribuir com o debate sobre as funções do Estado, em particular do Estado Federal, na política pública de saúde, por meio de um questionamento sobre seu papel na construção da rede de saúde do SUS.

Metodologia

Na pesquisa e elaboração da dissertação que deu origem a esse trabalho utilizou-se abordagem qualitativa, englobando a análise de bibliografia e legislação.

Grosso modo, o processo envolveu cinco passos: (1) análise da bibliografia relativa à interação entre instituições e organizações, com o objetivo de fixar a compreensão de que a Rede de Atenção à Saúde do SUS deve ser planejada e construída como uma organização, e, mais ainda, uma organização integral e integrada em todo o território nacional; (2) análise da bibliografia relativa à definição e características da Organização Necessária da rede do SUS, como imagem-objetivo, envolvendo seu nível micro, meso e macro, incluindo, entre muitos outros, os conceitos de territórios e populações; (3) análise da bibliografia e legislação relativas à definição e características da Organização Atual da rede do SUS, como uma construção sócio-política, incluindo seu desenvolvimento histórico e seu processo de regionalização; (4) análise da contradição entre a Organização Necessária da rede do SUS e sua Organização Atual, bem como de suas consequências para os serviços de saúde oferecidos. Avaliação das tendências de desenvolvimento da Organização Atual, inclusive de sua regionalização, frente aos requisitos da Organização Necessária; (5) exame das alternativas políticas e organizacionais necessárias para a superação da Organização Atual.

Resultados e Discussão

Após 28 anos de história do SUS e da Rede de Atenção à Saúde desse sistema, diante do amplo e contínuo processo de desintegração, fragilização e privatização dessa rede, da profunda deformação de suas características organizacionais, técnicas e funcionais necessárias, é necessário que enfrentemos a contradição exposta no presente texto, por meio da proposição de uma Nova Organização Nacional para as redes do SUS que seja o mais convergente possível com a Organização Necessária dessas redes.

Pelas mesmas razões, é essencial que essa Nova Organização Nacional supere definitivamente a autonomia político-administrativa e as fronteiras dos milhares de entes da federação brasileira e da União Federal, que hoje se incumbem, autonomamente, da modelagem, normatização, construção, provisão de recursos, gestão e operação da Rede de Atenção à Saúde do SUS.

A adoção da alternativa esboçada no trabalho, ou de outra semelhante, impõe-se como absolutamente necessária se quisermos evitar que se consuma a derrocada do SUS como sistema público, único, universal, equânime e de qualidade em todo o território nacional.

Essa, entretanto, não é tarefa trivial sob qualquer aspecto. Nessa perspectiva, é certo que a implementação da alternativa aqui sugerida, ou de outra similar, equivale a uma Nova Reforma Sanitária.

Referências¹

GOMES, R.M.

Para salvar o SUS. *Boletim Digital do CEBES*, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://cebes.org.br/2015/03/para-salvar-o-sus/>. Acesso em: 18 mar. 2015.

GOMES, R.M.

Redes de Atenção à Saúde do SUS: 25 anos de uma contradição fundamental. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014a. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/DISSERTACAO_ROMALDO_M_GOMES_DIVULGACAO.pdf. Acesso em: 25 jan. 2015.

GOMES, R.M.

Redes de Atenção à Saúde do SUS: 25 anos de uma contradição fundamental entre a Organização Necessária e a Organização Atual. *Saúde em Debate*, v. 38, n. 103, p. 938-952, dez. 2014b. Disponível em: http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/01/Redes_Sa%C3%BAde-em-Debate.pdf. Acesso em: 5 fev. 2015.

¹ Tendo em vista a limitação regulamentar de cinco referências por resumo, optou-se por mencionar apenas Gomes (2014a,b; 2015), que englobam todas as demais.



O apoiador local como ator estratégico na implantação do QualiSUS-Rede: engenheiros de conexão?

Egléubia Andrade de Oliveira

Instituto de Estudos em Saúde Coletiva/área de Planejamento e Políticas de Saúde/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
biaensp@gmail.com

Gisela Cardoso

Laboratório de Avaliação (Laser)/Departamento de Endemias Samuel Pessoa (Densp)/Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).
giselacardoso@ensp.fiocruz.br

Elizabeth Moreira dos Santos

Laser/Densp/ENSP/Fiocruz.
betuca51@gmail.com

Margareth Martins Oliveira

Unidade Gestora de Projetos/Departamento de Economia da Saúde/Ministério da Saúde.
margareteoliveira@gmail.com

Marly Marques da Cruz

Densp/ENSP/Fiocruz.
marlycruz@gmail.com

Palavras-chave: saúde coletiva; avaliação; implementação; Projeto QualiSUS-Rede (QSR).

O artigo apresenta uma reflexão sobre as práticas dos apoiadores do Projeto de Formação e Melhoria da Qualidade das Redes de Saúde – QualiSUS-Rede (QSR). O projeto, uma iniciativa do Ministério da Saúde (MS) em cooperação com o Banco Mundial (Bird), desenvolvida entre 2012 e 2014, surge para apoiar a organização de redes regionalizadas de atenção à saúde no Brasil. O Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais, da Escola Nacional de Saúde Pública (Laser/ENSP/Fiocruz) conduziu uma avaliação de implementação com foco no componente 1 do projeto QSR. Essa iniciativa teve suas ações agrupadas em dois

componentes finalísticos: (1) qualificação do cuidado e organização de redes de atenção à saúde; (2) intervenções sistêmicas estratégicas. O componente 1 abrangeu 15 experiências (subprojetos de apoio às Redes de Atenção à Saúde, RAS) em Regiões de Saúde, sendo dez vinculadas às regiões metropolitanas (RM), e cinco às regiões denominadas 'Tipo' devido às suas singularidades a exemplo das regiões de fronteira (Brasil, 2011a).

O balanço dos primeiros meses de execução da pesquisa avaliativa sinalizou o grau de complexidade da condução da avaliação, considerando a diversidade de cada um dos 15 subprojetos, os diferentes tipos de atores envolvidos, bem como os variados contextos organizacionais e políticos que influenciam diretamente a consecução dos mesmos (Projeto QSR-Relatório final, 2015). Durante a avaliação foi desenvolvida uma reflexão sobre o papel do apoiador no estabelecimento de conexões entre as partes envolvidas e os limites do exercício do apoio na ampliação da efetividade das práticas em saúde. Da mesma forma, discutiu-se o apoio institucional, tal como definido no Sistema Único de Saúde, suas finalidades e atribuições, bem como as condições para o desempenho de suas funções.

Objetivo geral

Analisar a atuação do apoiador institucional (MS) enquanto um dispositivo para a implementação de estratégias inovadoras no âmbito da saúde, tanto na esfera institucional quanto na relacional ou técnico-política, no âmbito do Projeto QualiSUS-Rede.

Metodologia

A pesquisa envolveu uma revisão bibliográfica; análise documental de relatórios periódicos elaborados pelos apoiadores para o setor competente do MS; oficinas de acompanhamento da atuação dos apoiadores; oficinas de validação da modelização das intervenções; entrevistas transcritas; além dos relatórios parciais e final do projeto QSR. É importante ressaltar que os relatórios expressam, além do registro descritivo das ações, a observação direta dos pesquisadores sobre a atuação e o envolvimento do apoiador com as competências requeridas. As análises de entrevistas gravadas e realizadas por meio de roteiro semiestruturado, envolveram 13 apoiadores do QSR. Além das 13 entrevistas, a análise incluiu mais 17 entrevistas, assim descritas: duas com a coordenação de gestão do projeto QSR do MS e 15 com coordenadores dos grupos condutores locais. Destaca-se que o foco da análise apresentada neste artigo centra-se nas entrevistas dos apoiadores mobilizando-se essas 17 entrevistas apenas para ampliar e aprofundar a compreensão dos sujeitos em estudo. Procedeu-se ao exame do material transcrito utilizando como referencial a abordagem sobre a atuação de atores

intermediários desenvolvida em Clavier *et al.* (2012), e adaptada ao objeto da avaliação.

Resultados e Discussão

Esses foram analisados segundo as perguntas referenciadas nas operações de tradução, considerando os domínios de mediação como definidos por Clavier *et al.* (2012), ou seja, *cognitivos*, *estratégicos* e *logísticos* e as múltiplas interfaces de relações dos diferentes actantes. Nesses termos, no *domínio cognitivo*, os principais temas problematizados foram: a função e competências do apoiador; a elaboração técnica dos subprojetos e os conhecimentos específicos sobre regionalização e Redes de Atenção à Saúde (RAS). Essas questões se distribuíram pelos três domínios de mediação. No *domínio estratégico* um tema problematizado que se destacou pela baixa visibilidade durante a execução do projeto foi o da participação social. Vários apoiadores pontuaram a prioridade dada às questões técnicas do subprojeto em detrimento da construção de redes de apoio social que possibilitassem legitimidade e sustentabilidade à iniciativa. A compreensão da mediação *logística* supõe uma reflexão retrospectiva sobre o manejo da relação entre o processo de planejamento e a implementação em cada subprojeto. O planejamento consumiu uma parcela importante do tempo previsto de duração do QSR. A maioria dos subprojetos subestimou os processos envolvidos na mobilização e construção de alianças necessárias à implementação dos componentes técnicos pertinentes. Os limites de autonomia e poder decisórios foi fatores dificultadores da logística de implementação. A conexão apoiador-GC foi interrompida em diversos subprojetos requerendo mobilização para a sua recomposição. Os resultados sinalizam a legitimação da função apoio como unidade organizacional, porém com pouca autonomia gerencial e financeira, diluindo a possibilidade desses atores de produzir e gerenciar conexões inovadoras para a construção de alianças, encaminhamentos e superação de conflitos e controvérsias.

Conclusões

Destaca-se a dificuldade de manejo de tempo para viabilizar a produção e fortalecimento de conexões que se expressa no descompasso entre o despendido na fase do planejamento e o necessário para sua implementação. Essa evidência pode apontar hipóteses interessantes para estudos posteriores que tematizem a utilização de modelos de monitoramento e avaliação participativos para a gestão. Tanto no que se refere ao papel quanto às competências do apoiador seria possível propor uma ampliação de sua vinculação aos movimentos sociais e a comunidade local. Esses vínculos certamente contribuiriam para a ampliação da rede de actantes, fortalecendo as conexões já existentes com as instâncias decisórias

do SUS (apoiador-CIR/CIB/Conasems). A legitimação da função apoio como uma unidade organizacional, porém com pouca autonomia gerencial e nenhuma financeira, diluiu a possibilidade desses atores na gestão de correlações de forças para a construção de alianças, encaminhamentos e acomodação de conflitos e controvérsias. Em última análise, a problematização, a mobilização, a construção de alianças ocorrem em situações contextualizadas. As conexões nelas implicadas exigem ações também contextualizadas e muitas vezes limitadas.



Análise estratégica das ações de prevenção e controle da tuberculose no Brasil e na Etiópia: uma mesma medida para todos?

Gisela Cardoso

Laboratório de Avaliação (Laser)/Departamento de Endemias Samuel Pessoa (Densp)/
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).
giselacardoso@ensp.fiocruz.br

Elizabeth Moreira dos Santos

Laser/Densp/ENSP/Fiocruz.
betuca51@gmail.com

Yibeltal Kiflie

Department of Health Systems Management/College of Public
Health and Medical Sciences/Jimma University (Etiópia).
kibeltal@gmail.com

Kifle Woldemichael

Department of Epidemiology, College of Public Health and Medical Sciences, Jimma University (Etiópia).
bethy_kifle@yahoo.com

Suzanne Wilson

Department of Sociology and Anthropology/Gustavus Adolphus College (EUA).
santafe@gustavus.edu

Wuleta Lemma

Department of Global Community Health and Behavioral Science/Center for Global Health
Equity/School of Public Health & Tropical Medicine/Tulane University (EUA).
wlemma@tulane.edu

Palavras-chave: saúde coletiva; tuberculose; Etiópia; Directly Observed Treatment Short-Course (Dots).

O estudo apresenta uma análise estratégica comparativa das ações de controle da tuberculose (TB) no Brasil e Etiópia. Uma avaliação estratégica foca na relevância e nos propósitos de uma intervenção, procurando fazer uma ligação coerente entre os seus objetivos e os desafios identificados. Para isso, a análise estratégica deve incluir uma avaliação dos diferentes problemas, várias cadeias causais possíveis, diversos

mecanismos, e partes interessadas/parceiros e os seus interesses, necessários para resolver os problemas identificados. Essa análise é um passo inicial de uma avaliação de implementação focando o Directly Observed Treatment Short-Course (Dots) no Brasil e na Etiópia. As semelhanças e diferenças dos dois países levaram os autores a investigar como políticas globais de tuberculose podem ser traduzidas para diferentes contextos. Em 1994, a Organização Mundial de Saúde declarou a TB como uma emergência global, adotando o Dots como sua principal estratégia para prevenção e controle. O Dots é um conjunto de boas práticas, baseado em cinco componentes: compromisso político para o reforço de recursos humanos e financeiros; diagnósticos laboratoriais de qualidade; fornecimento regular e ininterrupto de medicamentos; sistemas de vigilância e monitoramento; e uso de esquemas terapêuticos padronizados, administrados de forma supervisionada (OMS, 1994). Com a progressiva descentralização das ações de prevenção e controle da TB para a Atenção Primária em Saúde em ambos países, tornou-se necessário o engajamento das equipes de saúde, principalmente por meio da atuação dos agentes comunitários de saúde, além das comunidades, conferindo ao Dots a variante de Dots comunitário (TB Partnership, 2006). Brasil e Etiópia fazem parte do grupo de 22 países com alta incidência da TB, havendo adotado o Dots comunitário como importante ferramenta de controle da doença.

Objetivo

Realizar uma análise estratégica das ações de prevenção e controle da TB no Brasil e na Etiópia, a partir das potencialidades da intervenção Dots e do Dots comunitário em ambos os países.

Metodologia

A estratégia metodológica adotada para realizar a análise estratégica foi uma revisão da literatura utilizando PubMed, Medline-Ovidio, Embase e SciELO. Os termos utilizados foram tuberculose, prevenção e controle no Brasil (ou Brazil) ou Etiópia (ou Ethiopia). A revisão foi guiada pela pergunta: “Qual é a potencialidade do Dots e do Dots comunitário para responder aos desafios do controle da TB no Brasil e Etiópia?”. Os títulos e resumos selecionados deveriam incluir pelo menos um dos componentes da política de TB (Ministério da Saúde, 2011): (1) Gestão TB; (2) Assistência TB; (3) Vigilância epidemiológica e Monitoramento e Avaliação (M&A); Formação e desenvolvimento profissional; e (5) Comunicação e mobilização social. Com a revisão procurou-se identificar, comparar e analisar os desafios e recomendações descritos na literatura para ambos países antes da incorporação do Dots comunitário. A pergunta que orientou a revisão foi desdobrada em três perguntas em seu processo de análise. A primeira referiu-se

aos desafios relativos aos programas de TB antes da implementação do Dots comunitário em ambos países. A segunda visou responder se existiria um modelo causal que ligaria as intervenções planejadas e os problemas descritos. A terceira explorou se haveria um sistema de M&A em tempo para documentar os resultados esperados.

Resultados e Discussão

Foram selecionados 36 artigos na revisão sobre TB no Brasil e 23 para a Etiópia. Em relação à primeira pergunta, para os dois países, os componentes gestão e assistência são os que apresentam os maiores desafios. No Brasil, na gestão observa-se a dificuldade de integração de diferentes programas e modelos operacionais; na Etiópia ressalta-se a sobrecarga dos serviços de saúde. Na assistência, o problema da não adesão ao tratamento é comum aos dois países, sendo que na Etiópia surge de forma expressiva o problema do acesso, devido a grande parte da população viver em áreas rurais; no Brasil, identifica-se a baixa qualidade do diagnóstico e do tratamento. Em relação ao componente Comunicação e Mobilização Social, os artigos da Etiópia enfatizam a questão da pouca informação e o estigma da doença. O componente Formação e Desenvolvimento Profissional é de pouco destaque para ambos. Em relação à vigilância epidemiológica e M&A, além de escassos, os artigos focam em indicadores epidemiológicos e operacionais. A segunda questão procurou fazer uma ligação causal entre os desafios identificados e as estratégias de controle, tanto o Dots, quanto o Dots comunitário. Observou-se que, enquanto a maioria dos problemas identificados nos artigos brasileiros poderiam ser controlados por meio do Dots convencional, os problemas identificados nos artigos etíopes seriam melhor abordados por meio do Dots comunitário. Para superar os problemas de acesso e de abandono de tratamento é sugerido nos artigos brasileiros a implementação do Dots; enquanto nos etíopes é enfatizada sua descentralização. Em relação à terceira pergunta, os artigos de ambos países enfatizaram a importância de monitorar fatores sociais e económicos (indicadores epidemiológicos como incidência, prevalência e mortalidade, e operacionais, como taxas de cura e abandono). Os artigos não discutem questões como custos, eficiência alocativa ou sustentabilidade das intervenções.

Conclusões

Com a revisão da literatura obtivemos evidências de que as duas estratégias usadas separadamente não são capazes de fornecer respostas para todas as necessidades apresentadas. Enquanto no contexto brasileiro, o Dots convencional pareceria responder a maioria das necessidades, no contexto etíope o Dots comunitário torna-se imprescindível para resolver as necessidades do contexto.

Juntas, as duas estratégias parecem se complementar. Diferentes adaptações de modelos, cada um ajustado às necessidades e características específicas dos contextos particulares, torna-se o mais indicado.



Parceria para o Desenvolvimento Produtivo e os desafios à internalização da tecnologia com promoção do acesso

Hugo Garcia Tonioli Defendi

Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos Bio-Manguinhos (Bio-Manguinhos)/
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). hugo.defendi@bio.fiocruz.br

Simone Auxiliadora Borges Oliveira,

Bio-Manguinhos/Fiocruz.

Rafael de Marchi

Bio-Manguinhos/Fiocruz.

Maria de Lourdes de Sousa Maia

Bio-Manguinhos/Fiocruz.

Palavras-chave:
biotecnologia;
Parcerias para o
Desenvolvimento
Produtivo (PDP-
SUS); Instituto
de Tecnologia de
Imunobiológicos.

A saúde é simultaneamente um espaço central de inovação, de desenvolvimento da base produtiva, um fator de desenvolvimento social e um direito constitucional. A característica que diferencia o setor de saúde dos demais setores da economia é que ele está situado na interseção entre os sistemas de bem-estar social e de inovação. Atualmente, o Brasil é fortemente dependente da importação de biofármacos. O *deficit* da balança comercial brasileira em fármacos e medicamentos (biológicos e químicos) atingiu, em 2013, cerca de 6,62 bilhões de dólares (Interfarma, 2015). Dado o seu alto valor agregado, esses produtos têm ocupado, e de forma crescente, um percentual elevado nas compras do Ministério da Saúde (MS). Atrelada a essa problemática há a mudança nos perfis demográfico, epidemiológico e nutricional, na qual ganham importância crescente as “doenças crônicas não transmissíveis”.

A compreensão da saúde enquanto sistema produtivo e de inovação tem se desdobrado no Brasil na experiência concreta nas Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) lançada pelo Executivo em 2008. A PDP é uma política pública que visa à ampliação do acesso a produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) desenvolvendo a indústria biotecnológica nacional. É regulamentada pela Portaria MS n. 2.531/2014 que a conceitua como uma cooperação por meio de acordo entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do país em produtos estratégicos para atendimento às demandas do SUS. De acordo com essa portaria são quatro as fases do processo de estabelecimento de uma PDP, desde a proposta do projeto, passando pela execução até a internalização da tecnologia (Portaria, 2014).

As indústrias farmacêuticas multinacionais entraram nesse cenário de produtos biotecnológicos a partir da aquisição de pequenas empresas de base biotecnológica, e utilizaram sua força de vendas, atividades promocionais e programas de suporte aos pacientes para a fidelização dos seus principais clientes: prescritores e pacientes.

A realidade do serviço público, no que tange principalmente aos recursos financeiros, limita os laboratórios públicos quanto à adoção de estratégias semelhantes, o que geralmente impacta na aceitação do produto incorporado pelos usuários do SUS.

Esta dinâmica é um desafio para o sucesso das PDPs enquanto política pública, gerando a necessidade de um esforço de integração entre laboratório, rede de atenção em saúde e atores sociais, para uma efetiva internalização da tecnologia e promoção do acesso.

Neste trabalho é apresentada a experiência do Instituto de Tecnologia de Imunobiológicos – Bio-Manguinhos/Fiocruz para uma adequada incorporação tecnológica de um produto, objeto de PDP, no SUS, de maneira a atingir a distribuição sustentável desse insumo ao usuário desse sistema.

Objetivo

Identificar as ações necessárias para viabilizar a incorporação de uma tecnologia, objeto de uma PDP, para o acesso sustentável aos usuários do SUS.

Metodologia

Hoje, Bio-Manguinhos tem 12 PDPs estabelecidas com o MS, sendo 11 destas relacionadas a biofármacos, para as quais realizou-se uma investigação exploratória, a partir da escolha da tecnologia a ser incorporada via PDP.

A abordagem é qualitativa, por meio de pesquisa documental e bibliográfica realizada em duas etapas.

A primeira etapa tem como objetivo analisar o cenário nacional referente ao problema de saúde objeto da PDP. Como primeiro passo, consultamos os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas elaborados pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos/Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (SCTIE/Conitec) e as principais bases de dados, identificamos outras terapias disponíveis para o tratamento desse problema de saúde e prospectamos tecnologias entrantes. Identificamos também os centros de referência especializados e rede secundária para assistência aos pacientes (exames diagnósticos e acompanhamento), e envolvemos as unidades Fiocruz de todo o país com o intuito de apoiar e divulgar as ações alinhadas ao MS em âmbito nacional. Reconhecemos os prescritores (referência ou em potencial) do biofármaco objeto da PDP na rede de atenção especializada, por meio de atuação em eventos científicos e em associações de classe médica, assim como associações de pacientes relacionadas.

A segunda etapa consistiu na formação de uma rede de suporte para a incorporação da tecnologia, a partir do cenário construído com as informações coletadas na primeira etapa.

Resultados e Discussão

A partir da primeira etapa, foi construída a base de argumentação técnica e científica sobre o produto objeto da PDP, assim como alinou-se a missão da Fiocruz frente às instituições de saúde, e identificaram-se os profissionais da saúde e centros de assistência especializados nesse problema de saúde, para o desenvolvimento da rede de suporte à incorporação do produto.

A formação de rede, descrita na segunda etapa, possibilitou estabelecer um fluxo de informações constantes sobre a segurança e eficácia do produto na prática clínica, conscientizar os atores-chave sobre a importância da política de PDP, incentivar o cadastro de pacientes nos programa específico do MS, otimizar a prescrição e aquisição dos medicamentos e rápida resposta para situações emergenciais como possíveis desabastecimentos nas farmácias das secretarias estaduais de saúde e centros especializados.

Essas etapas aconteceram de forma dinâmica e interativa, e seguem sendo aplicadas ao longo do processo de implementação da PDP e de transferência de tecnologia, que ainda encontra-se em curso.

A etapa incorporação da tecnologia, conforme a definição na política de PDP, não considera variáveis importantes para o acesso sustentável desse produto pelos usuários do SUS, como por exemplo, a confiança estabelecida entre médico

e paciente, a viabilidade do uso da nova tecnologia diante da prática clínica vigente, e a existência de programas de saúde que envolvam o diagnóstico e monitoramento eficazes e efetivos que garantam cuidado adequado e a segurança dos usuários do produto.

Conclusão

Diante da grande competitividade do mercado farmacêutico, isoladamente, o incentivo do MS ao crescimento do complexo industrial da saúde, particularmente a incorporação de tecnologia por laboratórios públicos, não garante o sucesso das PDPs.

Bio-Manguinhos vem atuando em várias frentes, na incorporação de tecnologias de insumos estratégicos para o SUS. Entretanto, para que essa política pública seja bem sucedida, são necessárias ações que ultrapassem os limites definidos pela regulamentação das PDP.

A lógica do provimento de acesso sustentável desses insumos estratégicos aos usuários do SUS deveria perpassar por ações conjuntas do MS e das secretarias estaduais de saúde para disponibilização de diagnóstico e acompanhamento para esses pacientes, formação de médicos prescritores, e fortalecimento da imagem institucional desse instituto para a população brasileira.

Os resultados alcançados pelas PDPs de Bio-Manguinhos só foram possíveis por meio de ações como: formação de redes entre médicos prescritores, sociedades de classes médicas; estreitamento da relação com profissionais das secretarias municipais e estaduais de saúde, como também do MS; troca de experiências quanto às estratégias de acesso promovidas por outros países em relação ao mesmo produto e participação em eventos científicos e a credibilidade creditada à Fiocruz pela sociedade em geral.

Referências

ANVISA.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Definição de produto biossimilar*. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/b5a4118049c7430e8217c3fa40c74aed/Folder+Produtos+Biossimilares+Web.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 9 mar. 2016.

BRASIL.

Ministério da Saúde (Brasil). Portaria n. 2.531, de 12 de novembro de 2014. Redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). *Diário Oficial da União*, 13 nov. 2014. Seção1.

INTERFARMA.

Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa. *Comparações internacionais no comércio de produtos farmacêuticos e balança comercial brasileira de medicamentos: evolução em 10 anos*. São Paulo: Interfarma, 2015.

MOTA F.B., CASSIOLATO, J.E., GADELHA, C.A.G.

Futuro da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e produção industrial de biofarmacêuticos no Brasil. *RECIIS: Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v. 8, n. 4, p. 461-477, out.-dez. 2014.

PIMENTEL, V.; GOMES, R.; LANDIM, A.; MACIEL, M.; PIERONI, J.P.

O desafio de adensar a cadeia de P&D de medicamentos biotecnológicos no Brasil. *BNDES Setorial*, n. 38, p. 173-212, 2013.

REIS, C.S.; LANDIM, A.B.; PIERONI, J.P.

Lições da experiência internacional e propostas para incorporação da rota biotecnológica na indústria farmacêutica brasileira. *BNDES Setorial*, n. 34, p. 5-44, 2011.



Evolução da promoção de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde no Brasil no período 2002-2014, desde a perspectiva da Inovação para o Desenvolvimento Inclusivo¹

Maria Cecilia Tomassini Urti

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Maria.Urti@pped.ie.ufrj.br

Palavras-chave:

Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CTI/S); desenvolvimento inclusivo; priorização de agendas; tradução do conhecimento; Brasil.

Nos últimos anos, a preocupação com a relação entre Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) e Desenvolvimento Inclusivo tem sido crescentemente incorporada nas políticas de diversos países da América Latina (Bortagaray, Gras, 2013); assim como nas recomendações de diversos organismos internacionais (OECD 2013). No plano acadêmico surgem cada vez mais enfoques que desde perspectivas diversas problematizam a capacidade da produção de CTI para contribuir com a inclusão social.² Desde perspectivas teóricas e práticas diferentes esses enfoques divergem em suas definições sobre quem são os atores relevantes na promoção da inclusão social, quais são os instrumentos adequados para traduzir as políticas, ou quais são as vias de inclusão. Apesar de suas diferenças, esses enfoques compartilham ao menos dois pontos em comum:

¹ Este trabalho apresenta os principais avanços da pesquisa de doutorado em curso no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/IE/UFRJ.

² Alguns destes novos enfoques são: inclusive innovation, social innovation, pro-poor innovation, grassroot innovation, frugal innovation etc.

(1) rejeitam o paradigma linear de promoção da CTI, em especial a cadeia causal que liga benefícios econômicos com benefícios sociais; (2) argumentam que são necessárias novas estratégias para vincular de forma mais direta necessidades de setores sociais vulneráveis com a produção de CTI. Outro dos pontos mais característicos dessas perspectivas é a falta de reflexão sobre o papel das políticas sociais na promoção de CTI.

Neste trabalho partimos de uma visão ampla dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) para incorporar a reflexão sobre o papel das políticas sociais como demandantes ou promotoras de conhecimento e inovação. Considera-se que a promoção da CTI para o desenvolvimento inclusivo requer a contemplação de três dimensões-chave: (1) interação entre atores diversos, em algum dos momentos do processo de produção de CTI. Isso inclui outros atores além dos geralmente contemplados pelas políticas de CTI, como: comunidades ou grupos afetados, grupos organizados da sociedade civil, *stakeholders* no plano das Políticas Sociais, prestadores de serviços (técnicos, especialistas ou funcionários em saúde, educação etc.); (2) priorização ou orientação para problemas que podem surgir (a) dos próprios demandantes ou afetados, (b) das instituições ou *stakeholders* na orbitadas Políticas Sociais (entre elas educação, saúde, moradia etc.) que se relacionem diretamente com a geração, ou distribuição, de bem-estar; (3) tradução do conhecimento que habilite o processo de inovação por parte das pessoas, instituições, organizações demandantes ou afetadas pelo problema.

No campo da CTI em Saúde (CTI/S) no Brasil esse tipo de reflexão tem acumulado um extenso debate. Esses debates reconhecem a dupla dimensão da promoção da CTI/S, relacionada com o bem-estar (parte das políticas sociais) e articulada com a indústria e a CTI, (parte das políticas de desenvolvimento, geração de emprego e renda) (Guimarães, Viana, 1994). Destaca-se também a reflexão sobre as dificuldades para a priorização de agendas, as brechas entre as agendas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a necessidade de que os países em desenvolvimento trabalhem para traduzir e vincular mais diretamente seus sistemas de saúde com a produção de CTI (Yamey, Morel, 2016). Essa é também uma área onde as políticas públicas têm um papel de liderança na coordenação entre os atores, e em garantir os equilíbrios entre os interesses públicos e privados.

Entre os anos 2002 e 2014 o Brasil experimentou um período de crescimento significativo de orçamento para CTI (Rodrigues, Morel, 2016). Durante esse período a promoção de CTI/S tem tido um lugar de destaque. De fato a CTI/S é assinalada como uma área de sucesso relativo em termos da sua capacidade de articulação sistêmica (Mazzucato, Penna, 2016).

Este trabalho propõe tomar como caso de estudo a promoção de CTI/S no Brasil durante o período 2002- 2014 para analisar três dimensões-chave desde a perspectiva da CTI para o desenvolvimento inclusivo: (1) evolução da interação entre a Política de Saúde e a Política de CTI; (2) evolução das estratégias de priorização de agendas e sua vinculação com atores do sistema de saúde; (3) evolução dos mecanismos de tradução do conhecimento para o uso por parte do sistema de saúde.

Para sustentar essa análise foi desenvolvida uma estratégia metodológica que combina o uso de técnicas qualitativas em duas etapas. Numa primeira etapa foi desenvolvida uma análise documental de 14 documentos oficiais na órbita do MCTI, MDIC e MS.³ A seleção desses documentos foi orientada pela revisão da literatura e complementada por sugestões dos informantes-chave entrevistados. Em segundo lugar, foram realizadas vinte entrevistas semiestruturadas com pesquisadores, políticos e técnicos que se desenvolveram no período de análise dentro de instituições-chave tais como: MS (Decit, SCTIE e SVS), MCTI, Finep, CNPq, Fapesp e Fiocruz. As entrevistas tiveram como objetivo aprofundar a análise documental em quatro dimensões: (1) interações entre a Políticas de Saúde e Política de CTI a partir de programas de financiamento; (2) priorização de agendas e capacidade de indução do MS; (3) tradução do conhecimento e uso da CTI pelo Sistema de Saúde; (4) obstáculos e desafios futuros para a promoção das CTI/S. A análise foi complementada com o processamento quantitativo de fontes secundárias do MS, MCTI e CNPq.

Os resultados do trabalho destacam o processo gradual de fortalecimento e legitimação do papel do MS como ator-chave do sistema de CTI/S, e caracterizam o adensamento das interações entre as instituições de CTI e o MS. Por outro lado, o trabalho apresenta os mecanismos de priorização de agendas em CTI/S desenvolvidos em âmbito nacional, e analisa criticamente suas limitantes atuais ao mesmo tempo em que destaca o surgimento de estratégias inovadoras de priorização e vinculação com o sistema de saúde. Destaca-se também que a procura de mecanismos de tradução dos conhecimentos é ainda uma dimensão negligenciada pelo sistema de promoção da CTI/S. Por último, o trabalho apresenta as limitantes decorrentes desse tipo de análise e formula algumas perguntas prospectivas; se discute em especial a dificuldade para avançar no entendimento dos impactos sociais que a produção de conhecimento, dirigida por esse particular arranjo institucional, está gerando para o sistema de saúde.

³ A análise se limita às políticas explícitas de CTI e seus componentes de Saúde.

Referências

BORTAGARAY, I.; GRAS, N.

Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Inclusivo: tendencias cambiantes en América del Sur. *In*: Conferencia Internacional Lalics, 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/112_Políticas_de_Ciencia_Tecnología_e_Innovación_para_el_Desarrollo_Inclusivo_Tendencias_Cambiantes_en_America_del_Sur.pdf. Acesso em: 24 nov. 2016.

GUIMARÃES, R.; VIANA, C.M.

Ciência e Tecnologia em Saúde: tendências mundiais: diagnóstico global e estado da arte no Brasil. Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde, 1., 1994, Brasília. *Anais...* Brasília: Coordenação Geral de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1994.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C.

The Brazilian Innovation System: a mission-oriented policy proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de Conhecimento). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/909424/The_Brazilian_Innovation_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf.

RODRIGUES, M.L.; MOREL, C.M.

The Brazilian dilemma: increased scientific production and high publication costs during a global health crisis and major economic downturn. *mBio*, v. 7, n. 3, p. e00907-16. June 28, 2016.

YAMEY, G.; MOREL, C.M.

Investing in Health Innovation: a cornerstone to achieving global health convergence. *PLoS Biology*, v. 14, n. 3, p. e1002389. March 2, 2016.



Dados patentários: aplicações para o aperfeiçoamento da Política Tecnológica em Saúde no Brasil

Ana Claudia Dias de Oliveira

Especialista visitante, Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde/Fundação Oswaldo Cruz.
aoliveira@cdis.fiocruz.br

Palavras-chave:
propriedade intelectual; saúde; patentes; política tecnológica.

No Brasil, o gasto total com medicamentos em 2014 foi em torno de 28 bilhões de dólares, dentre os quais aproximadamente sete bilhões com medicamentos genéricos. Além das determinações da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), o valor dos medicamentos no país varia conforme os eventuais descontos estimulados pela concorrência e pelo seu ativo intelectual, ou seja, enquanto a respectiva patente está vigente não há concorrência. Após a expiração da patente do medicamento, ou após o indeferimento de um pedido de patente, a tecnologia cai em domínio público, podendo ser desenvolvida por outras empresas como medicamentos genéricos ou similares.

A proteção intelectual na área da saúde sofreu uma mudança brusca a partir de 1994, ano em que foi ratificado no território brasileiro, por meio do Decreto n. 1.355/94 (Brasil, 1994), o Acordo Trips (Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), que culminou na publicação da Lei de Propriedade Industrial (LPI) – Lei n. 9.279/96 (Brasil, 1996). O Trips preceituava a proteção de qualquer tecnologia que reunisse os requisitos de novidade,

atividade inventiva e aplicação industrial, inclusive para o patenteamento de todo ou parte de microrganismos geneticamente modificados.

Com o advento da LPI, foram harmonizados os pontos divergentes, de modo a cumprir com os requisitos mínimos estabelecidos no Acordo Trips. No Código de Propriedade Industrial de 1971, os processos de obtenção de produtos químicos eram patenteáveis, mas os produtos em si não. Na área químico-farmacêutica, nada era patenteável: nem produtos (misturas, composições, princípios ativos etc.), nem os processos para obtê-los, e a validade das patentes de invenção era de 15 anos, a contar da data de depósito.

Assim, a atual LPI brasileira harmonizou a validade das patentes de invenção para vinte anos, a contar da data de depósito, mas apresentou algumas restrições quanto ao patenteamento, dentre eles os artigos 10 e 18 que definem, respectivamente, o que não é considerado invenção e as matérias não patenteáveis. Conforme dispõe o art. 8º da LPI e parte do art. 27 do Acordo Trips, é patenteável a invenção que apresente novidade, atividade inventiva e aplicação industrial. A invenção também deve ser suficientemente descrita, e caso envolva o uso de microrganismo, deve ser feito o depósito de amostra em centros depositários.

Apesar de a LPI brasileira existir há vinte anos, o *backlog* (atraso) existente no exame de pedidos de patentes de medicamentos no INPI está em cerca de 12 a 14 anos. Esse *backlog* aumenta a expectativa de direito do detentor do pedido de patente, além de barrar a entrada da concorrência. Entretanto, entende-se que existem estratégias que podem auxiliar no desenvolvimento de medicamentos genéricos oriundos de medicamentos de referência com patentes que não preenchem os requisitos de patenteabilidade, e, conseqüentemente, em um período menor que o esperado dentro do *backlog* do instituto.

Objetivo

O artigo aborda a propriedade industrial no Brasil após a ratificação do Acordo Trips e tem como objetivo principal a apresentação das principais estratégias que podem ser utilizadas no sistema administrativo e judiciário para auxiliar nas demandas de Políticas Públicas para a Saúde. Estas incluem subsídios técnicos, Processo Administrativo de Nulidade (PAN), *amicus curiae*, laudos técnicos e assistência técnica.

Metodologia

Foi realizado um levantamento das principais estratégias que podem ser utilizadas pelas empresas, universidades e Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica (ICTs), tanto no sistema administrativo como no sistema judiciário brasileiro para auxiliar nas demandas de Políticas Públicas para a Saúde.

Resultados e Discussão

Após uma análise do levantamento realizado, foram elencadas as principais estratégias que podem ser utilizadas pelas empresas, universidades e ICTs, tanto no sistema administrativo como no sistema judiciário brasileiro para auxiliar nas demandas de Políticas Públicas para a Saúde.

As estratégias mais importantes na esfera administrativa incluem subsídios técnicos e Processo Administrativo de Nulidade (PAN), e na esfera das ações judiciais estão incluídas as intervenções como *amicus curiae*, os laudos técnicos e a assistência técnica.

Os subsídios técnicos são definidos como documentos e informações que servem para subsidiar o exame de pedidos de patentes. Estes subsídios técnicos podem ser apresentados por interessados, após a publicação do pedido de patente até o final do exame, conforme definido pelo artigo 31 da LPI.

O Processo Administrativo de Nulidade (PAN) é definido no capítulo VI da LPI. É um processo administrativo que pode ser instaurado de ofício ou mediante requerimento de qualquer pessoa com legítimo interesse, no prazo de seis meses contados da concessão da patente. O PAN tem como objetivo a nulidade de uma patente indevidamente concedida.

O *amicus curiae*, ou “amigo da corte”, vem do direito romano, onde tinha a função de ser um colaborador neutro do magistrado quando a resolução do quadro envolvia questões não estritamente jurídicas, sendo sua obrigação ser leal aos juízes. Muitas vezes, empresas com o intuito de ampliar os direitos de suas patentes, tentam alterar decisões administrativas de indeferimento dadas corretamente pelo INPI. Neste contexto, o *amicus curiae* pode auxiliar os juízes em suas decisões, apresentando embasamentos técnicos e jurídicos acerca da matéria em lide.

Os laudos técnicos são laudos elaborados por um *expert* no assunto detalhando a análise do pedido de patente e o cumprimento dos requisitos de patenteabilidade. Esses laudos podem ser protocolados em uma ação judicial, em conjunto com o *amicus curiae*, ou em conjunto em processos os quais necessitem de assistência técnica.

Conclusões

Por meio da análise dos instrumentos acima mencionados pode-se concluir que, na área de tecnologias farmacêuticas, o *backlog* e a concessão de patentes sem mérito, ou seja, sem os requisitos de patenteabilidade, tanto na esfera administrativa como na judicial, dificultam a efetivação de políticas públicas na área da saúde, além de restringir o acesso a tratamento adequado, em razão dos altos preços cobrados pelos detentores das patentes.

O sistema judiciário evoluiu bastante ao longo dos anos, principalmente com a atuação das varas especializadas. Contudo, ainda há formas de auxiliar no entendimento técnico sobre os produtos patenteados e sobre a presença ou não dos requisitos de patenteabilidade, principalmente no que diz respeito à atividade inventiva e à suficiência descritiva.

Na esfera administrativa, embora o INPI esteja empenhado em promover a redução do *backlog*, esse atraso na concessão das patentes gera um impacto relevante no desenvolvimento de produtos pelo setor industrial brasileiro bem como gera entraves na política nacional de saúde pública.

As ferramentas apresentadas no presente artigo podem e devem ser utilizadas pelas empresas privadas, ICTs e universidades. Pode-se notar que as ICTs e universidades utilizam muito pouco (ou nada) essas ferramentas, provavelmente pelo desconhecimento da existência das mesmas.

Referências

BRASIL.

Congresso Nacional. Lei n. 5.772, de 21 de dezembro de 1971. Institui o código de propriedade industrial e dá outras providências. Brasília, 1971.

BRASIL.

Presidência da República. Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a ata final da rodada Uruguai das negociações comerciais multilaterais do Gatt. Brasília, 1994.

BRASIL.

Congresso Nacional. Lei de Propriedade Industrial. Lei n. 9.279 de 14 de maio de 1996. Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. 1996.

WTO.

World Trade Organization. *Trade Related Intellectual Property Rights (Trips)*.

Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/TRIPS_e/wtowip_e.htm.



A propriedade intelectual nas Cadeias Globais de Valor: a apreensão de medicamentos genéricos indianos em trânsito pelas autoridades aduaneiras europeias

Renata Monteiro de Almeida

Mestranda, Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro; servidora pública, Instituto Nacional da Propriedade Industrial.
renata.almeida@pped.ie.ufrj.br; renatama@inpi.gov.br

Palavras-chave:
Cadeias Globais de Valor (CGV); propriedade intelectual; Trips; apreensão de medicamentos em trânsito; desenvolvimento.

O sistema de propriedade intelectual existente já está bastante distante da sua concepção originária e se reveste de formas cada vez mais sofisticadas que refletem as mudanças ocorridas no desenvolvimento econômico e tecnológico dos países e na dinâmica de comércio internacional (Chaves *et al.*, 2007, p. 257).

A preocupação com os direitos de propriedade intelectual, antes muito atrelada à proteção local do ativo intangível, ganha o mundo e o *enforcement*¹ desses direitos entra na ordem do dia e na pauta de discussão dos países e organizações internacionais. Os países atualmente desenvolvidos usaram ativamente políticas industrial, comercial e tecnológica, que incluíam subsídios, financiamentos públicos e até mesmo o não reconhecimento de patentes estrangeiras (Chang, 2004).

No entanto, no último quarto do século XX, uma nova era pró-direitos de propriedade intelectual emergiu,

¹ *Enforcement* pode ser definido, em linhas gerais, como o “fazer-cumprir”, a execução ou o cumprimento de um determinado direito de PI em face de terceiros que violem ou estejam na iminência de violar tais direitos.

primeiramente nos Estados Unidos e depois se difundiu em âmbito global, com o escopo de buscar harmonização e coordenação internacional na proteção dos detentores de direitos de propriedade intelectual (PI).

Nessa dinâmica de proteção dos detentores de direitos de PI, em conformação a nova dinâmica global das relações comerciais, o *enforcement* acabou se expandindo para além das estipulações do Acordo Trips e da Organização Mundial do Comércio. No presente trabalho analisar-se-á o papel das autoridades aduaneiras europeias na defesa desses direitos de PI que, não raras vezes, culminou em apreensões questionáveis de produtos sob a égide do Regulamento Europeu n. 1.383/2003.

Assim, tem-se como objetivo refletir sobre apreensões de medicamentos indianos genéricos em trânsito realizadas pelas autoridades aduaneiras europeias – medicamentos que tinham como destino países em processo de desenvolvimento –, sob a alegação de violação de direitos de propriedade intelectual.

Metodologia

Para o desenvolvimento do estudo foi realizada pesquisa bibliográfica e documental² sobre os temas: cadeias globais de valor, mercado de medicamento indiano, *enforcement* de Direitos de Propriedade Intelectual (DPI) e apreensão de medicamentos genéricos em trânsito pela União Europeia (UE).

Com o intuito de compreender o crescimento do mercado indiano de exportações de medicamentos genéricos, foram consultados os relatórios da Pharmaceuticals Export Promotion Council of India (Pharmexcil), de 2004 a 2014. Para a coleta de informações sobre apreensões aduaneiras europeias de mercadorias sob suspeita de violação de DPI, foram analisados os relatórios EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights, de 2008 a 2014.

A partir dos dados coletados foi possível identificar as apreensões de medicamentos indianos em trânsito feitas pela UE. Dessa forma, suscita-se o debate sobre as possíveis relações entre o *upgrading* indiano na Cadeia Global de Valor (CGV) do setor farmacêutico e o enrijecimento dos mecanismos de *enforcement* de DPI.

Resultados e Discussão

De acordo com a base de dados da United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade), em 2014, a Índia tinha uma fatia de mercado (*market*

² Ministério do Comércio e Indústria da Índia; Pharmaceuticals Export Promotion Council of India (Pharmexcil); India Brand Equity Foundation (IBEF); Indian Drug Manufacturers' Association (IDMA); Taxation and Customs Union.

share) de 2,29% do mercado mundial de exportações de produtos farmacêuticos. Este *market share* subiu 142.46% desde 2005 quando esta tinha uma fatia de apenas 0,94%. O crescimento do *market share* de exportações farmacêuticas da Índia foi o maior crescimento de todos os países exportadores (considerando os que possuíam no mínimo 1% do *market share*).

Já com base nos relatórios da Pharmexcil, o crescimento total das exportações de medicamentos indianos entre 2005 e 2015 foi de 207%, o que representa uma taxa composta anual de crescimento de 13,3%.

O Regulamento Europeu n. 1383/2003 previa que mercadorias suspeitas de violação de DPI poderiam ser apreendidas pelas autoridades aduaneiras e até mesmo destruídas. Nos termos dos relatórios das autoridades aduaneiras europeias, a atuação em prol do *enforcement* dos DPI pode ocorrer por terra, mar ou ar, através de atuação *ex-officio*³ ou por solicitação dos detentores de DPI (*applications for action*). Incluindo todos os setores, o número de *applications* aumentou consideravelmente ao longo dos anos, passando de 981 em 2000, para 20.929 em 2014.

Sob a égide desse regulamento, diversos medicamentos originários da Índia com destino a países não situados no território europeu (p.ex. Nigéria, Brasil, México, Equador, Colômbia, Peru) foram apreendidos durante o trânsito pelas autoridades europeias. Nas apreensões identificadas, são empresas titulares de DPI na Europa: Pfizer, Warner-Lambert, Sanofi-Aventis, MS&D e Du Pont, Novartis, Eli Lilly & Co e GlaxoSmithKline (GSK). Em relação às empresas indianas que sofreram a apreensão pode-se citar: Smilax, Ind-Swift, RakshitDrug, Cipla, Matrix, Aurobindo, SK Afe Exorts, Hetero, Dr. Reddy's, Eurasia, Zhejiang Linhai e Macleods (Faria, 2011, p. 25).

Conclusões

O progressivo avanço de *applications* pelos detentores de PI pode ser um sinalizador de que as falsificações aumentaram ao longo dos anos e de que os detentores encontram nas autoridades aduaneiras uma parceria para defender seus interesses legítimos. O problema decorre em identificar se as apreensões têm sido feitas unicamente em prol de interesses legítimos dos titulares de DPI ou também pela externalização do abuso de exercício de direitos.

Em vista da repercussão internacional negativa que o assunto gerou, a Comissão Europeia acabou se comprometendo a não apreender mais medicamentos genéricos indianos em trânsito em rota para a África e América Latina por mera suspeita de violação de PI.

³ Ação sem a provocação de terceiro pela autoridade aduaneira em caso de suspeita de violação de DPI.

Apesar desse histórico, ao contrário do esperado, quando surgiu um novo regulamento europeu em 2013 (Regulamento n. 608) não foi afastada a possibilidade de apreensão de produtos “suspeitos” de violação de direitos de PI,⁴ ainda que estejam previstas na norma apontamentos em relação à “Declaração sobre o Acordo Trips e Saúde Pública” (Doha).

Referências

CHANG, H.J.

Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHAVES, G.C.; OLIVEIRA, M.A.; HASENCLEVER, L.; MELO, L.M. de.

A evolução do sistema de propriedade intelectual: proteção patentária para o setor farmacêutico e acesso a medicamentos. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 257-267, fev. 2007.

FARIA, J.E.P. de.

Apreensões de medicamentos genéricos em portos europeus e a agenda anticontrafação: implicações para o acesso a medicamentos. Rio de Janeiro: Abia, 2011. (Coleção Abia, Políticas Públicas, n. 9).

⁴ Ver itens 11 e 21 do novo regulamento.



Análise preliminar da Rede Global de Bancos de Leite Humano pela abordagem das Cadeias Globais de Valor

Thiago Inocêncio Constâncio

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/Universidade Federal do Rio de Janeiro;
Instituto Fernandes Figueira/Fundação Oswaldo Cruz.
thiago.constancio@iff.fiocruz.br

Palavras-chave:

Cadeias Globais de Valor (CGV); Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH); inovação; governança; cooperação internacional.

A Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH) é o programa de cooperação internacional coordenado pela Fiocruz (Brasil) que envolve 23 países, orientado para o intercâmbio de conhecimento e de tecnologia no campo do Aleitamento Materno e Bancos de Leite Humano (BLH), tendo o compromisso de promover condições que ampliem o acesso ao leite humano, a fim de reduzir as mortes evitáveis de recém-nascidos (RN) e prevenir a ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis, pontos inclusos nas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A cooperação técnica internacional em BLH tem o objetivo de formar multiplicadores para viabilizar não só a transferência da tecnologia de Bancos de Leite Humano a outros países, mas também transferir princípios a serem adaptados de acordo com a realidade de cada país (Almeida, 2015). Atualmente, existem 214 BLHs implantados no Brasil, 65 implantados no exterior e mais 15 em fase de implantação fora do país.

Em 2015 completou-se no Brasil trinta anos de políticas públicas voltadas para o aleitamento materno e

doação de leite humano, iniciadas com o lançamento da Política Nacional de Aleitamento Materno (Pnam), em 1985. Nota-se, a partir de então, importante contribuição dessa frente para que o Brasil pudesse alcançar, com antecedência, os objetivos do desenvolvimento do milênio referentes à redução da mortalidade infantil, com redução de 77% nesse indicador desde 1992 (Icict/Fiocruz, 2015).

Os investimentos realizados desde 1985 no campo da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico na área de BLH permitiram que o Brasil desenvolvesse um modelo de BLH baseado em uma tecnologia alternativa e moderada, de baixo custo, mas que garante um padrão de qualidade reconhecido internacionalmente e referendado pela Organização Mundial da Saúde (Almeida, 1999).

Esse esforço de desenvolvimento tecnológico e inovação pode também ser entendido como uma afirmação de ruptura com modelos sócio-culturais de alto custo, que favoreciam o desmame precoce para a adoção de leites industrializados e o baixo índice de doação de leite humano.

Afirma-se, portanto, a necessidade de compartilhar um modelo que dê conta de solucionar a questão do acesso ao leite humano, principalmente em situações emergenciais como a dos RNs internados, e o modelo desenvolvido pelo Brasil preenche, aparentemente, esta lacuna.

Como já apontava Almeida (1999), existe um ambiente que favorece a evasão de recursos para países desenvolvidos a partir da adoção precoce ou indevida de seus produtos substitutivos ao leite humano. Nesse sentido, observamos o cenário de disputas entre diversos atores e seus interesses e entendemos que em um contexto global há a conformação de cadeias produtivas que criam e capturam valor, desde a concepção, até a produção final do produto ou do serviço, a partir de múltiplas dimensões como territorial, organizacional ou internacional, por exemplo.

Desse modo, o campo de estudo das Cadeias Globais de Valor (CGV) se propõe a analisar os desdobramentos da fragmentação geográfica das redes de produção globais sobre a governança dos atores que compõem a cadeia e as políticas governamentais dos países em desenvolvimento voltadas ao *upgrading* (Pinto, Fiani, Corrêa, p. 7, 2015).

Os pesquisadores acima apontam quatro principais dimensões que caracterizam a abordagem das CGV, quais sejam: (1) *upgrading*, a (2) governança, o (3) direito de propriedade intelectual e as (4) políticas governamentais.

Objetivo(s)

O trabalho proposto tem como foco central de interesse analisar preliminarmente, a partir da abordagem das CGV, a conformação que o campo

do Aleitamento Materno e Doação de Leite Humano tem internacionalmente. Pretende-se, também, analisar como um estudo de caso o posicionamento e papel da Rede Global de Bancos de Leite, além de sua capacidade em alavancar transformações que produzem efeito positivo para a sociedade.

Metodologia

Seleção de publicações sobre o tema das CGV e, a partir desse arcabouço, análise documental de outro conjunto de textos que versam sobre a Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH).

Resultados e Discussão

Desenhou-se preliminarmente um mapa que indica os quatro principais concentradores de poder ou influência nessa cadeia de valor e que se colocam como *players* de destaque. São eles (a) indústria de alimentos, (b) indústria de equipamentos, (c) organizações não governamentais e entidades de classe e (d) organizações voltadas para a formulação e implementação de políticas públicas.

Por outro lado, resultado interessante foi perceber a forma diferenciada da rBLH de organizar ou influenciar segmentos da economia para além das práticas de mercado (interdependência das atividades sociais favorecendo a cooperação e reduzindo conflitos), direcionando mudanças para o desenvolvimento.

A rBLH cumpre um papel na CGV que extrapola a função de Agência(s) de Estado(s) ou de Polo Tecnológico, também oferecendo uma base de relações sociais, que permite e facilita ambiente de construções e inovações, na direção do *upgrading*.

Notamos também, a partir da ótica das CGV, o papel de liderança exercido pela rBLH, em especial pela articulação e protagonismo do Brasil, que vem desenvolvendo e se inserindo em ambientes de negociação e consensos bi e multilaterais de maneira marcadamente relacional, com base na complexa interação de dependência mútua entre atores.

Por outro lado, registramos que a rBLH ainda pouco se beneficia da possível ou eventual coordenação das políticas industriais, comerciais ou tecnológicas do país, buscando em geral solucionar internamente (leia-se dentro das próprias unidades da Fiocruz e seus parceiros) os gargalos para o desenvolvimento tecnológico, elaboração, implementação e disseminação das políticas públicas no campo do aleitamento materno e doação de leite humano.

Outro aspecto percebido foi a discreta atenção da rBLH à questão da defesa da propriedade intelectual em seus objetivos estratégicos. A lógica empregada para proteção da propriedade intelectual parece assemelhar-se à adotada para segredos industriais.

Conclusões

Entendemos que o esforço de delinear as atividades globais relacionadas ao aleitamento materno e doação de leite humano sob a ótica da abordagem das Cadeias Globais de Valor pode trazer benefícios relevantes em termos de *upgrading* à Rede Global de Bancos de Leite Humano (e ao Brasil), a partir da reflexão estratégica de sua inserção e papel no contexto internacional e da potencialização de resultados concretos (transformações) que pode gerar para a sociedade.

Referências

- ALMEIDA, J.A.G.
Programa Ibero-americano de Bancos de Leite Humano. Secretaria Executiva do Programa IberBLH. Apresentação realizada na Secretaría General Iberoamericana (Segib), Espanha, 2014.
- FIANI, R.
Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- MOREL, C.M.
Bridging the gap. *International Innovation*, v. 131, p. 17-19, 2014.
- PINTO, E.; FIANI, R.; CORRÊA, L.
Dimensões da abordagem da Cadeia Global de Valor: upgrading, governança, políticas governamentais e propriedade intelectual. Brasília: Ipea, nov. 2015. (Texto para Discussão, n. 2155).

GT 3
Políticas Culturais

Coordenação:



Allan Rocha
(ITR/UFRRJ)



Lia Calabre
(Fundação Casa de
Rui Barbosa)



Leandro
Mendonça
(UFF)



O processo de elaboração do PPA 2012-2015 da Cultura

Adélia Zimbrão

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental,
Setor de Pesquisa em Políticas Culturais, Fundação Casa de Rui Barbosa.
adélia.zimbrao@rb.gov.br

Palavras-chave:
planejamento
governamental; Plano
Plurianual (PPA);
políticas públicas de
cultura.

Em meados da década de 2000, houve um movimento de ressignificação do planejamento governamental no Brasil, com objetivo de qualificar o Plano Plurianual (PPA) como instrumento efetivo de planejamento de políticas públicas. Isso se deu uma vez que prevaleciam, na cúpula do governo federal, perspectivas teóricas de que o planejamento, não obstante tenha conteúdo técnico, é um processo político. Em sociedades marcadas por profunda desigualdade social e que almejam a transformação das estruturas econômicas e sociais, faz-se ainda maior a pressão para que o Poder Público exerça o papel de provedor e indutor do desenvolvimento e da justiça social (Franke *et al.*, 2012). Com tal concepção de Estado, o governo federal apresentou para o período de 2012-2015 novo modelo de PPA. Este texto tem o objetivo de trazer para o debate das políticas culturais reflexões que estimularam e embasaram a mudança do modelo de planejamento governamental, expresso no referido PPA. Para isso, fez-se uma breve análise da assimilação da nova estrutura do PPA e dos efeitos e reflexos dessa mudança durante o processo de elaboração do PPA setorial de cultura do Ministério da Cultura. O estudo baseou-se em documentos oficiais e observação participante analisados à luz de referencial teórico.

O Plano Plurianual, inspirado no modelo técnico-racional *orçamento-programa*, vigente até 2010, foi considerado inadequado por várias razões: sobreposição do plano ao orçamento; a baixa capacidade de diagnóstico; redução do planejamento e da gestão às categorias delineadas pela contabilidade pública; predomínio de estruturas orçamentárias; tensão entre racionalidade do planejamento e do orçamento; plano não dialogando com o funcionamento da administração pública; plano estruturado como orçamento plurianual; processo dominado por linguagem e racionalidade técnica orçamentária etc. Destaca-se que o PPA foi afastado da missão constitucional para o qual foi concebido, em razão de uma concepção restrita de planejamento, vinculada às teorias da administração (Santos, 2011), que na década de 1990 estavam fortemente marcadas pelo discurso “gerencialista”, conceito no qual é entendido como um instrumento técnico a cargo de especialista do corpo burocrático. Esse modelo de PPA foi concebido num período sob o domínio da ideologia neoliberal em que o Estado tem papel mínimo, prevalecendo o mercado como instância determinante da vida social.

Com discurso de revalorização do planejamento das políticas públicas no Brasil, a nova proposta de PPA sustenta que possui estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores. O modelo adotado define os espaços de atuação do Plano e do Orçamento, onde o Plano tem como foco a organização da atuação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização no nível operacional, visto que são processos distintos e complementares: Plano formaliza Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas; e Orçamento organiza ações. Com esse novo desenho, busca-se criar condições para formulação, gestão e implementação de políticas públicas e qualificar a comunicação com a sociedade, incorporando ao PPA os compromissos de Governo tais como declarados (Brasil, 2011).

A elaboração do PPA da Cultura 2012-2015 se deu com a realização de oficinas com a participação de representantes de todas as secretarias e vinculadas do Ministério da Cultura (MinC). As questões problematizadas do PPA 2008-2011 da Cultura mostraram que não estavam expressos nesse instrumento programas considerados estratégicos para o setor e que havia grande fragmentação e sombreamento de ações, o que geraria pulverização de recursos.

A orientação metodológica foi de que a área da Cultura estruturasse apenas um único programa, a política setorial da cultura, que deveria “nascer de uma política de governo e de Estado” (Apresentação-Oficinas). O Plano Nacional de Cultura (PNC) (Lei n. 12.343/2010) deveria ser tomado como principal diretriz e insumo. Houve todo um esforço de sistematização dos vários programas e ações executados pelo MinC. Todavia, como o PPA 2008-2011 foi tomado como base para organizar a nova proposta, pode-se considerar esse fato complicador do processo de construção do PPA 2012-2015, uma vez que os programas

do PPA anterior praticamente espelham as atividades-fim das secretarias e entidades vinculadas ao MinC daquele período. Situação que pode mostrar uma organização do planejamento da Cultura marcada pela ótica institucional e não de políticas públicas. Também verificou-se dificuldade de assimilação do novo modelo pelos técnicos e dirigentes, uma vez que esse foca em políticas públicas e não na peça orçamentária. O PPA de base *orçamento-programa* acabou acentuando a lógica de estruturação da atuação governamental que buscou, por meio da demarcação das ações orçamentárias, criar espaço para resguardar os recursos dentro das organizações. A ação governamental na área tenderia a ser menos sistêmica e mais verticalizada. Como o modelo anterior era mais voltado para o desenho dos programas a partir de formas de classificação da despesa, sair dessa lógica de construção gerou inquietação e resistência dos participantes nas oficinas. Também houve dificuldade dos participantes de ver e fazer conexões com o PNC.

Observou-se resistência à composição de atuação integrada no âmbito do Sistema MinC, em razão do cálculo de perda do controle sobre os recursos alocados estrategicamente nas ações orçamentárias. Portanto, nota-se tensões entre os objetivos definidos como institucionais pelos dirigentes e os objetivos da política governamental para o setor da cultura, especialmente num cenário de recursos escassos. Pesa nesse processo de construção a disputa por espaços de poder, que necessariamente passa pela disputa interinstitucional de recursos orçamentários dentro do próprio setor da Cultura. Uma das estratégias para resguardar recursos dentro das organizações tem sido a demarcação de ações orçamentárias. Esse jogo de forças, que se dá de forma disfarçada, entre as instituições e o próprio Ministério da Cultura, poderia ser explicado parcialmente por conta das trajetórias histórico-institucionais de cada fundação/autarquia em relação ao MinC.

A incompreensão no que se refere à importância de uma visão estratégica da relação entre planejamento de políticas públicas e organização orçamentária ocorre principalmente por serem as instituições organizadas com foco na gestão do cotidiano e não no planejamento (Franke *et al.*, 2012). A nova modelagem do PPA não conseguiu provocar o deslocamento da perspectiva orçamentária dos participantes e dirigentes das secretarias e vinculadas, posto que ainda prevalece como base da organização da atuação institucional uma “mentalidade” orçamentária. Isso em razão das apropriações parciais, por parte da burocracia, das funções de planejamento e orçamento desvinculadas de políticas públicas, decorrentes do contexto de desvalorização do planejamento governamental e das políticas públicas, durante as décadas 1980 e 1990, de hegemonia neoliberal (Santos, 2011).

Há diluída, nesses embates, uma luta ideológica relativa ao papel do Estado na prestação de políticas públicas. Nesse sentido, o que está em jogo não é só a competição por recursos orçamentários, mas a disputa por ideias e valores referentes à qual deve ser a responsabilidade do Estado frente aos desafios econômicos e sociais. Não se trata de uma discussão superada. A observação permite dizer que há significativa presença de partidários do discurso do Estado social-liberal em segmentos da burocracia federal, que defendem basicamente políticas focalizadas e residuais, deixando que a “mão livre do mercado” resolva o resto. Esse debate também atravessa o campo das políticas públicas de cultura.

Referências

BRASIL.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: MPDG, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J.C.

Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1584).

FRANKE, F; NAVARRO, C; SANTOS, E.

A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 2, n. 1, 2012, p. 24-47.

SANTOS, E.A.V.

O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In: CARDOSO JR., J.C. (Org.). Diálogos para o desenvolvimento: a reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

ZIMBRÃO, A.

Mudança do modelo de planejamento governamental e o processo de elaboração do PPA 2012-2015 da Cultura. Seminário Internacional de Políticas Culturais, 6., *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015.



Oferta cultural para a cidade do Rio de Janeiro: uma proposta de combinação de indicador sintético com um sistema de indicadores

Daniele Dantas

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
danidantas1@yahoo.com.br

Palavras-chave: oferta cultural; indicadores culturais; sistema de indicadores; gestão pública de cultura; Rio de Janeiro.

O desenvolvimento da gestão cultural tem levado à incorporação de práticas de gestão com o uso de informações quantitativas nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas. Na última década, as ações de políticas públicas da cultura, por maior eficiência, incluíram o uso de indicadores como suporte à análise da situação atual, o monitoramento e o planejamento de suas ações.

O objeto de estudo deste trabalho é a oferta cultural em equipamentos sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro (SMC-RJ), cidade onde se afirma existir diferenças na distribuição da infraestrutura para a fruição cultural. Nesse contexto, a oferta de infraestrutura presente na cidade está sob diferentes níveis de gestão: municipal, estadual, federal ou privada; o que dificulta a coordenação das ações.

Fundamentando as análises que seguem, considera-se indicador cultural como: estatísticas que dão suporte ao monitoramento para o planejamento cultural contextualizando os fenômenos culturais existentes (Yue, Khan, Brook, 2011); ferramenta que auxilia na definição de problemas e no desenho de tendências culturais

orientando o planejamento cultural (Fanchette, 1979); e instrumento que fornece informações relevantes para as políticas culturais (Pfenniger, 2004).

Para alcançar os resultados, aplicou-se método estatístico para construção das unidades sintéticas de análise a partir das Áreas de Planejamento (APs) da cidade, em uma escala mais agregada. O indicador proposto é composto por informações referentes à capacidade e ao número de atividades realizadas nos diferentes equipamentos culturais da cidade sob a gestão da SMC-RJ, representando o entendimento de oferta cultural a partir da relação entre a capacidade física de recebimento do público e as atividades realizadas nos espaços culturais em análise. Assim, o Indicador de Oferta Cultural (IOC) representa essa oferta nas diferentes regiões da cidade. Além disso, um sistema de indicadores com informações mais detalhadas sobre aspectos da gestão proposta é considerado nas análises, ponderando os resultados do indicador sintético e favorecendo outras leituras. Para a organização, processamento de dados e apresentação de informações foi utilizado pacote Excel, do Microsoft Office, e utilizados dados de registros administrativos da SMC-RJ, de janeiro a dezembro de 2013. Dado o contexto incipiente de produção de dados na gestão cultural brasileira, o uso de dados de registro administrativo apresenta vantagens por ter, em geral, custo baixo, cobertura ampla e completa do objeto no período, boas chances de apresentar dados e metadados mais detalhados permitindo análises em diferentes escalas (Wallgren, Wallgren, 2012). Assim, a proposta metodológica visa contribuir para quantificar e qualificar aspectos da dinâmica cultural favorecendo análises sobre a demanda por atendimento de regiões específicas e ocupação de determinados perfis de equipamento cultural na cidade no período. E o sistema de indicadores contribui para o reconhecimento da importância de se ter referenciais analíticos para a explicação de aspectos sugeridos, mas não elucidados pelos indicadores sintéticos.

A formulação indicador sintético corresponde a uma estrutura de somas e produtos em linhas e colunas para um total de 1. A representação final do indicador proposto é considerada um elemento do conjunto de informações que representa o sistema de informação da oferta cultural sob gestão da SMC-RJ, onde os índices são: Equipamento Cultural, Atributo de Medição do Equipamento Cultural, Áreas de Planejamento. Uma vez que os dados originais mostram uma variação significativa, o que dificulta o processo de indicador, a composição do indicador segue duas fases: (1) a normalização dos dados; e (2) a ponderação dos indicadores dos pesos atribuídos. Reconhecendo a importância da ampliação do detalhamento da caracterização dos objetos e das possibilidades de análise deles, propõe-se um sistema de indicadores gerados a partir do conjunto de dados original, por meio do qual é possível observar aspectos do objeto estudado em algumas especificidades, a saber: atividade, capacidade e público dos equipamentos culturais em estudo.

A partir dos resultados do indicador sintético, observa-se que as APs 1 e 2 têm valores próximos (25,44 e 25,16, respectivamente) e AP3 (representando distritos no norte da cidade) tem o maior valor (29,62). A AP4 (onde estão os bairros de Jacarepaguá e Barra da Tijuca) tem o menor valor (3,91) e AP5 (onde estão os outros bairros da Zona Oeste) tem um valor intermediário (15,88). Esse resultado confirma a existência de um desequilíbrio na oferta cultural nas diferentes áreas da cidade durante o período de estudo, especialmente para as APs 4 e 5, que registraram os menores resultados globais. Maior equilíbrio é encontrado entre as APs 1, 2 e 3, destacando-se a AP3, com a maior concentração de oferta cultural da cidade no ano de 2013.

Com a observação dos resultados das Áreas de Planejamento foi possível identificar e reconhecer alguns aspectos da oferta cultural em equipamentos culturais da SMC-RJ. O desequilíbrio na oferta cultural em algumas áreas da cidade se confirmou e foi possível reconhecer a importância de alguns equipamentos culturais em algumas delas. O desequilíbrio na representação da oferta cultural em várias APs reflete que, em geral, essa oferta não é igualmente distribuída em termos geográficos. No entanto, isso não invalida todos os projetos existentes nos diversos equipamentos culturais, sua representação para a população e a importância de todas as atividades culturais, tanto no contexto local quanto para a cidade.

As análises por APs permitiram concluir que existe desequilíbrio na oferta cultural nos equipamentos sob a gestão da SMC-RJ, verificando-se variações em sua distribuição com concentração nas zonas norte, sul e central da cidade em detrimento da zona oeste. A análise nessa unidade territorial em comparação com os resultados dos indicadores do sistema complementar possibilitou identificar que, pela observação em níveis mais desagregados, também existem variações dentro das macroáreas, baseando-se na atenção às variações de indicadores específicos sobre as atividades realizadas, a capacidade e o público dos 52 equipamentos culturais sob a gestão da SMC-RJ. Os resultados evidenciaram que os indicadores sintéticos são importantes instrumentos de apoio a gestão, mas também mostraram que utilizá-los apoiados num sistema de indicadores complementar permite que os aspectos sejam analisados mais detalhadamente. Isso possibilita identificar variações não explicitadas no resultado do indicador, mas presentes nos contextos analisados.

Referências

FANCHETTE, S.

Les indicateurs culturelles: theorie et pratique. Reunion d'experts sur les statistiques et les indicateurs culturels. Paris: Unesco, 1979. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000380/038077fb.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2013.

PFENNINGER, M.

Indicadores y estadísticas culturales: breve repaso conceptual. *Boletín GC*, n. 7, 2004. Disponível em: http://www.gestioncultural.org/ficheros/1_1316771694_MPFenniger.pdf. Acesso em: 13 abr. 2013.

YUE, A; KHAN, R; BROOK, S.

Developing a local cultural indicator framework in Australia: a case of the city of Whittlesea. *Culture and Local Governance*, v. 3, n. 1-2, 2011. Disponível em: <https://uottawa.scholarsportal.info/ojs/index.php/clgcgl/article/view/191/174>. Acesso em: 16 abr. 2013.

WALLGREN, A., WALLGREN, B.

Estadísticas basadas en registros: aprovechamiento estadístico de datos administrativos. México: Inegi, 2012.



Blocos, maracatus e a política de editais em Fortaleza: uma avaliação em profundidade

Danielle Maia Cruz
Universidade de Fortaleza
dmaiacruz7@gmail.com

Palavras-chave:
Carnaval; edital;
Fortaleza; avaliação
em profundidade.

Com proposta etnográfica, este trabalho analisa os processos de mudanças das festas carnavalescas em Fortaleza ocorridos sobretudo entre 2009 e 2012. Das medidas tomadas para esse segmento festivo, a criação da política de editais é a de maior amplitude, pois estabeleceu uma nova dinâmica na concessão de recursos, outras configurações festivas e formas de controle da festa. Trata-se de medidas realizadas à época, por um lado, como prerrogativa do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para a criação e continuidade de políticas culturais na cidade. Mas por outro lado, tratava-se de, dentre outras finalidades, tornar a cidade atrativa ao turista também em razão de suas manifestações tradicionais, como as festas de Carnaval. Com base nas atividades dos blocos de pré-Carnaval e maracatus, busca-se nesta comunicação, com base em Rodrigues (2008, 2011), empreender uma avaliação em profundidade da política de editais implementada em Fortaleza, focando o olhar para as dimensões de conteúdo e contexto da política. Discute-se em que medida tal política interferiu nas lógicas composicionais das manifestações carnavalescas dos brincantes.

Com caráter etnográfico, o presente trabalho, resultado da minha pesquisa de doutorado em Sociologia,

entre 2009 e 2012, pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará, apresenta e analisa o recente processo de mudanças das festas carnavalescas na cidade de Fortaleza. Isto se relaciona a um conjunto de propostas implementadas no decorrer dos oitos anos da gestão da prefeita Luizianne Lins, sobretudo no seu segundo mandato, entre 2009 e 2012. Trata-se de mudanças realizadas em acordo com o poder estadual, tendo, dentre outras finalidades, a de movimentar a indústria do turismo na cidade. No âmbito das festas de Carnaval, das medidas tomadas pela prefeitura, a criação de uma política de editais é a de maior interesse para a presente discussão, pois estabeleceu nova dinâmica na concessão de recursos, além de diferentes relações entre brincantes e poder público, bem como outras configurações festivas e formas de controle da festa. Atualmente, o ciclo carnavalesco de Fortaleza se inicia com o pré-Carnaval, geralmente um mês antes do Carnaval propriamente dito, e se prolonga até a chamada terça-feira gorda, quando cessam as atividades carnavalescas ocorridas nos três dias do feriado nacional que antecede à Quaresma. Ocorre que desde o surgimento do pré-Carnaval em Fortaleza, em 1981, até a implementação do edital de pré-Carnaval, em 2006, brincantes de blocos realizaram suas apresentações orientados somente por lógicas próprias. Além disso, até a criação da política de editais, a festa do pré-Carnaval não estava inserida no calendário oficial da prefeitura. Por todos esses anos, as apresentações foram custeadas pelos brincantes, contando com o apoio do poder público somente do ponto de vista logístico. Em relação às agremiações carnavalescas, especialmente os maracatus, os desfiles de rua contam com a verba municipal desde 1961, mas, em 2008, quando foi implementado o edital de Carnaval, surgiram exigências específicas da prefeitura quanto ao conteúdo das apresentações. Dessa forma, a partir da implementação dos editais municipais, somente blocos de pré-Carnaval e agremiações carnavalescas com projetos aprovados nas exigências estabelecidas pela Secretaria de Cultura de Fortaleza passaram a ser contemplados com a verba municipal. Para se ter uma noção inicial, no edital do pré-Carnaval, faz-se alusão a um estilo de festa que “[...] dispense trios elétricos e opte pela tradição” (Fortaleza, 2008, p. 12). Com relação ao local das apresentações dos blocos, estabelece-se como permitidos “[...] espaços públicos, tais como praças, parques, ruas ou avenidas, com previsão mínima de público superior a 100 pessoas em cada edição”. Quanto à música, é indicado o uso de “[...] bandas de sopro e metais, charanga e/ou bateria fundamentada em ritmo de raiz”. Permite-se também o uso de “[...] carros de som com altura máxima de 3 metros, respeitando o volume máximo de 98 decibéis” (Fortaleza, 2009, p. 9). Quando a referência é ao Carnaval promovido pelas agremiações carnavalescas, frisa-se a proposta de uma festa pautada em elementos tradicionais. Sobre o maracatu, exige-se que os componentes da corte venham com o rosto pintado de preto, chamado de “falso negrume”, além da exibição de alas específicas na apresentação de Carnaval. A partir das novas

regras estabelecidas pela prefeitura, ocorreram mudanças na relação entre poder público e brincantes. Portanto, a proposta deste trabalho é analisar as recentes mudanças ocorridas nas festas carnavalescas de Fortaleza geradas principalmente a partir da implementação dos editais de fomento às festas do pré-Carnaval e do Carnaval, o que coloca no centro da análise a relação entre poder público e manifestações populares. Para esta comunicação, detenho-me na avaliação da política, focalizando precisamente seus objetivos, bases conceituais, categorias utilizadas, contradições, ações e justificativas. Como estratégia metodológica, utilizo a abordagem sugerida por Rodrigues (2008) para a avaliação de políticas públicas. A autora destaca tópicos apontados como essenciais à efetivação do que ela considera uma avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social, a saber: (1) análise de contexto; (2) análise de conteúdo; (3) análise da trajetória institucional do programa, que pretende dar a perceber o grau de coerência do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Há ainda, como dimensão metodológica, a análise do espectro temporal e territorial que foca a compreensão na configuração temporal e territorial do percurso da política estudada, de forma a confrontar as propostas gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade. Priorizei aqui somente as duas primeiras dimensões analíticas citadas, pois o foco é compreender o contexto em que os editais foram implementados e o conteúdo dos mesmos. A criação de editais para as festas carnavalescas em Fortaleza provocou mudanças na relação entre o poder público e os brincantes. Desde então, foram estabelecidas regras específicas pela prefeitura com relação à composição das apresentações de Carnaval e ao uso do espaço público. O controle do poder municipal sobre essas festas existe há décadas, mas novos mecanismos foram estabelecidos com a implementação dessa política cultural. Outro aspecto relevante é o crescimento e a visibilidade das festas carnavalescas após a criação do edital. Se até então Fortaleza era divulgada principalmente por suas paisagens naturais, com a notoriedade das festas carnavalescas, as representações em torno de tradições festivas foram mais fortemente difundidas, implicando na divulgação da cidade ao turista também a partir de manifestações culturais.

Referências

FORTALEZA.

Secretaria de Cultura de Fortaleza. *Edital*: outubro. Fortaleza: PMF, 2009.

FORTALEZA.

Secretaria de Cultura de Fortaleza. *Edital*: outubro. Fortaleza: PMF, 2008.

RODRIGUES, L.C.

Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

RODRIGUES, L.C.

Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan.-jun. 2008.



Financiamento da Cultura: significação e apropriação do tema nas políticas culturais: o caso Procultura

Raquel Moreira

Doutoranda, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/Universidade Federal Fluminense (UFF);
bolsista em Políticas Culturais/Fundação Casa de Rui Barbosa; professora, Produção Cultural/UFF.
raquelmoreira.nic@gmail.com

Palavras-chave:
políticas culturais;
processo decisório;
financiamento;
Programa Nacional de
Fomento e Incentivo à
Cultura (Procultura).

Esta pesquisa analisa o processo de construção do novo paradigma de financiamento da Cultura para o Brasil e as arenas de decisão das prioridades na alocação de recursos para o setor. Sob a linha de pesquisa Políticas Culturais Contemporâneas, um olhar para o século XXI, na Fundação Casa de Rui Barbosa, fazemos uma análise das variáveis, pressões e tensionamentos e o histórico do período de 2005-2010 em que se dá o processo de *agendamento, formulação e tomada de decisão* dessa proposta de política pública. Esta análise compõe parte de uma investigação mais ampla desenvolvida no doutorado sob o título “Trajetória das Políticas Culturais: uma tipologia dos processos decisórios de alocação de recursos - o caso Procultura”, que enfatiza a análise da *tomada de decisão*.

O novo modelo proposto em substituição à Lei Rouanet e apresentado ao Congresso Nacional pelo Ministério da Cultura (Minc), está materializado no Projeto de Lei (PL) n. 6722/2010 – o Procultura, *objeto desta pesquisa*, cuja proposta é mudar o paradigma atual, considerado inábil para o atendimento das demandas contemporâneas das políticas culturais. O PL tem por

finalidade democratizar o acesso à Cultura; diversificar fontes de recursos; e descentralizar sua distribuição, com base nos princípios do Plano Nacional de Cultura (PNC) cujo foco é a promoção e proteção da diversidade cultural e a Cultura como direito, entendida em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica.

Assim, buscamos compreender o modo pelo qual atores e instituições decidem as políticas públicas – e no caso, as alocações de recursos para a Cultura – e quais variáveis recaem no processo decisório, levando-se em conta o papel das instituições e dos atores. O *objetivo* é discutir o grau de entendimento dos principais atores acerca da relação *direito à cultura x financiamento* e suas visões e percepções, nesse processo de construção. Como *objetivos* estão: (1) mapear e identificar fontes documentais sobre o tema; (2) discutir as variáveis do processo de agendamento e formulação; e (3) elaborar tipologia dos atores envolvidos e ideias.

Metodologia

Iniciada em agosto de 2014 a pesquisa teve um caráter exploratório em seu primeiro ciclo, quando houve o mapeamento de fontes documentais e o diálogo com autores de referência cujos apontamentos e ideias, da perspectiva de *análise de políticas públicas*, auxiliaram o trabalho de problematização de aspectos importantes das duas versões 2010 e 2014 do Procultura e sobre o lugar da Cultura na agenda de políticas públicas. Já no segundo ciclo, dada a dificuldade de encontrar algumas fontes documentais, a ênfase do trabalho foi arregimentar outras fontes, realizar entrevistas e analisar as propostas da Consulta Pública da Lei Rouanet realizada em 2009, subsidiando nossa investigação. As entrevistas nessa fase foram pontuais visando coletar novas fontes e fatos relevantes do período para “tecer” uma linha do tempo do processo de construção da política de financiamento. Como *resultados alcançados até o momento* estão: (1) análise das questões comparativas das versões do PL n. 6722/2010 e 2014; (2) reflexões e análise sobre políticas públicas; (3) o desenho da linha do tempo; (4) questões da Consulta Pública e (5) das entrevistas.

Discussão e Conclusões iniciais

Apesar das diversas críticas imputadas ao PL 6722/2010 – o Procultura, discuti-lo é um fio condutor para a análise em torno de um tema central: democracia cultural e participação no processo decisório em políticas públicas. Para alguns críticos e grupos de interesse que aqui mapeamos, possivelmente o PL superaria apenas parte dos desafios do financiamento da Cultura. Segundo o que examinamos nas fontes, o atual modelo de financiamento da Cultura passa,

após 25 anos de existência, por um esgotamento de sua estrutura e funcionamento, demandando por alteração de sua dinâmica, sobretudo o processo de decisão nas priorizações de alocação de recursos de modo a propiciar equidade na sua distribuição. Esse desafio requer maior reflexão em alguns aspectos importantes.

O primeiro aspecto é pensar o papel do Estado e arguir de que Estado estamos falando, tendo em vista que por vezes sua presença é questionada, dado o histórico da relação Estado e Sociedade vivida em períodos de regimes autoritários no Brasil (1930 e 1964), bem como as demandas de prioridades do país para o investimento em outras áreas como saúde educação, habitação etc. O segundo é entender qual a percepção que os *policy makers*¹ e a sociedade têm sobre a questão da Cultura como direito (art. 215 CF-88) e sob quais apropriações e premissas são concebidas as propostas de política pública para o setor.

Finalmente, o terceiro aspecto é observar se o modelo financiamento da Cultura no Brasil deve se constituir de velhos instrumentos dependentes dos ventos do mercado, a exemplo do uso dos incentivos fiscais, ou se demandaria reinventar formas mais participativas e redistributivas da promoção de bem-estar social focado na equidade e na qualificação do processo decisório. Um exemplo seria a aprovação da PEC n. 150/2003 (hoje chamada de PEC n. 421/2014, em tramitação na Câmara) e a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, ambos com propostas que sinalizam para a ampliação da participação da sociedade nas decisões sobre políticas a serem implementadas.

Assim, a principal crítica sobre o Pronac/Lei Rouanet é: embora seja de origem pública os recursos do benefício fiscal, a decisão de seu destino é privada e no âmbito das empresas patrocinadoras, o que culmina na exclusão e concentração de recurso, distorcendo a finalidade e o interesse público. Assim, questões como – quem decide? O que se decide? Quais os impactos das decisões em políticas públicas? – vêm à tona e suscitam reflexões sobre como se dá o processo decisório e a formação das arenas, coalizões e grupos de interesses sobre as escolhas e priorizações de alocação de recursos.

A nosso ver, essas questões permeiam o processo de tessitura dessa política e podem trazer perspectivas e também desafios para o novo paradigma que se almeja, sobretudo se considerarmos o momento atual, no qual a concentração da riqueza e a desigualdade cada vez mais desafiam os governos em diversos campos da política.

¹ Do inglês *policy maker*, formuladores de políticas.

Referências

- BACHRACH, P.; BARATZ, M.
Two faces of power. In: Connolly, W. (Ed.) *The bias of pluralism*. Chicago: Atherton Press, 1969. p. 51-64.
- CHAUÍ, M.
Cultura e democracia. *Crítica y emancipación: Revista Latinoamericana de Ciências Sociales*, Buenos Aires, ano 1, n.1, jun. 2008.
- EVANS, P.
O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 107-156, 1993.
- LASWELL, H.D.
Politics: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- SOUZA, C.
Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p.20-45, 2006.



Avaliação do Programa Cultura Viva a partir da experiência local e da trajetória institucional: construindo métodos de avaliação e indicadores

Mariana de Araujo Aguiar

Doutoranda, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
mariana.aguiar@pped.ie.ufrj.br

Palavras-chave:
avaliação; indicadores;
Política Nacional de
Cultura Viva (PNCV)

O campo da avaliação de políticas públicas surgiu no início do século XX nos países anglo-saxões. Ele teve grande influência dos métodos de avaliação escolar baseada na mensuração de notas e testes. Grande parte das avaliações realizadas até meados do século XX eram baseadas em uma tendência gerencialista, ou seja, a visão dos administradores é tomada como norteadora, e tinham como paradigma o positivismo. Para os cientistas positivistas, o método indutivo possibilitava alcançar a possível verdade de uma teoria a partir da observação. A ênfase cientificista deveria ser um comprometimento dos analistas, ou seja, o analista deve ter controle e manipular os dados de sua análise, mensurar os resultados, gerando resultados generalizados.

As críticas ao paradigma positivista começam a surgir no fim do século XX, apontando que ele não seria suficiente para explicar as questões não mensuráveis e questões de nível local. O presente trabalho visa dialogar com o paradigma hermenêutico pós-construtivista. A base teórica e metodológica foi desenvolvida no trabalho de Raul Lejano (2012), o qual focou na interpretação

das experiências dos diferentes agentes participantes de uma política, inclusive as do próprio analista.

A avaliação pós-construtivista experiencial parte de uma visão construtivista, ou seja, de que as realidades são construídas socialmente, para compreender a prática e a experiência da política. Nesse sentido, Lejano (2012) aponta a importância da fusão do texto e do contexto, ou seja, a junção entre as concepções da política e sua prática. Lejano apresenta um modelo de análise de política baseado na experiência. Esse modelo pressupõe a contextualidade, ou seja, o que analista busca é entender e, até mesmo, vivenciar as experiências concretas dos atores políticos. O objetivo desse modo de análise é compreender diferentes aspectos, perspectivas e dimensões de uma situação política; integrar as diferentes informações em uma descrição densa da política; possibilitar o diálogo das partes interessadas e criar recomendações políticas que respeitem a complexidade das situações políticas (Lejano, 2012, p. 211).

A partir dessa concepção teórico-metodológica, podemos analisar a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV) e seus impactos sobre o desenvolvimento local. O trabalho ainda está em seu estado inicial, portanto, o foco é descrever a política Cultura Viva, tendo por viés algumas interpretações sobre essa política e sua experiência local, e formular alguns indicadores, a partir da experiência local e da trajetória institucional. Nesse sentido, o trabalho foi dividido em quatro seções. A primeira tem por objetivo expor a concepção teórica construtivista e pós-construtivista. A segunda visa aplicar a metodologia construtivista na descrição do Cultura Viva, apontando o contexto da formulação da política, os consensos, embates, a trajetória institucional da política e a experiência da política na instância local. A terceira seção é dedicada à experiência local do Ponto de Cultura Sobrado Cultural Rural (RJ), aplicando a metodologia proposta por Lejano. A quarta seção visa apontar a construção de indicadores, tendo por base a experiência local e a trajetória institucional da política.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizada pesquisa exploratória, recorrendo às seguintes técnicas: levantamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo no Ponto de Cultura Sobrado Cultural Rural, localizado na cidade de Bom Jardim (RJ). Os resultados encontrados, ainda parciais, nos indicam a possibilidade de construir indicadores qualitativos baseados na experiência local e no contexto da política.

Os indicadores foram formulados buscando compreender os impactos no desenvolvimento social do Ponto de Cultura na região rural. Eles foram construídos a partir das especificidades do contexto, tanto da política quanto local. Espera-se que esses indicadores possam ser relevantes para a compreensão dos processos associados à política Cultura Viva e fornecer informações importantes para a análise de impacto.

A definição dos temas a serem avaliados partiu dos objetivos do programa, definidos da Portaria n. 156 de 2004 até a Lei n. 13.018/2014 e suas instruções normativas, e a relação desses objetivos com a perspectiva de desenvolvimento. Nesse sentido, os temas que se pretende avaliar são: cooperação e solidariedade; direito à diversidade cultural; protagonismo.

Por ter sido construído a partir das observações locais e da análise do contexto da política, podemos fazer algumas considerações. A primeira delas é a questão da validade dos indicadores. Pelo fato dos indicadores terem sido formulados com base na observação e experiência local, sua validade não é extensiva a todos os pontos de cultura existentes no Brasil. Outra questão importante a ser apontada é a possibilidade de combinar esses indicadores com indicadores quantitativos, uma vez que cada um desses meios pode trazer informações relevantes para a avaliação que se pretende fazer.

Cabe indicar ainda que, na avaliação pós-construtivista, a descrição dos contextos, embates, consensos e da trajetória institucional são importantes para balizar a experiência e aprofundar a análise. Por isso, o trabalho teve como foco a construção de uma descrição desses fatores, além da própria experiência.

Referências

ASSIS, S.G. de *et al.*

Definição de objetivos e construção de indicadores visando à triangulação. In: Minayo, M.C. de S.; Assis, S.G. de; Souza, E.R. de (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagens de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

DEL CLARO, P.

Possibilidades e constrangimentos na gestão participativa: um estudo de caso do programa Cultura Viva. 2013. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

GUBA, E.G.; LINCOLN, Y.S.

Avaliação de quarta geração. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

LEJANO, R.

Parâmetros para análise de políticas: a fusão do texto e contexto. Campinas: Arte e Escrita, 2012.



Desenhos contemporâneos de políticas culturais: o caso Cultura Viva

Deborah Rebello Lima

Doutoranda, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura/Escola de Comunicação/Universidade Federal do Rio de Janeiro; pesquisadora associada, Setor de Estudos em Políticas Culturais/Fundação Casa de Rui Barbosa. deborahrebellolima@hotmail.com

Lia Calabre

Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense; presidente, Fundação Casa de Rui Barbosa. liacalabre@rb.gov.br

Palavras-chave:
políticas culturais contemporâneas;
Política Nacional de Cultura Viva (PNCV);
papel da cultura.

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem vivido novas experiências no campo das políticas públicas de cultura. Nesse período, a população pôde observar algumas mudanças na postura governamental que proporcionaram uma maior abertura às dinâmicas e interesses da sociedade civil. Verificou-se o esforço maior para o estabelecimento de ações que aproximam a gestão burocrática de manifestações culturais antes renegadas às periferias do país.

Tal postura é parte de um cenário que possibilita a construção dessas novas proposições governamentais por meio da conjunção de discursos distintos. Sejam construídos em esferas coletivas ou não, eles se propõem a reconfigurar o papel da cultura nas sociedades contemporâneas. Um confronto de percepções que proporciona abordagens mais focadas no interesse democrático e possibilita um ambiente mais plural.

Entende-se, portanto, que ao se falar em política cultural estamos falando em produções de sentido que devem ser construídas coletivamente, pois dessa forma poderão reproduzir de forma mais fidedigna

os interesses latentes nos diversos grupos culturais. O interesse deste artigo é refletir sobre uma destas ações colocadas em prática pelo governo brasileiro: a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV).¹ A partir dela é possível entender esta mudança de abordagem e observar questões que estão na agenda política dos países e têm caracterizado as ações contemporâneas.

Com esse propósito, o caminho trilhado apresenta três pontos: o primeiro visa dar conta de um breve histórico do relacionamento entre cultura e desenvolvimento, tentando compreender como essas duas categorias foram conjugadas com um propósito político específico.

Em segundo aspecto, a ideia é refletir como essa “apropriação da cultura” gerou o fortalecimento de territórios identitários como potencialização para o desenvolvimento de outros fazeres, para além do desenvolvimento econômico propriamente dito. Como proporcionou o processo de descobrimento de outras posturas, comunidades e localidades, ocasionando o olhar para as periferias como reforço e potencialização do desenvolvimento.

Por último, almeja-se entender a materialização que essa temática ganhou no caso brasileiro. Afinal, o Cultura Viva é uma ação política que se apresenta como um exemplo interessante para se perceber esse ideal de desenvolvimento sob perspectivas distintas. Vai além da esfera econômica, e evidencia-se como investimento no campo político e na reunião de indivíduos e grupos responsáveis pelas defesas de seus próprios direitos.

Portanto, além de dialogar com a perspectiva desenvolvimentista, as ações contemporâneas utilizam o interesse da sociedade civil como força motriz para a realização de atividades. Inaugura-se o fomento ao partilhamento de responsabilidades e a tensão com os múltiplos interesses sociais. O diálogo com a sociedade civil passa a ser percebido como uma ferramenta que facilita a percepção de demandas existentes nos mais diversos grupos sociais.

Nesse novo cenário, o Estado assume o papel de facilitador e não de direcionador. Afinal, o diálogo entre governo e sociedade apresenta outra lógica: a da negociação. O que fortalece a gestão e a elaboração de políticas públicas.

O investimento em cultura, *a priori* percebido como uma necessidade simbólica de grupos e organizações, ganha outro *status* quando passa a ser percebido como

¹ O Programa Cultura Viva é uma ação governamental do Ministério da Cultura do Brasil que teve início em 2004 e valoriza grupos e manifestações sociais já atuantes em suas localidades. Por meio de um edital público, o governo escolhe uma associação cultural para desenvolver um trabalho indicado pela própria. A partir daí é celebrado um convênio que, durante três anos, possibilita o repasse de cerca de R\$ 180 mil para que a organização escolhida realize as atividades propostas e interaja com a comunidade do entorno. Pela lógica do Programa, essa associação passa a ser chamada de Ponto de Cultura, o conceito é de valorização de um ambiente, agregação e reunião dos indivíduos em torno de fazeres culturais que não estão na centralidade da indústria cultural nacional.

mecanismo de desenvolvimento de localidades e regiões. Tal interação trouxe para a mesma equação variáveis distintas, que passaram a ser conjugadas com o propósito de transformar realidades: cultura e economia.

Com esse entendimento, a cultura deixa de ser vista como elemento acessório e passa a ser encarada como fator importante dentro da complexa equação política dos países. Ela é entendida como característica transversal a todas as atividades realizadas e assumida como um direito a ser exercido por todos os cidadãos.

No âmbito da cultura, em meio a um percurso de reconfiguração espacial e simbólica vivenciado no mundo globalizado, a percepção sobre o conceito também foi tomando outros contornos e ganhando *status* de tema relevante a ser agendado e debatido pelos governos. A percepção do conceito de cultura e de sua importância no arcabouço de atuação governamental vai além do investimento no ambiente estético e artístico das comunidades, de forma gradativa e diversa. Há um processo de valorização da cultura em sua percepção antropológica, como esfera simbólica do relacionamento humano e elemento transversal de uma vida em sociedade.

Houve, portanto, a percepção de que não há desenvolvimento sem gente e não há gente sem cultura. Não é possível adotar modelos universalistas de desenvolvimento sem respeitar as particularidades de cada comunidade. Para isso a cultura foi se aproximando do desenvolvimento para, aos poucos, humanizá-lo, percebendo-o por uma perspectiva mais localizada e particularizada.

O exemplo do Cultura Viva apresenta as possibilidades que o investimento no campo cultural proporciona, gerando uma perspectiva de desenvolvimento que vai além do olhar econômico. Abre-se a discussão sobre os efeitos intangíveis proporcionados por esse investimento, algo que dá ao desenvolvimento outro lugar, um tom mais humano.

Nesse ambiente, o Cultura Viva fornece materialidade a essas novas maneiras de entender a importância do investimento em políticas públicas de cultura. Além disso, alinha-se com uma forma de pensamento partilhada e construída por um número imensurável de pessoas. Mais do que resultado deste ou daquele fator, é como uma rede que possui inúmeros fios em sua composição.

Referências

BARBALHO, A.

Textos nômades: política, cultura e mídia. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

CALABRE, L.

Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil. Proa: *Revista de Antropologia e Arte [on-line]*, ano 1, v.1, n. 1, ago. 2009. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/proa/debates/debatelia.html>.



Direitos culturais: direito de acesso à cultura e o vale-cultura

Camila Lopes Corrêa da Costa,
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana/
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
camilalccosta@gmail.com

Palavras-chave:
direitos culturais;
acesso; vale-cultura.

Com a introdução nos documentos oficiais internacionais sobre direitos humanos dos conceitos de democracia cultural, democratização da cultura, cidadania cultural, além da proteção e promoção da diversidade cultural, o direito de acesso à cultura ganhou destaque dentro do emaranhado de direitos culturais.

Segundo Annamari Laaksonen, pesquisadora finlandesa de direitos e políticas culturais, o primeiro instrumento internacional a abordar o tema do acesso à vida cultural foi a Recomendação sobre a Participação e Contribuição Popular na Vida Cultural, de 1976, documento da Unesco sem força vinculativa. Conforme seu art. 5º, o acesso à vida cultural foi definido como “as oportunidades concretas disponíveis a todos em particular por meio da criação de condições socioeconômicas apropriadas para a livre obtenção de informações, treinamento, conhecimento e compreensão e para usufruto dos valores culturais e da propriedade cultural” (Laaksonen, 2011, p. 52). No entanto, à época que esse documento foi redigido, cultura era entendida de forma mais restrita, “limitada às artes e a outras manifestações elevadas da criatividade humana [...] era compreendida mais como um produto do que um processo, e não englobava para os redatores dos textos internacionais, ao

menos explicitamente, as tradições, as instituições e os modos de vida” (Meyer-Bisch, Bidault, 2014, p. 75).

O acesso à cultura diz respeito ao direito de a pessoa ter disponível as referências de seu ambiente cultural originário e também as de outras culturas. É a partir do acesso a esse patrimônio coletivo que o indivíduo toma para si as próprias referências para sua formação e seu desenvolvimento pessoal, buscando no maior número possível de repositórios os elementos mais diversos para fomentar seu processo de identificação. Dessa forma, apesar de inicialmente induzir a uma estreita e exclusiva relação com a capacidade econômica da pessoa, o direito de acesso, e à participação na vida cultural como decorrência, não se restringe ao econômico, abrangendo também outros aspectos, tais como o direito de se expressar na sua língua materna, a liberdade de exercer uma prática cultural “que seja vivida como expressão de pessoas e de comunidades” (Meyer-Bisch, Bidault, 2014, p. 78), de ter a oportunidade de conhecer outros saberes, inclusive os científicos.

No Brasil, quando se pensa em acesso à cultura, aparentemente o aspecto do consumo tem relevância preponderante, mesmo quando considerado de forma ampla, não mercantil. Conforme nos ensina Rocha, o direito de acesso é “o ponto de partida para o exercício dos direitos culturais” (2012, p. 160). Trata-se de um direito fundamental, constitucional e internacionalmente reconhecido, intrinsecamente ligado ao direito de fruição. As limitações impostas a tal direito, como o são os direitos do autor, devem ser a exceção, tendo em vista que “as restrições à fruição dos bens culturais são causa da desigualdade e exclusão culturais, afetando a dignidade humana, o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia” (Rocha, 2012, p. 98). Dessa forma, a garantia do direito de acesso impõe a democratização das condições econômicas, além das condições jurídicas e sociais.

Diante desse cenário, foi aprovado o Programa de Cultura do Trabalhador (PCT), por meio da Lei n. 12.761, de 27 de dezembro de 2012. Por meio dele, é garantido aos trabalhadores a concessão de um crédito mensal, disponibilizado via vale-cultura, que só poderá ser gasto na aquisição de bens e serviços considerados culturais. O programa pretende, dessa forma, garantir o acesso à cultura por meio da ampliação do poder de consumo cultural dos trabalhadores e respectivas famílias.

A presente pesquisa pretende analisar a efetividade dessa política, em especial nos requisitos do respeito, da proteção e da garantia do direito de acesso à cultura. O estudo tomará por base a legislação internacional e nacional, pelas quais será possível levantar os fundamentos e os objetivos almejados. No caso brasileiro, será analisado o PCT, em especial os dados aferidos nos seus três primeiros anos de implementação, a saber, 2013, 2014 e 2015. O levantamento dos dados será

feito por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Ao final, será feita a análise dos resultados obtidos e verificado o atendimento ou não da legislação pertinente.

Segundo as metas do Plano Nacional de Cultura, lançado em 2010 por meio da Lei n. 12.343, até o ano de 2020, a intenção era alcançar cerca de 12 milhões de trabalhadores brasileiros e disponibilizar R\$ 7,2 bilhões por ano para consumo, contribuindo no fomento da cadeia produtiva cultural. Pelos dados compilados nos três primeiros anos de implementação do PCT, houve a adesão de mais de 1.200 empresas, sendo alcançados cerca de 457 mil trabalhadores e, até o final de 2015, haviam sido disponibilizados mais de R\$ 302 milhões nos cartões desse benefício. Na outra ponta, estão quase quarenta mil empresas receptoras cadastradas, aptas a receber pelos bens e serviços culturais com pagamento via vale-cultura.

A necessidade do aumento do poder de consumo é considerada essencial na integração à cadeia produtiva, porém seria suficiente para a garantia e a promoção do direito de acesso à cultura, tal como preconizado nos documentos internacionais? Segundo o art. 215 da Constituição Federal, é dever do Estado garantir o acesso às fontes da cultura nacional, mas em que termos isso se deve dar? Nas palavras do então ministro Juca Ferreira, em discurso proferido por ocasião da cerimônia de entrega das medalhas de Ordem de Mérito Cultural, em 2 de dezembro de 2010, “a cultura não consiste apenas em produtos materiais para serem consumidos, e sim em atos sociais dos quais as pessoas participam. Ter direito à cultura é ter o direito de participar dessa socialização”. Mais adiante, ele segue afirmando que “não adianta aumentar o poder aquisitivo das pessoas sem desenvolver o seu poder inquisitivo – a sua curiosidade de inventar coisas novas ou redescobrir coisas antigas, a sua disposição de questionar, de perguntar, de contradizer, de produzir inovações” (Almeida *et al.*, 2013, p. 571).

É preciso reconhecer que o vale-cultura representa um novo paradigma nas políticas brasileiras voltadas para a cultura, uma vez que o aporte do dinheiro é feito diretamente na ponta da cadeia, ou seja, nas mãos do consumidor/trabalhador. A possibilidade de o próprio consumidor decidir onde e como gastar sua verba em cultura representa um fortalecimento da cidadania cultural do indivíduo. No entanto, alguns entraves já se apresentam e indicam certo nível de cerceamento no exercício pleno de tal direito.

Referências

ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M.B.; SIQUEIRA, M. (Org.).
Cultura pela palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura, 2003-2010. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

LAAKSONEN, A.

O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. *Revista do Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, jan.-abr. 2011.

MEYER-BISCH, P. *et al.*

Afirmar os direitos culturais: comentários à Declaração de Friburgo. São Paulo: Iluminuras, 2014.

ROCHA, A.R. de S.

Direitos culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.



A efetivação do Plano Nacional de Cultura: licenças abertas e o Tratado de Marraqueche

Alexandre de Serpa Pinto Fairbanks

Graduando, curso de Direito/Instituto Três Rios (ITR)/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); pesquisador, Núcleo de Pesquisa em Direitos Fundamentais, Relações Privadas e Políticas Públicas/UFRRJ. alexandre_spf@hotmail.com

Camila Lidizzia de Carvalho

Graduanda, curso de Direito/ITR/UFRRJ; pesquisadora, Núcleo de Pesquisa em Direitos Fundamentais, Relações Privadas e Políticas Públicas/UFRRJ. camilalidcarv@hotmail.com.

Luisa Lemos Ferreira

graduanda, curso de Direito/ITR/UFRRJ; pesquisadora, Núcleo de Pesquisa em Direitos Fundamentais, Relações Privadas e Políticas Públicas/UFRRJ. luisa_lemos@hotmail.com

Wemerton Monteiro Souza

Graduando, curso de Direito/ITR/UFRRJ; pesquisador, Núcleo de Pesquisa em Direitos Fundamentais, Relações Privadas e Políticas Públicas/UFRRJ. wemertonmonteiro@hotmail.com

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura (PNC); Tratado de Marraqueche; acesso aberto.

A obrigatoriedade de um Plano Nacional de Cultura (PNC) foi incorporada à Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional n. 45/04, tendo sido instituída pela Lei 12.343/10. Tem por finalidade o planejamento e a implementação de políticas públicas de cultura de longo prazo (até 2020). Quatro disposições do PNC são particularmente relevantes para os objetivos deste trabalho, que é de avaliação de sua efetivação no que tange à atuação internacional e licenciamentos abertos: 1.9.12; 1.9.13; 1.9.14; 1.9.15. Esse conjunto pode ser dividido em dois grandes comandos normativos: (a) promover o licenciamento solidário, flexível, aberto de conteúdos protegidos por direitos autorais; (b) projetar os interesses nacionais nos organismos internacionais e

promover a revisão das regras internacionais a fim de reduzir as desigualdades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ambos refletem um dos objetivos gerais do PNC de promover um maior equilíbrio entre os direitos autorais e o acesso à cultura. O Tratado de Marraqueche mostrou ser uma conquista brasileira no âmbito internacional. Todavia, no âmbito interno, acentuou o despreparo brasileiro em desenvolver normas legais que garantam a aplicação das licenças abertas.

Entre as formas de licença aberta, o acesso aberto ao material científico produzido pelas universidades e instituições públicas foi o que mais avançou, mas, ainda assim, não logrou êxito em face à legislação nacional. Houve muitos debates, dos quais se originaram muitas articulações, sobre o movimento de acesso aberto ao conhecimento científico produzido pelas universidades e instituições públicas; foram criadas ferramentas, pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), para incentivar a implementação desse movimento nas instituições de pesquisa. Após toda essa agitação, foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 1.120 de 2007, de autoria do deputado federal Rodrigo Rollemberg (PSB/DF). Tal projeto visava obrigar as instituições públicas de ensino superior a construírem os repositórios institucionais para depósito de toda produção técnico-científica do corpo docente e discente. No entanto, tal projeto não vingou e foi arquivado. Em 2011, como senador federal da República, Rodrigo Rollemberg submeteu projeto semelhante no Senado. A passos lentos o projeto ainda tramita no Senado Federal, estando, desde 26 de fevereiro de 2015, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), pronto para a pauta na comissão. Contudo, a matéria já tem o voto contrário do senador Álvaro Dias que pediu a rejeição do Projeto de Lei. Assim, é evidente que nenhuma iniciativa relativa ao movimento de acesso aberto ao conhecimento científico foi alcançada na legislação pátria e tal movimento no Brasil está distante do desejado pelo movimento internacional, bem como pela Budapest Open Access Initiative (Boai).

O Tratado de Marraqueche, ratificado pelo Brasil em novembro de 2015 e que deverá entrar em vigor em 30 de setembro de 2016, tem por finalidade estabelecer limitações mandatórias aos direitos autorais com a finalidade de garantir o acesso à cultura às pessoas portadoras de deficiências visuais e foi uma bem sucedida iniciativa liderada pelo Brasil junto à Organização Mundial de Propriedade Intelectual. Por versar sobre direitos humanos e ter tido aprovação de três quintos dos membros de cada casa do Congresso Nacional, foi internalizado com *status* de Emenda Constitucional, passando a fazer parte do núcleo central de direitos fundamentais, submetendo-se à proibição de retrocesso expressa pela sua caracterização como cláusula pétrea, além de ter efeitos imediatos sobre todas as normas infraconstitucionais existentes e futuras. Por ser o Tratado ainda muito recente, seus efeitos ainda estão por se concretizar em políticas e práticas, porém

já podem vislumbrados, projetados e até mesmo demandados, devendo inclusive ser ressaltada sua interação com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, também ratificada como Emenda Constitucional, que promove uma inclusão ampla, inclusive cultural, impondo, como estabelecido no art. 42 da Lei n. 13.146 de 2015, a acessibilidade a qualquer produção intelectual a qualquer pessoa com deficiência.

Entre os efeitos imediatos do Tratado temos a obrigação dos entes federativos e demais instituições públicas de desenvolver, estabelecer e efetivar políticas públicas capazes de reprender a discriminação e fomentar um progresso social isonômico que permita, não apenas formalmente, o pleno desenvolvimento de todos e o respeito à dignidade, como, por exemplo, a produção e disponibilização em formato acessível das obras protegidas por direitos autorais. No plano constitucional, a incorporação destes tratados consolida o Acesso à Cultura como Direito Fundamental nuclear. Com relação à Lei de Direitos Autorais, o tratado tem o condão de consolidar a interpretação extensiva das limitações, reafirmando com isso a função social dos direitos autorais. Para os particulares, que estão obrigados a disponibilizar as obras em formatos acessíveis às pessoas com deficiência, devem ser consideradas nulas as disposições contratuais proibitivas e implicitamente existentes as permissivas dessa disponibilização.

Referências

- ASCENSÃO, J. de O.
Direito da internet na sociedade de informação. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- ASCENSÃO, J. de O.
O direito intelectual em metamorfose. *Revista de Direito Autoral*, Rio de Janeiro, ano II, n. 4, 2006.
- GEIGER, C.
Constitutionalising intellectual property law? The influence of fundamental rights on intellectual property in the European Union. *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, Munique, v.37, n. 4, 2006.
- SOUZA, A.R. de.
A função social dos direitos autorais: uma interpretação civil-constitucional das limitações. Rio de Janeiro: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2006.
- SOUZA, A.R. de.
Direitos culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

GT 4
Políticas de Inovação

Coordenação:



Renata La Rovere
(IE/PPED/UFRJ)



Inovação na Política Pública

Tamara Tania Cohen Egler

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur)/Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (Coppe)/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Claudia Werner

Ippur/Coppe/UFRJ.

Palavras-chave:
inovação; Rede de Política Pública (RPP); planejamento urbano; Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Vou começar por uma pergunta: Como se transforma a ação individual e/ou coletiva na investigação, metodologia e difusão do conhecimento sobre políticas públicas e por mediação tecnológica?

Esse é o ponto de partida que orienta nosso projeto de pesquisa de uma Rede de Política Pública (RPP) premiado no edital Instituto de Ciência e Tecnologia do CNPq de 2014. O artigo que se apresenta tem por objetivo reconhecer o papel da tecnologia de informação e comunicação na elaboração de políticas públicas.

A RPP resulta da associação de laboratórios de pesquisa dedicados a investigação de políticas públicas e a análise das transformações que ocorrem no espaço, no contexto da sociedade mediada por Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Esse ponto de partida é importante porque revela nossa compreensão das relações que se estabelecem entre políticas públicas e espaço.

Na tradição do campo do planejamento urbano e regional, o processo de intervenção sobre o espaço produz importantes transformações sobre o território, quer sejam econômicas, políticas e/ou sociais. A reflexão alternativa aqui proposta considera a ação como categoria central da política. A proposta da RPP

compreende a importância de pensar a política pública como uma ação que objetiva a transformação do espaço público, entendido como lugar em que se faz a defesa do interesse coletivo. São muitos os atores que habitam a cidade e produzem uma ação transformadora sobre o espaço público e essa ação não é necessariamente planejada, pode ser espontânea.

É preciso também distinguir os objetos de intervenção. Para o planejamento tradicional o objeto de intervenção é o espaço urbano e/ou regional como um todo. A pesquisa sobre as redes no governo da cidade nos informa que a ação dos atores em rede está organizada em torno de campos. Pode estar associada ao meio ambiente, saúde, planejamento urbano e regional, cultura, educação, geração de emprego e renda, direitos humanos, saneamento básico, entre outros. A pesquisa revela como a ação coletiva é resultado da identificação de atores, associados a formas de pensar, ser e agir em torno de interesses compartilhados. Isso é muito importante na concepção do processo de transformação do espaço conforme entendido pela RPP.

A proposta é mudar a estrutura do pensamento, ao invés de pensar o planejamento sobre o espaço; a proposta é pensar a ação sobre a transformação do espaço. O planejamento é uma categoria abaixo da ação, podemos ter ações que resultam do planejamento e outras que resultam da resistência social, o que é muito diferente de se colocar no centro da reflexão o planejamento.

Na orientação metodológica proposta por Ana Clara Torres Ribeiro (2012), a sociologia deve olhar para o presente, ver o que existe. Nessa direção nosso olhar sobre políticas públicas compreende que elas estão organizadas em torno de objetos como: política pública de meio ambiente, política pública urbana, política pública de saúde, para citar as mais importantes.

Ao mesmo tempo, ao longo de nossa experiência de vida e de trabalho foi possível fazer uma reflexão epistemológica que reunia as diferentes disciplinas. O nosso objetivo foi unir no mesmo lugar laboratórios de pesquisa dedicados a análise das diferentes políticas públicas e seus efeitos sobre o processo de transformação do território, formar uma rede de pesquisadores. Para examinar como a política pública produz ações sobre meio ambiente, educação, saúde e habitação, e como elas transformam o espaço e a sociedade.

A tarefa de formar uma rede de pesquisadores não é fácil! Esse foi o desafio que mobilizou nossa ação. Compreendemos os efeitos profundos da transformação do mundo, em todas suas dimensões e com a mediação de tecnologias de informação. Desde a localização do corpo no espaço, passando pelas atividades econômicas, pela ação política, pela difusão da cultura, das relações de sociabilidade e de amor entre tantas outras, é um trabalho infundável.

O desafio ao qual nos propomos é fazer uma experiência de trabalho coletivo, associada às possibilidades das TICs, que trazem profundas transformações na execução da pesquisa, pois, na difícil tarefa de produzir novos conhecimentos, se transformam os processos de investigação, documentação, revisão, difusão e autoria.

A formação da RPP tem como ponto de partida a percepção que reconhece a importância da vitalidade do presencial e da comunicabilidade do virtual. Para construir a rede é importante abrir a percepção para essas duas dimensões. Esse processo é lento. Na primeira etapa se constitui o núcleo duro, na segunda se realiza uma primeira expansão, na terceira a rede se autonomiza e ganha vida própria.

Para iniciar sua formação foi possível fazer uma associação entre laboratórios de pesquisa identificados por uma ética de confiança e pelo conhecimento do campo proposto. O resultado dessa interlocução deve ser lido nos artigos, nos quais podemos identificar formas de pensar, de ser e de agir cada vez mais amplamente compartilhadas. Quer dizer, é possível ler e ver como os pesquisadores trocam saberes e redesenham seus objetos a partir da apropriação de teorias, categorias e conceitos de cada disciplina presente no campo, sendo possível observar como os pesquisadores do urbano trocam com os da saúde, ou como os da política trocam com a engenharia. Esse processo não é simples, muitas vezes podemos perceber clivagens entre as disciplinas. A crítica ética faz avançar a concepção e criação de conhecimento novo.

Referência

RIBEIRO, Ana Clara Torres.
Sociologia do presente: ação, técnica e espaço, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.



Processo de constituição dos parques tecnológicos Tecnosinos e Feevale Techpark, no estado do Rio Grande do Sul

Cristina Maria dos Reis Martins
Fundação de Economia e Estatística/Rio Grande do Sul.
cristina@fee.tche.br

Palavras-chave:
parques tecnológicos,
política industrial,
atração de empresas.

A região do Vale do Rio dos Sinos, conhecida como Polo industrial calçadista, na última década vem se destacando pela implantação de parques tecnológicos – o Tecnosinos, em São Leopoldo e o Feevale Techpark em Campo Bom e Novo Hamburgo –, e pela atração de empresas voltadas para a inovação. Na análise comparativa entre os parques tecnológicos, fica evidenciada a influência das políticas públicas no processo de constituição desses. Observou-se que, em certa medida, eles foram criados como uma alternativa para ajuste na pauta industrial local, dado o desgaste no setor coureiro-calçadista, a fim de possibilitar a manutenção do crescimento econômico, dos níveis de emprego e de renda na região.

Objetivo

O crescimento da produção e o aumento da produtividade dependem cada vez mais do desenvolvimento e da difusão dessas novas tecnologias e da presença de empresas inovadoras, que impulsionem a expansão das economias locais. A localização demandada por essas empresas está ligada a vários fatores relacionados à mão

de obra qualificada, infraestrutura e serviços, que possibilitem a constituição de sistemas locais de inovação e desenvolvimento de alta tecnologia. Nessa lógica, a criação de parques tecnológicos visa à produção de ambientes favoráveis ao desenvolvimento científico e tecnológico, que repercuta no desenvolvimento das regiões em que sejam instalados. No entanto, a disponibilidade e a qualidade dos locais para a instalação deles podem definir tanto a sua possibilidade de desenvolvimento, com o fluxo de conhecimento entre as instituições de ensino e pesquisa e os mercados, como a atração de empresas de base tecnológica para as regiões.

Embora os primeiros parques tecnológicos no mundo tenham se desenvolvido de forma orgânica, no Brasil observa-se a presença de ações públicas deliberadas para criação de parques e atração de empresas de base tecnológica, assim como a competição acirrada entre as localidades nesses empreendimentos. Entre essas ações destacam-se a criação dos parques tecnológicos Tecnosinos e Feevale Techpark, na Região do Vale do Rio dos Sinos, no estado do Rio Grande do Sul, que por conta do desgaste do setor coureiro-calçadista, vêm buscando atrair empresas inovadoras. Nesse sentido, o desenvolvimento dos parques tecnológicos está relacionado à oferta de uma estrutura física e organizacional que incentive a criação e instalação de empresas inovadoras, como também às articulações institucionais entre empresas, instituições de ensino e poder público.

Assim, este estudo teve como objetivo analisar o processo de constituição e desenvolvimento dos parques tecnológicos Tecnosinos e Feevale Techpark, fazendo uma comparação entre as estruturas oferecidas pelos parques e as políticas públicas de apoio a esse processo, em que foram destacadas as ações dos governos locais.

Metodologia

Esta análise teve como base o método comparativo, que, de modo geral, é utilizado quando os dados não podem ser controlados experimentalmente e o número reduzido de casos impossibilita a análise estatística. Nessa comparação são destacadas circunstâncias distintas que apresentam resultados similares ou circunstâncias similares com resultados distintos (Schneider; Schmitt, 1998; Gonzalez, 2007). Nesse estudo, observa-se que os parques analisados, mesmos constituídos em circunstâncias parecidas, apresentam configurações e resultados diferenciados.

Resultados e Discussão

Os fatores sobre a localização de empresas têm sido objeto de várias abordagens teóricas, desde as abordagens das teorias do desenvolvimento regional clássicas

às abordagens mais particularizadas, em termos da competição regional. A localização de empresas de base tecnológica tem como objetivo impulsionar o ciclo de negócios, garantindo o crescimento econômico de longo prazo para as regiões, e o nível de emprego local para os trabalhadores qualificados. Com isso, a criação de parques tecnológicos pode ser considerada como uma forma de incentivar a instalação dessas empresas em determinadas localidades, que tendem a competir e podem contar com apoio do poder público.

No processo de criação do Tecnosinos e Feevale Techpark, observa-se que, mesmo constituídos em circunstâncias parecidas, eles apresentaram configurações e resultados diferenciados. Ainda que com estruturas físicas semelhantes, o primeiro se encontra em uma área contígua e exclusiva para entidades residentes, enquanto o segundo é formado por segmentos locais, com entidades residentes e associadas. O Feevale Techpark é o maior em área territorial e no número total de empresas, porém, menos da metade das empresas são residentes. Já o Tecnosinos possui o maior faturamento, quase o dobro do Feevale Techpark. Em ambos os parques, a maioria das empresas são do ramo de Tecnologia da Informação (TI), mas há espaço para outros segmentos, como: tecnologia industrial, indústria criativa, tecnologia de alimentos, tecnologias ambientais e tecnologias para indústria calçadista, entre outros.

Embora a governança dos parques seja similar, baseada na abordagem da tríplice hélice, com a participação de duas grandes universidades da região, a gestão dos parques é diferenciada, no Tecnosinos as deliberações cabem a uma governança estratégica, em que o comando e o ritmo de crescimento do parque são determinados pelas empresas. No Feevale Techpark a gestão estratégica é realizada de forma pactuada entre o poder público municipal, as entidades locais, e as empresas inovadoras e tradicionais, associadas à Associação de Desenvolvimento Tecnológico do Vale (Valetec).

Quanto aos incentivos do poder público, várias ações foram observadas no processo de constituição dos parques, especialmente incentivos municipais: isenções fiscais para empresas de TI, programas de emprego, doação de áreas e repasse de recursos para instalação de empresas de grande porte.

Conclusões

Na análise da constituição dos parques Tecnosinos e Feevale Techpark observou-se a influência das políticas públicas municipais. Mesmo constatada a competição entre os parques para atração de empresas de TI, as estruturas diferenciadas deles atenuam essa concorrência. A tendência no Tecnosinos é a atração de empresas de maior porte, incluindo empresas multinacionais de TI. Já o Feevale Techpark busca conciliar em seus espaços as empresas inovadoras e

tradicionais, entre elas as indústrias, remanescentes do setor coureiro-calçadista, com a perspectiva do desenvolvimento de pequenas e médias empresas. A criação dos parques teve como principal argumento a necessidade do desenvolvimento de empresas de base tecnológica, capazes de gerar maior valor agregado, promovendo a diversificação econômica dos municípios, com impactos positivos para o desenvolvimento da região. Assim, eles podem ser considerados como uma alternativa para ajuste na pauta industrial local, que ao longo prazo poderá garantir a manutenção do crescimento econômico, dos níveis de emprego e de renda na região.

Referências

- BENKO, G.
Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- FRIEDRICH, P.; NAM, C.W.
Innovation-oriented land-use policy at the sub-national level: case study Germany. Faculty of Economics and Business Administration/University of Tartu. *Working Paper Series*, n. 84, 2011. Disponível em: <http://www.mtk.ut.ee/sites/default/files/mtk/dokumentid/febawb84.htm>.
- GROSSMAN, G.M.; HELPMAN E.
Innovation and growth in the global economy. Cambridge: MIT Press, 1991.
- SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C.J.
O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, 1998. p. 49-87. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>.

GT 5

Políticas de Desenvolvimento Industrial

Coordenação:



Renata La Rovere
(IE/PPED/UFRJ)



A política industrial dos governos de FHC e Lula: um olhar a partir do Iedi e da CUT

Juanito Alexandre Vieira

Professor, curso de História/Instituto de Ciências Humanas/Universidade Federal de Juiz de Fora.
juanitovieira@gmail.com

Palavras-chave:
política industrial;
desenvolvimento;
Instituto de
Estudos para o
Desenvolvimento
Industrial (Iedi);
Central Única dos
Trabalhadores (CUT).

A avaliação dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) apresenta características que reforçam a existência de continuidades e descontinuidades na adoção de medidas econômicas. A preocupação com a manutenção do controle macroeconômico é um exemplo de continuidade das políticas. Por outro lado, a política industrial ganha maior destaque no governo Lula, o que pode ser entendido como uma descontinuidade frente às opções dos anos de 1990. Nessa perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo avaliar a política industrial a partir de dois atores sociais, a saber, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) e a Central Única dos trabalhadores (CUT). É importante registrar que a escolha desses atores se justifica pela posição crítica de ambos frente a primazia da austeridade macroeconômica e por representarem posições antagônicas na estrutura capitalista (empresários e trabalhadores). Durante o governo do presidente Lula esses dois atores sociais ganham maior centralidade na estrutura de poder, o que possibilita maior capacidade de influenciar as políticas de desenvolvimento. Sob a perspectiva econômica, o Brasil experimenta uma retomada do crescimento entre 2004 e

2010. Esse processo foi sustentado principalmente pela valorização do mercado interno, pelo estímulo à produção industrial e pelo reforço do papel do Estado como promotor do desenvolvimento. Na análise de fontes primárias dessas entidades percebe-se considerável sintonia entre as políticas públicas do governo Lula e as defendidas pelo Iedi e a CUT o que, por si só, sugere a influência desses atores nas ações do governo.



Analizando as políticas ambientais e o Estado administrativo brasileiro

Nina Lys de Abreu Nunes

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/
Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
nina.nunes@pped.ie.ufrj.br

Palavras-chave:
política ambiental;
federalismo; Estado;
biodiversidade.

As políticas ambientais interferem na postura do Estado administrativo e fazem emergir uma nova arena de política e administração contemporâneas. Não é mais possível ignorar as preocupações ambientais ou simplesmente repetir as promessas clichês de progresso. Ou até mesmo, dizer que as políticas ambientais são movidas por determinada percepção dos problemas, que se opõe à lógica de ordem e progresso. Os problemas ambientais são multidimensionais, interconectados e dinâmicos, causando preocupação e ameaçando os interesses gerais da humanidade (Paehlke, 2005).

Dessa forma, vêm sendo cada vez mais considerados extremamente complexos e sérios, incomodando a mentalidade administrativa. Trata-se de um paradoxo, pois, embora ainda não se tenha conhecimento e informação suficiente sobre os seus impactos, compreende-se a necessidade de ação urgente. A intervenção humana vem afetando o *habitat* de inúmeras outras espécies, modificando drasticamente e poluindo os mais diversos ecossistemas da biosfera.

O senso de crise demanda ação e inovação na direção de resolução dos problemas, conciliando essa atuação com os níveis de imposição da economia no ambiente. A percepção parece alternar-se entre o senso de que os

humanos precisam de limites e a confiança de que a ação humana tem como resolver os problemas ambientais. Essa ambivalência resulta em diferentes tipos de respostas, uma mais autoritária e outra que investe na esperança da inovação tecnocientífica. Entre essas duas abordagens pairam a dúvida e a incerteza, o que confunde o administrativo ao tomar decisões, por não existirem dados definidos, precisos e calculáveis. Logo, o equilíbrio entre as ambivalências parece ser o melhor caminho, ou seja, reconhecer limites e ter a confiança necessária para uma ação eficaz (Paehlke, 2005).

Objetivo

O presente trabalho visa analisar a relação entre as políticas ambientais e o Estado federalista brasileiro.

Metodologia

A metodologia consiste em revisão da bibliografia sobre política ambiental e federalismo.

Resultados e Discussão

O federalismo tem como princípio a autonomia com a interdependência entre as partes, ou seja, a existência de heterogeneidade e da unidade na diversidade (Arretche, 2010). Ao analisarmos a dinâmica do federalismo brasileiro, observamos a distribuição de poder, a definição de atribuições, de funções e de formas de coordenação entre as três esferas: União, estados e municípios. Também é possível observar como essas dinâmicas vêm interferindo na trajetória das políticas públicas brasileiras.

No contexto atual do federalismo no Brasil, há a necessidade de novos arranjos nas relações intergovernamentais para um avanço na aplicabilidade das políticas públicas. É compreensível que, pelo fato de todo esse arranjo e pacto serem recentes, estejamos vivenciando um campo de experimentação, no qual ainda não sabemos como encaixar as peças. Porém, é grave perceber a influência dos interesses de grupos específicos nas políticas públicas e nos próprios arranjos federativos.

Na teoria, nos sistemas federados coexistem diferentes unidades de governo, autônomas e interdependentes. Na prática, existe a necessidade de saber lidar com as autoridades em diversos níveis, e, assim, trabalhar o respeito entre as diferentes esferas de poder. Nenhuma é mais ou menos importante; todas têm a sua autoridade legitimada.

Abrucio (2007) ressalta cinco aspectos importantes a serem equacionados no federalismo brasileiro: (1) fortalecer a governança democrática no plano subnacional – a modernização da burocracia de estados e municípios e a democratização do poder local; (2) criar mecanismos que favoreçam a cooperação entre os níveis de governo. Ex. consórcios, comitês, conselhos; (3) repensar os marcos políticos territoriais do país, reformulando as formas de governança regional. Desmistificar a ideologia municipalista, segundo a qual os municípios devem ser a unidade básica da provisão e planejamento dos serviços públicos; (4) definir mais claramente os papéis de coordenação e indução do Governo Federal e dos estados. Políticas nacionais não são antinômicas em relação à descentralização, de modo que setores como segurança pública e políticas urbanas necessitam de forte atuação da União. Na mesma linha de raciocínio, os governos estaduais têm de encontrar o seu nicho de atuação, pois a indefinição de suas funções é um dos maiores problemas do federalismo brasileiro; (5) por fim, uma tarefa urgente, que diz respeito aos fóruns federativos: reforçar as instituições que congregam os atores intergovernamentais, em prol da democratização e maior efetividade de suas ações. Nesses fóruns podem ser decididos os principais dilemas de coordenação federativa das políticas públicas.

No que concerne à questão ambiental, o que vem me chamando atenção é que não são definidos os recursos para o cumprimento das leis e políticas ambientais em geral, o que enfraquece a efetivação dessas leis. A respeito da descentralização e da pluralidade de atribuições conferidas ao município (Neves, 2012), parece-me que as prefeituras e secretarias municipais não dispõem de corpo funcional suficiente e tecnicamente habilitado para lidar com tantas questões. Todo esse arranjo institucional é muito funcional na teoria, mas não na prática.

Forças políticas que representam a sociedade, com visões tão contrastantes, não me fazem crer que a descentralização fortalecerá, de fato, a preservação ambiental, já que muitos governantes demonstram falta de consciência ambiental e de conhecimento técnico para opinar sobre o assunto, ainda mais quando se trata de um pequeno município. Vejo a necessidade da união de esforços e da interconectividade entre os diversos atores na arena da governança ambiental. Acredito, sim, na influência positiva de metas globais e acordos internacionais, que auxiliam a pressionar medidas e políticas a favor do meio ambiente via governo federal com seus ministérios.

Entre as preocupações suscitadas destacam-se: o número de municípios e a quantidade de obrigações a eles atribuídas. A coleta da água, o tratamento de esgoto, por exemplo, são ações que deveriam estar mais integradas, e não dependentes de fronteiras políticas e administrativas. O meio ambiente não lida com essas fronteiras. Um exemplo disso são as listas de espécies ameaçadas de extinção. Nós, corpo técnico da federação, investimos tempo elaborando listas

municipais, estaduais e federais. Cada uma representa grande esforço técnico e político, além do emprego de recursos financeiros. Vejo a necessidade de organizar todos esses esforços para que não sejam em vão, ressaltando que a biodiversidade não está limitada a fronteiras políticas.

A Constituição federal determina o meio ambiente como objeto de proteção do Estado e da sociedade. Dentro desse espírito, a Lei Complementar n. 140/2011, conhecida como Lei do Licenciamento Ambiental, trata da municipalização dos licenciamentos, conferindo aos municípios a responsabilidade pela defesa ambiental. É possível constatar que o município só licencia nos territórios urbanos, ou seja, os territórios rurais continuam a ser licenciados pelo Estado e pela União. Porém, quem decide se um território é urbano ou rural é o próprio município. A melhor compreensão das relações de poderes e deveres certamente é um caminho para encontrar a solução para os problemas que enfrentamos.

Conclusões

Por fim, ao analisar o federalismo e a relação com as políticas ambientais, os termos de ordem são: a governança democrática, a cooperação intergovernamental, a governança regional e os fóruns federativos, que devem ser reforçados com a finalidade de resolver os principais dilemas de coordenação federativa, como a especificação das funções dos estados.

Perante tudo isso, concluo que é necessário capacitar o município para executar suas atribuições, dar-lhe apoio técnico e auxiliá-lo na conjugação dos esforços com as esferas estaduais e federal. Acredito num arranjo institucional que fortaleça as possibilidades de cooperação entre os governos e outras instituições e grupos sociais, visando a um planejamento territorial que atenda as expectativas, interesses sociais e econômicos, harmonizando-os com a preservação ambiental e assim promovendo o bem-estar da todas as populações envolvidas no território (de flora e de fauna, sendo elas humanas ou não).

Referências

- ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C.
Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Araújo, M. de F.; Beira, L. (Org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007.
- ARRETCHE, M.
Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- NEVES, E.M.S.C.
Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

PAEHLKE, R.; TORGERSON, D.

Conclusion. *In*: Paehlke, R.; Torgerson, D. (Ed.). *Managing Leviathan: environmental politics and the administrative state*. Peterborough: Broadview Press, 2005. p. 313-325.



Modernização rural: pontos e contrapontos com a questão urbana

Wagner Muniz

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
munizww@yahoo.com.br

Palavras-chave:
desenvolvimento rural; políticas públicas; industrialização rural; desenvolvimento territorial.

Introdução, Objetivo(s) e Metodologia

O processo de industrialização no Brasil ocorreu em um cenário internacional marcado pelas duas Grandes Guerras, que permitiram o surgimento dos EUA como economia líder mundial, e o *crash* da Bolsa de Nova Iorque (1929). Nesta mesma década a industrialização brasileira foi iniciada sob a vigência de um pensamento o qual acreditava que o desenvolvimento econômico e urbano seria alcançado juntamente com o crescimento industrial, ou seja, no ideário político da época acreditava-se que o progresso e o desenvolvimento do país seriam alcançados com a industrialização.

Ao observar o desenrolar dessas relações no território nacional, coube ao Brasil o papel de celeiro na divisão internacional do trabalho. Enquanto outros países mudaram sua curva de opções de exportações, o Brasil ainda se concentrava, principalmente, na produção de café, de fumo, de charque, e outros insumos agrícolas. Todavia, a mudança no ideário político surgiu para pôr fim à ideia de atraso e a industrialização foi a alternativa adotada para promover o progresso. Com isso, adotou-se o Processo de Substituição das Importações (PSI) e, posteriormente, medidas que possibilitaram a inserção do país no cenário econômico internacional, de modo que

o setor agrícola tornou-se componente da balança comercial e a modernização do setor foi um catalisador para esse processo.

Sendo assim, partindo dos métodos analítico-sintético e de pesquisa histórica, o presente artigo visa analisar como o processo de modernização do setor agropecuário, ocorrido entre as décadas de 1960-1970, gerou externalidades negativas ao meio rural, mas que são identificadas como questões referentes ao espaço urbano. Inicialmente, pretende-se realizar breve panorama histórico da economia brasileira e o modelo ocorrente de sua industrialização. Em seguida, pretende-se observar as medidas políticas instauradas pelos planos econômicos vigentes que contribuíram especificamente para a modernização do setor agropecuário. Na seção seguinte, pretende-se exemplificar quais foram as principais externalidades negativas originadas pelo processo da industrialização do meio rural, e logo depois, apresentar as considerações finais.

Resultados, Discussão e Conclusões

As mudanças nas diretrizes econômicas do Brasil tiveram como intuito inserir o país em um cenário econômico internacional de destaque e, para isso, foram adotadas, a partir de 1930, novas medidas promovendo a industrialização. Todavia, foi a partir da década de 1960 e os consequentes investimentos realizados na década de 1970 que iniciou o processo de modernização da agricultura, originando uma série de transformações.

O setor agropecuário ganhou destaque no governo então vigente, que o tornou instrumento para compor as variáveis macroeconômicas, no estabelecimento do processo de industrialização e na integração do território brasileiro. Para isso, visou a produção para atendimento da exportação e foi adotada uma série de políticas creditícias subsidiadas, concentrados nos eixos Sul-Sudeste/Centro-Oeste. Contudo, a modernização da agropecuária causou uma série de externalidades negativas, comuns ao espaço urbano, mas que embrenharam no espaço rural.

Desse modo, foi observado que a indústria criou entrelaçamento entre os espaços urbano e rural em busca dos recursos e insumos necessários. A industrialização que transformou a terra em mercadoria e com isso, desencadeou a dependência do campo dos insumos industriais; causou a expulsão dos camponeses e não absorveu a mão de obra disponível, o que levou aos processos migratórios para as cidades causando esvaziamento do meio rural. Houve também a segregação e a marginalização devido à impossibilidade em adquirir terras. E por fim, impactaram a falta e/ou ineficiente disponibilidade de infraestrutura urbana, de equipamentos de saúde e de educação, além do aumento das mazelas sociais e dos impactos ambientais.

Sendo assim, as políticas voltadas para o setor rural não devem visualizar apenas o aumento da produção agrícola e tomar medidas que contribuem para a concentração de recursos e beneficiem os grandes produtores. Se faz necessário pensar no pequeno produtor, seu acesso à terra, em oferta de equipamentos sociais básicos no espaço rural, com intuito de minimizar as mazelas sociais. A criação de indicadores sociais para o meio rural poderia contribuir na visualização das necessidades do campo e, assim para tomar medidas pontuais com maior eficiência. Além disso, os planos diretores, quando realizados para os municípios sede, poderiam promover uma melhor articulação dos municípios rurais pertencentes ao município sede, por meio de suas políticas de zoneamento e ordenação territorial. Com isso, será possível diminuir os impactos ambientais, preservar os potenciais hídricos e naturais (caso existam) e, também, diminuir o êxodo rural.

Referências

- BALSAN, R.
Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 1, n 2, p. 123-151, ago. 2006.
- CAIADO, A.
Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso? Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia; Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- CANO, W.
Desconcentração produtiva regional no Brasil, 1970-2005. São Paulo: Editora da Unesp, 2008.
- DELGADO, G. da C.
A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: Jaccoud, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_2-10.pdf. Acesso em: 23 jul. 2016.

GT 6

Políticas de Desenvolvimento Sustentável

Coordenação:



Carlos Eduardo
Young
(IE/UFRJ)



Estela Neves
(IE/PPED/UFRJ)



Sol Garson
(UFRJ)



Descentralização da valoração econômica do uso da água no estado do Rio de Janeiro

Adriana de Lima Bocaiuva

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/Instituto de Economia/
Universidade Federal do Rio de Janeiro.
adriana.bocaiuva@pped.ie.ufrj.br

Palavras-chave:
gestão de recursos hídricos; cobrança pelo uso da água; descentralização.

A implementação da matriz institucional da política nacional de gestão de recursos hídricos toma a bacia como lócus privilegiado na gestão das águas, e o comitê de bacia como instância competente pelas decisões descentralizadas sobre a disposição, cobrança e uso das águas naquele território.

Passados quase vinte anos da promulgação da Lei das Águas (Lei n. 9.433/1997), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Brasil oferece uma gama variada de experiências sobre a implementação da cobrança pelo uso da água de forma descentralizada, no âmbito de bacias federais e estaduais, cujos resultados devem subsidiar estudos e avaliações sobre esta política pública e seus instrumentos.

Tendo em vista a relevância do tema, o presente estudo pretende contribuir, a partir da análise sobre a implementação da cobrança pelo uso da água no estado do Rio de Janeiro, com uma visão crítica sobre a capacidade do modelo descentralizado e colegiado da valoração econômica do uso da água em atender aos objetivos da política de gestão recursos hídricos.

Objetivo

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a capacidade do modelo descentralizado e colegiado de valoração econômica do uso da água em atender aos objetivos da política de gestão de recursos hídricos por meio do estudo da implementação do mecanismo de cobrança pelo uso da água no estado do Rio de Janeiro.

No plano das políticas públicas, a pesquisa pretende contribuir para contextualizar o papel dos comitês de bacia na implementação da cobrança pelo uso da água, abordando a capacidade de coordenação dos atores locais sobre a tutela dos recursos hídricos.

Metodologia

O estudo apoia-se inicialmente na análise do arcabouço legal para gestão dos recursos hídricos no Brasil, descrevendo os princípios e conceitos que orientam a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e a Política Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro (PERH/RJ).

Para a descrição sobre a implantação da cobrança pelo uso da água no estado do Rio de Janeiro, foram consultados sites das instituições que compõem o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, visando o levantamento das informações das atas dos comitês de bacias, dos relatórios das agências de águas e de órgãos ambientais.

A partir das fontes consultadas, apresentamos uma análise sobre a evolução da implantação da PERH-RJ e de como a metodologia adotada e a descentralização desse instrumento pode contribuir para o avanço na gestão dos recursos hídricos no estado.

Resultados

A Lei n. 3.239/99, que institui a PERH/RJ e prevê a cobrança pelo uso da água, visa a garantir disponibilidade de água de boa qualidade, a utilização racional e integrada da água e a defesa contra eventos hidrológicos críticos, respeitados os mesmos princípios da PNRH, quais sejam: água é um recurso natural limitado; é um bem de domínio público; dotado de valor econômico; de uso múltiplo, priorizados o consumo humano e dos animais; com gestão descentralizada e participativa.

Posteriormente, a Lei n. 4.247/2003 instituiu, de forma centralizada, uma mesma metodologia de cobrança pelo uso da água para as nove bacias hidrográficas fluminenses, em caráter provisório. Ressalta-se que a qualquer momento a metodologia poderia ser revista de forma descentralizada e colegiada pelos respectivos conselhos de bacia.

Passados mais de dez anos, os comitês de bacia ainda não fizeram qualquer revisão na metodologia de cobrança pelo uso da água, ou reajustes do valor originalmente estipulado como Preço Público Unitário (PPU), utilizado como base para o cálculo sugerido, conforme previsto na Lei n. 4.247/03 (art. 19):

$$\text{Cobrança mensal total} = Q_{\text{cap}} * [K_0 + K_1 + (1 - K_1) * (1 - K_2 * K_3)] * \text{PPU}^1$$

- Q_{cap} = volume de água captada durante um mês ($\text{m}^3/\text{mês}$)
- K_0 = multiplicador de preço unitário para captação (= 0,4)
- K_1 = relação entre o volume consumido e o volume captado pelo usuário (índice de volume captado que não retorna ao manancial)
- K_2 = relação entre a vazão efluente tratada e a vazão efluente bruta
- K_3 = nível de eficiência de redução de Demanda Bioquímica de Oxigênio na Estação de Tratamento de Efluentes

O PERH (Inea, 2014) prevê uma demanda de investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão/ano, até 2030. O total arrecadado desde a implantação do sistema de cobrança (2004-ago/2015) soma cerca de R\$ 200 milhões. Desse total, apenas R\$ 65 milhões foram efetivamente desembolsados para a realização de obras previstas, demonstrando que o instrumento não persegue as metas previstas.

Discussão

De acordo com Ramos (2007), esperava-se que a arrecadação garantisse a implantação do sistema de gestão em todas as bacias do estado, mas essas expectativas vêm sendo frustradas pela inércia do sistema em superar obstáculos para a consolidação dos objetivos da PNRH.

Tampouco o valor base da metodologia adotada (PPU) de apenas R\$ 0,02/ m^3 por água consumida induz ao racionamento e ou à percepção do real valor da água.

Importante registrar a inércia no processo de revisão dessa metodologia por parte dos comitês de bacia, ao longo de mais de dez anos da implantação do instrumento no estado. Sequer uma atualização monetária² foi proposta para garantia da reposição de perdas inflacionárias no período, como medida de manutenção do valor originalmente estipulado.

A metodologia precisa ser revista para que sejam incorporados parâmetros que induzam uma maior racionalidade no uso da água, preservação de mananciais, eficiência no uso (setor de saneamento e irrigação) e a incorporação de novos usuários ao sistema e novos parâmetros de qualidade da água – além da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO).

Conclusões

A escassez hídrica enfrentada nos últimos anos no Sudeste do Brasil revela a importância do estudo sobre a implementação dos instrumentos e princípios concernentes à discussão sobre a gestão de recursos hídricos.

Como resultado da análise dos impactos da descentralização na gestão das águas, destacam-se as limitações enfrentadas nas decisões colegiadas sobre valoração da água nos comitês de bacia, uma vez que os valores cobrados e os parâmetros utilizados na metodologia da cobrança pelo uso da água no estado do Rio de Janeiro são inadequados para a consecução dos objetivos e princípios da PERH/RJ.

Importante avaliar como cada comitê de bacia foi criado, qual sua composição, que papel desempenha no contexto político e econômico, e como esses fatores contribuem para uma maior independência e competência na gestão de recursos hídricos.

Referências

BRASIL.

Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos.

RIO DE JANEIRO (Estado).

Lei n. 4.247, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Estado).

Lei n. 3.239, de 2 de agosto de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos.

RIO DE JANEIRO (Estado).

Plano Estadual de Recursos Hídricos, PERHI/2014. Rio de Janeiro: Inea, 2014.

SANTOS, M. de O.R.M. dos.

O impacto da cobrança pelo uso da água no comportamento do usuário. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

¹ PPU (R\$/m³) por setor (e usos insignificantes): saneamento, indústria e outros =0,02 (5.000 l/dia); agropecuária=0,0005 (5.000 l/dia); aquicultura=0,0004 (34 l/dia).

² O índice de correção da inflação acumulada para o período de 1/2004-10/2015 (IGP-M FGV) seria de 2,0543953, dobrando o valor do PPU.

GT 7
Meta-avaliação

Coordenação:



Alcides Gussi
(UFC)



Breyner Oliveira
(UFOP)



Análise e avaliação de políticas públicas: as complexidades do caso brasileiro

Alexandre Pires Domingues

Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB).
alexandre.domingues@rb.gov.br

Marcelo Viana Estevão de Moraes

Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB).
marcelo.viana@rb.gov.br

Palavras-chave:
Estado brasileiro;
políticas públicas;
avaliação.

As projeções para os próximos anos indicam que grande variedade de bens e serviços, públicos e privados, precisarão ser produzidos para que cidadãos e cidadãs possam exercer os poderes públicos e às políticas públicas. O presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional são características tradicionais da república brasileira e estabelecem o campo político que define os limites e possibilidades de qualquer modelo de gestão. De fato, o federalismo brasileiro é caracterizado por forte heterogeneidade regional entre os entes subnacionais, sendo triplo na medida em que inclui a União, os estados federados e também os municípios, que gozam de larga tradição de autonomia no que concerne a suas competências constitucionais (Souza, 2007). Todavia, o caráter assimétrico da Federação brasileira ainda impõe um papel fundamental para a União no que concerne ao papel equalizador das transferências para o financiamento de políticas públicas, em especial na área social, mas é hora de pensar em mais autonomia para os estados no campo da execução de políticas públicas,

com mais espaço para ajustes às peculiaridades locais e regionais das políticas nacionais posto que o “governo federal sempre enfrentará dificuldades para conhecer, diagnosticar e intervir nas diferentes realidades de um país continental” (Ismael, 2013, p. 33).

Outro aspecto que merece destaque no arranjo institucional brasileiro é o presidencialismo de coalizão. Ele envolve uma combinação atípica, numa análise comparada, entre regime presidencialista de governo, multipartidarismo e representação proporcional, em que a governabilidade depende da constituição de grandes coalizões para compor o Executivo federal. Essa grande coalizão, que dá sustentação ao exercício do governo por um lado, por outro dificulta a coesão institucional e administrativa para a implementação de um programa específico. A isso se soma a forma de Estado – federal – em que o aspecto regional tem tanto impacto na formação da coalizão governamental quanto à representação partidária: nesse arranjo reside uma das razões para a proliferação de pastas ministeriais no Brasil. A pluralidade horizontal do sistema político, em um regime de presidencialismo de coalizão associada, associada à pluralidade vertical na gestão territorial de um Estado federativo, incrementam exponencialmente, e de forma singular, a complexidade da gestão e das políticas públicas, com um impacto correspondente em qualquer desenho de avaliação.

Mais ainda, pode-se dizer que nos últimos trintas anos, ou seja, desde os primórdios da redemocratização, o tema da reforma do Estado e da administração tem constado da agenda política, contendo esse debate elementos dos paradigmas de gestão aqui considerados que poderiam ser resumidos no binômio expresso por participação popular e eficiência logística. Assim, o que fazer para conjugar eficiência logística, participação e coordenação para a gestão de complexidades de modo que o Estado seja um instrumento da ação coletiva da sociedade na construção do desenvolvimento, da democracia e da emancipação social? Quais as questões que estão postas nesse contexto para a análise e avaliação das políticas públicas?

Nesse sentido, o presente ensaio teórico procura contribuir a partir do questionamento sobre que papéis a avaliação de políticas públicas pode desempenhar, no sentido de fornecer evidências para a formação de preferências e alimentar as disputas pelas ideias. De fato, a avaliação emerge como um instrumento relevante dentro de um ambiente no qual o envolvimento da cidadania na decisão sobre as prioridades políticas proporciona potencialmente maior legitimidade às decisões públicas, a coerência interna das políticas e a própria qualidade da democracia passam a ser aspectos que podem e devem ser influenciados pelo conhecimento produzido por esse instrumento. O desafio, todavia, existe não apenas em relação à preocupação gerencial de construir metodologias robustas que permitam estabelecer relações entre políticas e

resultados, mas fundamentalmente na expansão do papel da avaliação enquanto ferramenta efetiva de orientação das decisões da sociedade. Parece relevante compreender que a avaliação de políticas públicas precisa ir além da preocupação referente aos modelos técnicos e oferecer mais do que combustível para o *blame game*.

De forma geral, espera-se que toda política pública produza algum efeito sobre a realidade social. Os produtos e impactos são indicadores sobre quais prioridades, demandas e interesses estão sendo perseguidos, bem como sobre quais benefícios estão sendo gerados. Produtos e impactos das políticas representam a medida das entregas da ação pública, ou seja, a medida do que se fez ou deixou-se de fazer (Figueiredo, Figueiredo, 1986). Mas a avaliação de políticas pode ter objetivos mais audaciosos. Conforme Habermas (2012), mais relevante que a pura orientação pelo êxito, “a ocorrência de um estado desejado no mundo” é a possibilidade de se orientar pelo entendimento, em “um processo de unificação de sujeitos”, e dessa forma construir um processo de comunicação que vai levar não à realização de objetivos autocentrados, mas sim aos elementos que permitem verificar o hiato entre a concepção de sociedade que se quer e a sociedade que se tem. Dentro dessa perspectiva, e evitando abordagens ingênuas, a avaliação de políticas se transforma em um instrumento de auxílio à formação de preferências e, ainda mais ambiciosamente, ao fortalecimento da democracia.

Referências

- FIGUEIREDO, A.C.; FIGUEIREDO, M.
Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.
- GOMIDE, A.; PIRES, R.
Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas. Brasília: Ipea, 2014.
- HABERMAS, J.
Teoria do agir comunicativo. São Paulo: WMF; Martins Fontes, 2012.
- ISMAEL, R.
Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2013. (Texto para discussão, n. 1907).
- SOUZA, C.
Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: Fleury, S. (Org). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p.187-211.



Contribuição da Análise de Conteúdo para o estabelecimento de evidências científicas na Avaliação de Políticas Públicas: estudo de caso no âmbito do programa “Crack, é possível vencer”

Ana Luzia Dias Pereira
Contexto Br – Estudos Especializados.
analuziadiaspereira@gmail.com

Palavras-chave:
instrumentos
avaliativos; EaD;
análise de conteúdo.

Este trabalho fundamenta-se nos resultados obtidos na avaliação externa das quinta e sexta edições do “Curso de prevenção do uso de drogas para educadores de escolas públicas” (Pereira, 2015) ofertado pelo Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas (Prodequi/UnB) em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad/MJ), no âmbito dos programas “Crack, é possível vencer” (MJ/MEC/MDS/SDH) e “Saúde na Escola” (MEC/MS).

Desde a sua implantação, em 2011, o Programa Crack já ofertou 327 mil vagas destinadas à capacitação de profissionais das áreas de educação, assistência social, saúde, segurança pública, justiça, comunidades terapêuticas e conselhos municipais, por meio de cursos de extensão universitária em Ensino a Distância (EaD) ofertados por Instituições de Ensino Superior (IES) parceiras (UnB, UFSC, Unifesp, USP e Unesp).

Esta comunicação visa apresentar uma contribuição da linguística, mais especificamente da Análise de

Conteúdo (Bardin, 2011), para elaboração de instrumentos avaliativos de aplicação em larga escala que podem ser adotados no estabelecimento de evidências científicas em distintas fases do processo de avaliação e/ou meta-avaliação de políticas públicas.

Objetivos

A avaliação buscou mapear evidências científicas que subsidiassem o processo decisório do Governo Federal sobre a manutenção (ou não) de futuras edições da ação educacional, considerando eventuais ajustes ou correções na proposta pedagógica, embasadas pelos resultados revelados sobre a qualidade do processo de ensino e aprendizagem, dos recursos didático-pedagógicos empregados e, principalmente, pela satisfação dos atores participantes em relação ao curso e seus desdobramentos.

Metodologia

Um modelo misto de análise baseado em evidências científicas, valores e consequências da ação educacional realizada fundamentou as avaliações (Messick, 1989). Nos últimos anos, tal abordagem vem sendo amplamente adotada e continuamente reformulada, por profissionais que se dedicam à avaliação de cursos a distância e/ou *e-learning* (Ruhe, Zumbo, 2013). O modelo consolida-se pela análise de dados quantitativos e qualitativos, associados a um amplo levantamento participativo que inclui diferentes atores envolvidos na ação.

Os instrumentos adotados buscaram depreender: (1) a satisfação dos atores participantes em relação ao material didático-pedagógico disponibilizado gratuitamente (livro-texto, tutoriais, ambiente virtual de ensino, videoaula e teleconferências), no que concerne à adequação de linguagem, organização, distribuição dos conteúdos, estratégias didático-pedagógicas e avaliativas apresentadas; (2) a relevância do curso, principalmente no que tange aos desafios que emergem da aplicação dos conhecimentos vivenciados no curso ao território educativo; (3) os valores subjacentes às metas e objetivos propostos, e (4) a análise das taxas de conclusão, baseadas no levantamento do perfil sociodemográfico dos educadores-cursistas concluintes, não concluintes e desistentes, tutores, supervisores e coordenadores.

Foram aplicados questionários cujo conteúdo informacional dividiu-se em três partes distintas visando: coletar informações sobre o *perfil sociodemográfico* dos participantes em todo o país (Parte 1); medir, em escala por intervalo, a *reação* dos participantes sobre os processos de divulgação, inscrição e recebimento dos materiais didáticos; alcance dos objetivos propostos; metodologia, materiais educacionais e recursos didático-pedagógicos adotados; tutoria; aplicação

e relevância do curso (Parte 2); e levantar *sugestões, valores e problemas* dos participantes em relação ao curso e seus desdobramentos (Parte 3), por meio de questões abertas cuja análise foi instrumentalizada por *softwares* de análise de conteúdo (Ratinaud, Marchand, 2012). A coleta de dados foi do tipo censitária. Todos os atores participantes das duas edições avaliadas foram convidados via *e-mail* para a avaliação.

Resultados e Discussão

A avaliação da quinta edição contou com a participação de 8.877 atores distribuídos em todo o território nacional. Na sexta edição foram 9.176 participantes. Os índices de adesão alcançaram 12,2% na quinta edição e 17,4% na sexta, o que consolida, seguramente, inferências sobre os resultados obtidos.

Verificou-se que o público-alvo contemplado em ambas as edições foi adequado ao Projeto Básico do Curso. Em maioria, os cursistas atendidos atuavam como professores em escolas públicas (68% na quinta edição, e 72,2% na sexta).

De um modo geral, pelos resultados apresentados na avaliação por item, verificou-se que as médias aritméticas globais resultantes das dimensões consideradas (cuja menor pontuação na escala de medida adotada correspondeu a 1 e a maior a 5), alcançaram um índice geral de 4.5 pontos, o que permite constatar que a reação dos participantes ao curso e seus desdobramentos foi extremamente positiva.

No entanto, a análise das taxas de conclusão revelou que o índice de evasão foi muito alto nas duas edições, atingindo 56,1% de alunos não certificados na quinta e 64,1% na sexta.

A Análise de Conteúdo possibilitou averiguar os principais motivos para evasão, quais foram: (1) carga horária de trabalho dos educadores incompatível com a carga horária destinada à realização do curso; (2) falta de acesso à internet nas escolas, o que impossibilitou a realização das atividades dos educadores no ambiente de trabalho e (3) falta de contato com os colegas (tanto no ambiente virtual quanto na própria escola de origem) para a realização das atividades em conjunto.

Conclusões

Medidas quantitativas, como notas, taxas de conclusão, número de discentes, especialistas e docentes envolvidos, infraestrutura, abrangência etc., por si só, não são suficientes para que se avalie o sucesso de ações em EaD. O levantamento de medidas qualitativas baseadas em outras evidências científicas, como valores subjacentes, percepções e demandas específicas do público-alvo sobre tais ações,

é fundamental para que tenhamos mais segurança na proposição da continuidade das mesmas.

A perspectiva qualitativa de avaliação envolve procedimentos metodológicos como etnografias, entrevistas, grupos focais que, em larga escala, são muito difíceis (ou praticamente impossíveis) de serem aplicados.

Nesse sentido, o desenvolvimento de instrumentos aplicáveis a grandes públicos que viabilizem levantamentos quali-quantitativos pode configurar uma relevante contribuição da linguística e Análise de Conteúdo para a avaliação de políticas públicas, principalmente quando é possível considerar uma ótica participativa capaz de depreender a percepção de diferentes atores envolvidos na ação avaliada (Brusselle, 2011).

Referências

- BARDIN, L.
Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BROUSSELLE, A. (Org.).
Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.
- PEREIRA, A.L.D.
Evidências da proposta pedagógica junto a diferentes atores: principais resultados da avaliação externa das 5ª e 6ª edições do curso. In: Sudbrack, M.F.O. (Org.). *A escola em rede para a prevenção do uso de drogas no território educativo*. Campinas: Armazém do Ipê, 2015. p. 65-82.
- RATINAUD, P.; MARCHAND, P.
Application de la méthode Alceste à de “gros” corpus et stabilité des “mondes lexicaux”: analyse du “Cable-Gate” avec IraMuTeQ. In: Journées Internationales d’Analyse Statistique des Données Textuelles (Jadt), 11., Liège, 2012. *Actes...* Liège: Jadt, 2012. p. 835-344.
- RUHE, V.; ZUMBO, B.
Avaliação de educação a distância e e-learning. Porto Alegre: Penso, 2013.



O zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar em Goiás no contexto dos seus objetivos de sustentabilidade: uma avaliação em profundidade

André Luiz Miranda Silva Zopelari
Universidade Federal do Rio de Janeiro.
andre.zopelari@uol.com.br

Palavras-chave:
zoneamento; cana-de-açúcar; Goiás; meta-avaliação; texto/contexto.

O presente trabalho teve por fito realizar uma avaliação em profundidade da política pública designada como zoneamento agroecológico (ZAE) da cana-de-açúcar, particularmente para o estado de Goiás. Esta meta-avaliação foi realizada através de um percurso paradigmático desde os modelos positivistas até ao paradigma pós-positivista, em uma de suas tipologias: pós-construtivismo, em que a avaliação é muito mais complexa que a mera aferição (quantitativa) de resultados específicos. A busca da interação entre o texto e o contexto de cada aspecto da política pública permite deduzir que a política pública escolhida para ser submetida a uma avaliação em profundidade ou meta-avaliação é menor que as complexidades que informam o seu objeto. Em termos de *resultados alcançados*: a meta-avaliação do ZAE propiciou o desvendamento de um universo muito mais complexo do ponto de vista da avaliação de seu fim último, que é a sustentabilidade. Depreende-se, por isso mesmo, que diferentes outras políticas devem ser avaliadas para que a avaliação do ZAE faça algum sentido, isoladamente. A fusão do texto do ZAE com os variados contextos a que foi exposto ao

longo desta avaliação em profundidade revela que desta política pública não se pode dizer que foi plenamente satisfatória, mas, por outro lado, para que seus objetivos fossem atendidos haveria necessidade de outras políticas.

Objetivo

Realizar uma avaliação em profundidade da política de zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar no estado de Goiás.

Metodologia

O presente artigo aspira a conquistar seu precípua objetivo a partir de uma discussão comparativa de outros documentos que possuem a manifesta intenção de avaliar e/ou construir uma história sobre o futuro (cenários ou previsões) levando em conta alguns parâmetros e dispositivos legais, infralegais e da indústria (setor de atividade); portanto, com fontes secundárias. Também algumas fontes primárias serão informadas no desenvolvimento do presente trabalho, através de entrevistas com formuladores e participantes em algumas instituições que se envolveram na elaboração do zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, tais como: Embrapa, IBGE, CTC, Única durante a fase do trabalho de campo. Essas entrevistas visam a capturar a trajetória das instituições, de alguns formuladores, de alguns atingidos pelo zoneamento (sejam beneficiários ou não), a fim de compreender o processo de significados e ressignificações do conceito de sustentabilidade, ameaça ao meio ambiente, o papel da cultura canavieira no crescimento econômico, essencialmente.

Discussão

O paradigma pós-positivista é aquela norma geral que orienta – no caso presente – a avaliação de acordo com elementos além da razão e bastante vinculada a esquemas lógicos. Essa norma geral está aplicada, embora notadamente diluída em todo o trabalho desenvolvido neste artigo, que, de certa maneira, aparenta ser bem analítico do ponto de vista das categorias e elementos centrais apreciados. Nesse paradigma, a linguagem, a crítica, a ética e a coerência (institucional) estão bastante ativas em todas as avaliações realizadas nos textos coligidos.

As origens desse paradigma, consoante Lejano (2012), remontam à filosofia da linguagem, sob cujo patrocínio Wittgenstein (1922) irrompe desafiando a lógica e seu significado literal mais básico ao percutir que “todo o conhecimento era uma forma de jogo de linguagem” (2012, p. 107). A partir desse pensamento, advieram outras construções que se encontravam distantes do sistema positivista-racionalista (*idem; idem*), levando a um desafio aos principais conceitos do Iluminismo, em especial: a primazia da razão e o sentido.

Essas eram as bases da ciência (ou modelo da ciência) que, mais tarde, era posto em xeque por novos desafios que partiram de Kuhn, Latour e outros, ao afirmarem ser a ciência uma construção social em si mesma, sujeita à tradição, consenso e preconceito. A Escola de Teoria Crítica de Frankfurt perpetrou o ataque mais sustentado ao modelo racional. A Escola de Frankfurt aprofundou uma tarefa intelectual iniciada por Marx e por Weber, e descreveu uma dialética negativa, que tomou as presunções básicas do modelo clássico e revelou inconsistências próprias do modelo (*idem*, p. 108). Habermas ao se juntar àquela Escola aportou a proposição de que a razão poderia ser encontrada na comunicação intersubjetiva em vez de um sujeito privilegiado. Assim, a Escola de Frankfurt avançou de uma mera crítica negativa ao modelo racionalista para um modelo instrumental e utilitário da razão e com a contribuição desse último sociólogo obteve uma maior completude do seu modelo ao introduzir um manejo não instrumental da razão.

A partir desse constructo, a filosofia das premissas do poder e dominação (Nietzsche, 1901 Foucault, 1977), pedagogia opressora (Freire, 1973) e a educação para a prática (Dewey, 1925), a teoria psicanalítica de (Freud, 1899) e a teoria construtivista (Piaget, 1929) foram desconstruindo o fundamento do modelo racional que expressava a idéia de que o significado de um texto (ou realidade) é fixo e que reside no próprio autor, a quem cabe unicamente revelar tal verdade, sendo, por conseguinte o *texto*, que passa de Wittgenstein em diante a estar sujeito à interpretação.

Eis as bases para um aprofundamento da avaliação em uma fase adiantada do percurso paradigmático em relação à normativa positivista.

Com esse breve desenvolvimento a partir das bases lançadas no início deste tópico, pode-se impulsionar um deslocamento no percurso paradigmático para as concepções que orientaram a meta-avaliação neste paradigma pós-positivista, que, ao final, será identificado como pós-construtivista.

Considerações finais

Este artigo percorreu uma linha que começa com a descrição da política pública que foi avaliada; após conheceu os contextos políticos, ideológicos e as articulações envolvendo sua elaboração, aprovação, implementação e discussão. A seguir, passou por um roteiro básico de avaliação. Em sua quarta parte, propôs-se a elaborar uma meta-avaliação discutindo, cotejando e observando diferentes materiais, pontos de vista e avaliações, ora pontuais ora mais abrangentes. Inferiu-se que no paradigma pós-positivista, em uma apurada tipologia – pós-construtivismo –, a avaliação é muito mais complexa que a mera aferição (quantitativa) de resultados específicos. A busca da interação entre o texto e o

contexto de cada aspecto da política pública permite deduzir que a presente política pública escolhida para ser submetida a uma avaliação em profundidade ou meta-avaliação é menor que as complexidades que informam o seu objeto.

Em termos de *resultados alcançados*, procurou-se analisar os diferentes objetivos da avaliação em profundidade e assim determinar sob que aspectos o ZAE pode realmente ser avaliado.

A fusão do texto do ZAE com os variados contextos a que foi exposto ao longo desta avaliação em profundidade revela que desta política pública, inicialmente normativa, regulatória mesmo para os seus objetivos formais postos não se pode dizer que foi plenamente satisfatória, mas, por outro lado, para que seus objetivos fossem atendidos haveria necessidade de outras políticas, incluindo ações de comando e controle, e um redesenho das tendências e modelos de negócios das firmas que atuam no agronegócio sucroalcooleiro.

Referências

BRASIL.

Decreto n. 6.961, de 17 de setembro de 2009.

FERREIRA, O.M.; OLIVEIRA, E.L. de.

Avaliação do crescimento das indústrias sucroalcooleiras do estado de Goiás. Dez. 2007. Disponível em: <http://www.ucg.br/ucg/prope/cpgss/ArquivosUpload/36/file/AVALIA%C3%87%C3%83O%20DO%20CRESCIMENTO%20DAS%20IND%C3%A9RIAS%20SUCROALCOOLEIRAS%20DO%20ESTADO%20DE%20GOI%C3%81S.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2011.

GUBA, E.G.; LINCOLN, Y.

Avaliação de quarta geração. Campinas: Editora da Unicamp, 2011. p. 27-131.

GUERREIRO, V.M.; PELLEGRINO, G.Q.

Geração e organização das informações da cana-de-açúcar: impactos das mudanças climáticas e avaliação espaço-temporal. 2010. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/868694/geracao-e-organizacao-das-informacoes-da-cana-de-acucar-impactos-das-mudancas-climaticas-e-avaliacao-espaco-temporal>. Acesso em: 15 jul. 2016.

IRENA.

International Renewable Energy Agency. *Renewable energy and jobs: annual review*, 2016. Disponível em: <http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=Subcat&PriMenuID=36&CatID=141&SubcatID=2729>. Acesso em: 15 jul. 2016.

LEJANO, R.P.

Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.



Avaliação de impacto do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares, Proap III: marco conceitual e linha de base

Andrea Paulo da Cunha Pulici
andreappulici@gmail.com

Clarissa Age
c.age2207@gmail.com

Taís Raiher Borges
Maína Campos
Celidônio de Campos

Instituições: Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (SMHC)
da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), Instituto Pereira Passos (IPP),
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Palavras-chave:
avaliação de impacto;
marco conceitual;
linha de base; matriz
de indicadores.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar a experiência de avaliação de impacto da Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (SMHC) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) e do Instituto Pereira Passos (IPP), em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (Proap III).

De acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, quase 23% dos residentes da cidade moravam em favelas, sendo que ao longo dos três últimos censos a população das favelas cresceu a uma taxa quase três vezes superior à existente nos bairros legais.

O Proap foi criado em 1993 (Favela-Bairro) e é um dos principais programas de intervenção pública nas favelas cariocas. A terceira etapa do programa, agora inserida no Programa Morar Carioca, tem previsão de atendimento

de 31,6 mil domicílios e de mais de 96 mil habitantes, com investimentos de US\$ 300 milhões.

Seu objetivo é melhorar a qualidade de vida dos moradores de assentamentos informais de baixa renda (favelas ou loteamentos irregulares) da cidade do Rio de Janeiro, dotando-os de infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, apoiando o desenvolvimento de capital humano e social. Está organizado em quatro componentes: urbanização integrada; programas sociais; regularização urbanística e fundiária; e desenvolvimento institucional.

Mas por que avaliar esse tipo de programa? Diante da complexidade e alto custo de tais projetos, o desenho deve ser baseado em evidências de quais intervenções são mais efetivas, sendo a avaliação de impacto crucial para determinar a relação de causalidade entre as intervenções e os resultados observados, incorporando as experiências adquiridas em projetos futuros.

Avaliações de impacto de projetos de urbanização, entretanto, são particularmente desafiadoras em função da dificuldade de implementação dos projetos e da multidimensionalidade das intervenções, tanto em termos da unidade como do tema de impacto.

Na avaliação do Proap III a dimensão-fim é a efetividade e sustentabilidade dos investimentos no pós-obra e leva em consideração a seguinte pergunta: qual o impacto das obras na vida das famílias que residem nessas áreas? A ideia é, portanto, construir o contrafactual do beneficiário, investigando a relação de causalidade entre determinada intervenção e os resultados observados nas unidades de estudo, respondendo a perguntas como: caso o programa não tivesse ocorrido, como estariam seus beneficiários?

A metodologia propõe estimar o impacto médio do programa, comparando o grupo de beneficiários com outro grupo de indivíduos similares que não foram expostos ao programa. A qualidade da avaliação depende, portanto, do quão similar é o grupo de comparação (grupo de controle) em relação ao grupo de beneficiários (grupo de tratamento).

O primeiro passo da avaliação foi a elaboração do marco conceitual do programa. A elaboração de um marco lógico tem como vantagens a especificação precisa das atividades a serem realizadas; a análise clara da relação das atividades e dos produtos requeridos para atingir o propósito estabelecido; a descrição de indicadores de desempenho e das fontes de verificação; e a especificação das condicionantes para o sucesso do projeto, permitindo ao gestor examinar o desempenho do programa em todas as suas etapas.

O desenho da matriz de indicadores, prevista dentro do marco conceitual, levou em consideração o objetivo e os componentes do Proap III, que compõem a totalidade dos aspectos que se quer avaliar. Na matriz estão incluídas as relações

entre os objetivos do programa, os componentes que atendem a esses objetivos, as ações desenvolvidas, as metas a serem alcançadas, os indicadores de produto, de resultado e de impacto esperados.

O sistema de monitoramento tem como função acompanhar os indicadores identificados na matriz a partir das informações geradas pela SMHC, pelas unidades responsáveis por componentes específicos e por pesquisas de campo nas comunidades beneficiadas. Para uma melhor avaliação do programa foram criados ainda três índices de avaliação de impacto: índice de integração urbana, índice de desenvolvimento social (IDS) e índice de valorização imobiliária.

O método compara a variação dos indicadores de impacto entre beneficiários e não beneficiários em dois pontos do tempo: M0 (linha de base) e M1 (momento 1). Primeiro, calcula-se a diferença entre os dois pontos do tempo ($M1 - M0$) para cada grupo. Depois, calcula-se a diferença entre os grupos.

A metodologia – chamada diferenças em diferenças com *matching* – procura mitigar ao máximo as possíveis diferenças entre os grupos de tratamento e de controle. Esse método possui vantagens para o caso do Proap III, pois para ser válido basta que os grupos tenham trajetórias similares ao longo do tempo, podendo partir de condições iniciais diferentes, tanto nas dimensões mensuráveis como nas não observadas pelo avaliador.

Ainda assim, é preciso definir um grupo de controle o mais similar possível ao grupo de tratamento, tornando mais crível a hipótese de que ambos terão trajetórias similares. Dessa forma, foi escolhido o método de *propensity score matching*, para estimar a probabilidade de determinada unidade parecer com o grupo de tratamento usando toda a informação disponível.

Operacionalmente, o *matching* cria um índice a partir de uma lista de variáveis que é calculado para todas as unidades de tratamento e todos os candidatos a controle. Para cada unidade de tratamento é escolhido um controle que possua o índice mais próximo.

As variáveis levadas em consideração para determinação dos grupos de controle foram: ausência de histórico ou de previsão de programa de urbanização; IDS; proximidade; número de domicílios e data de criação da favela/loteamento.

A linha de base (M0) dispõe os dados que descrevem a situação que o programa abordará e a análise do contexto social anterior à intervenção, a partir da realização de uma pesquisa de campo quantitativa. No M1, até seis meses após o término das obras, descreve-se novamente a situação encontrada, a partir da realização de nova pesquisa.

Os instrumentos de coleta utilizados foram a listagem de domicílios, prévia à pesquisa de campo, constituindo uma lista de endereços do território com

todas as edificações existentes, o questionário M0 e o roteiro de levantamento de informações do entorno.

O questionário M1, a ser utilizado no segundo momento da pesquisa, é composto pelo questionário M0 adicionado do questionário de avaliação do Proap, questionário de avaliação imobiliária e questionário sobre mobilidade (somente para os moradores originais que não residem mais no domicílio pesquisado no M0). O questionário tem como objetivo diagnosticar a situação sociodemográfica das famílias, a mobilidade residencial, o acesso a equipamentos e serviços na comunidade e a percepção dos moradores quanto ao território no qual vivem.

O questionário da pesquisa de linha de base foi aplicado para uma amostra de aproximadamente 20% dos domicílios das favelas e para o universo dos loteamentos objeto do programa e seus respectivos controles, totalizado 5.321 entrevistas domiciliares e 1.316 entrevistas em estabelecimentos comerciais, ao longo de seis meses. A amostra foi estratificada por território de tratamento. Em suma, o desenho amostral procura medir o impacto no território (domicílios), nas famílias e avaliar se houve mudança no perfil demográfico e por quê.

Referências

FIELD, E.; KREMER, M.

Impact evaluation for slum upgrading interventions. 2008. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTURBANPOVERTY/Resources/kremer_field.pdf.

SOARES, F.; SOARES, Y.

The socio-economic impact of Favela-Bairro: what do the data say? Washington: Office of Evaluation and Oversight (OVE)/Inter-American Development Bank, 2005. (OVE Working Papers, n. 805).

GONZALEZ-NAVARRO, M.; QUINTANA-DOMEQUE, C.

Paving the streets for the poor: experimental analysis of infrastructure effects. *Review of Economics and Statistics*, v. 98, n. 2, p. 254-267, 2016.



Avaliação institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uso dos resultados, implicações e tendências

Any Kadidja de Melo Tavares Pinheiro
Grupo Interdisciplinar de Análise e Avaliação de Políticas Públicas (Giapp)/
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
anykadidja@hotmail.com

Lincoln Moraes de Souza
Giapp/UFRN.

Palavras-chave: meta-avaliação; avaliação institucional; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); avaliação institucional da UFRN.

Meta-avaliação é um termo utilizado primeiramente por Scriven (1969), para referir-se qualquer avaliação de avaliação, sistema de avaliação ou dispositivo de avaliação, cujo aspecto teórico envolve a avaliação metodológica do papel da avaliação e cujo aspecto prático direciona-se a avaliar desempenhos específicos de uma avaliação. Fundamentando-se neste, Stufflebeam (2001, p. 182, 183) a conceitua como “o processo de delinear, obter e aplicar informações descritivas e julgar informações sobre a utilidade da avaliação; sua viabilidade, adequação, precisão e o seu caráter sistemático; a competência, a integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social para orientar a avaliação e publicizar, em relatório, os seus pontos fortes e fracos” e, assim, contribuir para auxiliar os avaliadores a planejar, conduzir, melhorar, interpretar e relatar seus estudos, o que faz dessa prática, para os avaliadores, uma obrigação profissional. Souza (2016) acrescenta que, além de técnica, essa atividade é prática e política, pois envolve diferentes escolhas,

interesses e visões de mundo e, após efetuar a análise dos principais autores que discutem a meta-avaliação, mostra, em geral, os limites e avanços teórico-metodológicos dessa prática, sistematizando nessa obra parte dos debates efetuados no Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (Giapp) com os quais também dialogamos neste trabalho. Diante do exposto, são notórias a importância e a amplitude que a prática avaliativa vem adquirindo nas últimas décadas, notadamente no contexto das novas configurações do Estado em seu molde neoliberal. No âmbito da educação superior, foco de nosso interesse, se destaca por ser um instrumento tido como capaz de verificar o alcance dos objetivos e metas institucionais, como mecanismo de controle do Estado e da sociedade sobre as ações públicas, e como fonte de informações direcionadas à captação de recursos orçamentários direcionados à manutenção e/ou ampliação dos serviços avaliados e destaca-se na legitimação e na definição dos critérios de qualidade dos espaços educacionais. Sua aplicação nas instituições de ensino produz impactos consideráveis sobre a credibilidade dos serviços, mas sua validade, em geral, não é questionada. Não é habitual submeter esses procedimentos e critérios a meta-avaliações, então, o atendimento ou não dos requisitos mínimos da boa prática avaliativa, sobretudo no que se refere às questões éticas e políticas, permanece uma incógnita. Para Stufflebeam (2001) a prática avaliativa não acontece aleatoriamente, antes fundamenta-se em normas e princípios, notadamente, *as normas de avaliação do programa* (Joint Committee, 1994), os *princípios orientadores* da American Evaluation Association (AEA, 1995) e os *padrões avaliação de pessoal* (Joint Committee, 1988). Estas últimas preconizadas para uso em avaliações de julgamento de pessoal e de sistemas de avaliação de pessoal. Essas normas têm o papel de garantir a confiabilidade das conclusões avaliativas. É nesse contexto atual e complexo, instigante e desafiador, que a proposta deste trabalho se inscreve. Ela apresenta nossa proposta de pesquisa do doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), ora em curso. Busca desenvolver o tema da avaliação institucional, mais especificamente, da avaliação institucional da UFRN. Recorre à meta-avaliação como instrumento teórico-metodológico de apreensão dessa prática. Essa escolha foi motivada pela minha inserção profissional na realidade institucional da UFRN como assistente social da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (Proae), da participação no Giapp, e das conversas com o orientador, diálogo que me levou a problematizar a avaliação institucional da UFRN. Assim, nosso objetivo geral seria efetuar uma meta-avaliação da avaliação institucional da UFRN do período de 1994 a 2014. Como recorte temporal foi definido o período de 1994 – quando a avaliação institucional foi implantada na UFRN, no formato do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) –, até 2014, tendo em vista o período de dez anos de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação

Superior (Sinaes) nessa instituição. Quanto aos objetivos específicos intenta: apreender se, e em que medida, os resultados da avaliação institucional da UFRN têm sido utilizados pela instituição e seus usuários; apreender e analisar quais os resultados da avaliação institucional da UFRN têm sido utilizados, por quem e com que objetivo; apreender e analisar quais sujeitos da comunidade acadêmica estão implicados no processo avaliativo e quais as suas prioridades para a universidade. Como princípios de análise elencamos: a utilidade, a participação e a produção, em alguma medida, do que socialmente se compreende por bem-estar humano. A avaliação institucional na UFRN vem sendo construída desde 1994. Atualmente, encontra-se vinculada à Pró-reitoria de Planejamento e Coordenação Geral (Proplan), estando sob responsabilidade da Comissão Própria de Avaliação (CPA). É compreendida como um instrumento de gestão direcionado a analisar e produzir conhecimento sobre a realidade institucional e a subsidiar a tomada de decisões que resultem na ampliação dos serviços e na melhoria de sua qualidade. Por isso, nosso enfoque maior centra-se em apreender que contribuições as conclusões avaliativas da avaliação institucional praticada pela UFRN têm trazido para a tomada de decisões e como essas têm contribuído para melhoria desses serviços educacionais. Nosso problema é: como os resultados da avaliação institucional têm sido utilizados pela UFRN? A hipótese levantada é de que: os resultados da avaliação institucional na UFRN têm sido utilizados, prioritariamente, para legitimar a eficiência da UFRN frente ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e órgãos de fomento. Metodologicamente, utilizaremos a abordagem quantitativa e qualitativa do objeto de estudo, com enfoque na tomada de decisão, por observar, nos discursos institucionais, que o objetivo central da avaliação institucional seria subsidiar a tomada de decisões, definir as ações a serem priorizadas, distribuir recursos e deliberar a respeito dos rumos da instituição e de seu futuro. Quanto às técnicas pesquisa, utilizaremos: a pesquisa documental e bibliográfica; análise de conteúdo; observação; entrevista semiestruturada; análise do discurso; *checklist*. Quanto aos resultados preliminares, verificamos que a avaliação institucional ocupa um espaço delimitado no âmbito da UFRN. É prevista nos documentos institucionais, tem equipe e orçamento próprios e normativas que direcionam suas ações. Contudo, é necessário desvelar o que está implícito nesse interesse e o que predomina, se a “obediência” ao MEC ou a consciência da importância dessa ação, a melhoria qualitativa desse espaço e de seus serviços. Daí a importância de buscar apreender: para quê e para quem essa ação tem sido útil? Ela tem prática sistemática e direcionada a avaliação de todas as dimensões institucionais. Contudo, observamos nos relatórios de auto-avaliação o predomínio da descrição das ações e resultados quantitativos do crescimento e/ou decréscimo numérico dessas atividades. É orientada pelas mesmas normativas desde sua criação, em 1994, apesar dos redirecionamentos dados pelo Sinaes. Isso reitera a necessidade da meta-avaliação, como instrumento

de apreensão das mudanças teórico-metodológicas da avaliação institucional da UFRN e de suas consequências para a produção das conclusões avaliativas e sua utilização. Nossa intenção é contribuir para a ampliação do debate acerca da meta-avaliação, particularmente, de sua aplicação teórico-metodológica na apreensão da avaliação institucional da UFRN e para desvelar o que está implícito nas conclusões avaliativas que têm sido utilizadas como referência para legitimar e credenciar essas instituições, seus procedimentos, normas e princípios.

Referências

LOPES, P.I.X.

Uma avaliação política da política de avaliação da educação superior brasileira. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

SOUZA, L.M. de.

As grandes abordagens, enfoques principais e outras classificações de avaliação de políticas públicas. Material de circulação interna do Grupo Interdisciplinar de Estudos, Análise e Avaliação de Políticas Públicas (Giapp). Natal. 2016. Mimeografado.

SCRIVEN, M.

The meta-evaluation checklist. Disponível em: <http://michaelscriven.info/papersandpublications.html>. 2015.

SCRIVEN, M.

Key evaluation checklist (KEC). Disponível em: <http://michaelscriven.info/papersandpublications.html>. 100ª ed. 2015.

STUFFLEBEAM, D.L.

The meta-evaluation imperative. Disponível em: https://www.wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/The_Metaevaluation_Imperative.pdf. 2001.

**Índice remissivo de autores
e palavras-chave**

A

abordagem multidimensional 25
acesso 105
acesso aberto 109
administração pública 41
Age, Clarissa 9, 157
Aguiar, Mariana de Araujo 8, 97
Almeida, Renata Monteiro de 8
análise de conteúdo 149
apreensão de medicamentos em trânsito 71
atração de empresas 119
avaliação 49, 97, 145
avaliação de impacto 157
avaliação do desenho 33
avaliação em profundidade 89
avaliação institucional 161
avaliação institucional da UFRN 161

B

biodiversidade 127
biotecnologia 57
Bocaiuva, Adriana de Lima 9, 139
Borges, Tais Raiher 9, 157
Brasil 63

C

Cadeias Globais de Valor (CGV) 71, 75
Calabre, Lia 8, 101
Campos, Celidonio de 9, 157
Campos, Maina 9, 157
cana-de-açúcar 153
Cardoso, Gisela 7, 49, 53
Carnaval 89
Carvalho, Camila Lidizzia de 8, 109
Central Única dos Trabalhadores (CUT) 125
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CTI/S) 63
Clauzet, Mariana 7, 25
cobrança pelo uso da água 139
Coloneze, Yuri Ferreira 7, 41
comunidades quilombolas 33
Constancio, Thiago Inocencio 8
cooperação internacional 75
Correa, Isabela Seixas 7, 25

Costa, Camila Lopes Correa da 8, 105
Cruz, Danielle Maia 8, 89
Cruz, Marly Marques da 7, 49

D

Dantas, Daniele 8, 85
Defendi, Hugo Garcia Tonioli 8
descentralização 139
desenvolvimento 71, 125
desenvolvimento inclusivo 63
desenvolvimento rural 133
desenvolvimento territorial 133
desigualdade 29
desigualdade de renda 37
desigualdade social 21
Directly Observed Treatment Short-Course (Dots) 53
direitos culturais 105
Domingues, Alexandre Pires 9, 145
Dugand, Adriana Gaviria 7

E

EaD 149
edital 89
educação infantil 25
Egler, Tamara Tania Cohen 9
Estado 127
Estado brasileiro 145
Etiópia 53

F

Fairbanks, Alexandre de Serpa Pinto 8
federalismo 127
Ferreira, Luisa Lemos 8
financiamento 93
Fortaleza 89

G

Gandra, Rodrigo Mendes 7, 37
geração de renda 21
gestão de recursos hídricos 139
gestão pública de cultura 85
Goiás 153

Gomes, Ronaldo Marques 7, 45
governança 75
Graciano Geque, Eduardo R. 17

H

história do pensamento econômico 37

I

implementação 49
indicadores 97
indicadores culturais 85
industrialização rural 133
inflação 29
inovação 75, 115
Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) 125
Instituto de Tecnologia de Imunobiológicos 57
instrumentos avaliativos 149

K

Kiflie, Yibeltal 7, 53

L

Lemma, Wuleta 7
Lima, Deborah Rebello 8, 101
Lima, Leonardo Dias 7
linha de base 157

M

Maia, Maria de Lourdes de Souza 8, 57
Marchi, Rafael de 8, 57
marco conceitual 157
Martins, Cristina Maria dos Reis 9, 119
matriz de indicadores 157
meta-avaliação 9, 153, 161
metodologia 33
microfinanças 21
Moçambique 17
Moraes, Marcelo Viana Estevão de 9
Moreira, Raquel 8
Muniz, Wagner 9, 133

N

Nunes, Nina Lys de Abreu 9, 127

O

oferta cultural 85

Oliveira, Ana Claudia Dias de 8

Oliveira, Euglébia Andrade de 7, 49

Oliveira, Margareth Martins 7

Oliveira, Simone Auxiliadora Borges 8, 57

P

papel da cultura 101

Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP- SUS) 57

parques tecnológicos 119

patentes 67

Pereira, Ana Luzia Dias 9

Pinheiro, Any Kadidja de Melo Tavares 9, 161

Pinho, Carlos Eduardo Santos 7, 29

planejamento governamental 29, 81

planejamento urbano 115

Plano Nacional de Cultura (PNC)\; 109

Plano Plurianual (PPA) 81

pobreza 17, 29

política ambiental 127

política industrial 119, 125

Política Nacional de Cultura Viva (PNCV) 101

política pública de saneamento 41

política pública de saúde 45

políticas culturais 8, 93

políticas culturais contemporâneas 101

políticas de desenvolvimento industrial 9

políticas de inovação 9

políticas públicas 17, 25, 133, 145

políticas públicas de cultura 81

política tecnológica 67

priorização de agendas 63

processo decisório 93

Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura) 93

Projeto QualiSUS-Rede (QSR) 49

propriedade intelectual 67, 71

Pulici, Andrea Paulo da Cunha 9, 157

R

Rede de Política Pública (RPP) 115
Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH) 75
Redes de Atenção à Saúde (RAS) 45
reformas de mercado 29
Rio de Janeiro 85

S

saneamento ambiental 41
Santos, Elizabeth Moreira dos 7
saúde 7, 67
saúde coletiva 49, 53
sistema de indicadores 85
Sistema Único de Saúde (SUS) 45
Souza, Elizabeth Castelo Branco de 7, 21
Souza, Jane Mary Gondim de 7, 21
Souza, Lincoln Moraes de 9, 161
Souza, Wemerton Monteiro 8

T

Teoria da Mudança (TdM) 33
teoria do capital humano 37
texto/contexto 153
tradução do conhecimento 63
Tratado de Marraqueche 109
Trips 71
tuberculose 53

U

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) 161
Urti, Maria Cecilia Tomassini 8, 63

V

vale-cultura 105
Viana, Luiz Fernando Gonçalves 7, 21
Vieira, Juanito Alexandre 9

W

Werner, Claudia 9, 115

Wilson, Suzanne 7

Woldemichael, Kifle 7

Z

Zimbrão, Adelia 8

zoneamento 153

Zopelari, Andre Luiz Miranda Silva 9



<http://inctpped.ie.ufrj.br/nuppaa>