

Gestão Pública no Recôncavo panorama de estudos

Daniela Abreu Matos
Doraliza A. A. Monteiro
Siélia B. Brito
(Orgs.)



Gestão Pública no Recôncavo: panorama de estudos

REITOR

Fábio Josué Souza dos Santos

VICE-REITOR

José Pereira Mascarenhas Bisneto

SUPERINTENDENTE

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

CONSELHO EDITORIAL

Ana Lúcia Moreno Amor

Josival Santos Souza

Luiz Carlos Soares de Carvalho Júnior

Maurício Ferreira da Silva

Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade

Robério Marcelo Rodrigues Ribeiro

Rosineide Pereira Mubarack Garcia (presidente)

Sirlara Donato Assunção Wandenkolk Alves

Walter Emanuel de Carvalho Mariano

SUPLENTES

Carlos Alfredo Lopes de Carvalho

Marcílio Delan Baliza Fernandes

Wilson Rogério Penteado Júnior

COMITÊ CIENTÍFICO

(Referente ao Edital nº. 001/2020 EDUFRB – Coleção Sucesso
Acadêmico na Graduação da UFRB)

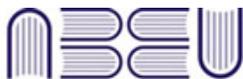
Robert Verhaine

Pamela de Medeiros Brandão

Luiz Paulo Jesus de Oliveira

Olívia Maria Costa Silveira

EDITORA FILIADA À



**Associação Brasileira
das Editoras Universitárias**

Daniela Abreu Matos
Doraliza A. A. Monteiro
Síélia B. Brito
(Orgs.)

Gestão Pública no Recôncavo: panorama de estudos



Editora UFRB
Cruz das Almas - Bahia

2021

Copyright©2021 by Daniela Abreu Matos, Doraliza A. A. Monteiro
Siélia B. Brito

Direitos para esta edição cedidos à EDUFRB.

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica:

Antonio Vagno Santana Cardoso

Revisão e normatização técnica:

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Foto de Capa:

Janaiany Miranda

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio,
seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

G393 Gestão pública no Recôncavo: panorama de estudos/
Organizadores: Daniela Abreu Matos, Doraliza
Auxiliadora Abranches Monteiro e Siélia Barreto
Brito. _ Cruz das Almas, BA: EDUFRB, 2021.
268p.; il.

Este Livro é parte da Coleção Sucesso Acadêmico
na Graduação da UFRB – XIV.

ISBN: 978-65-87743-13-4.

1.Gestão pública – Recôncavo (BA). 2.Políticas
públicas – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo
da Bahia. II.Matos, Daniela Abreu. III. Monteiro, Doraliza
Auxiliadora Abranches. IV.Brito, Siélia Barreto. V.Título.

CDD: 351

Ficha elaborada pela Biblioteca Central de Cruz das Almas - UFRB.
Responsável pela Elaboração - Antonio Marcos Sarmiento das Chagas (Bibliotecário - CRB5 / 1615).
(os dados para catalogação foram enviados pelos usuários via formulário eletrônico)

Livro publicado em 25 de agosto de 2021.



Editora UFRB

Rua Rui Barbosa, 710 – Centro
44380-000 Cruz das Almas – Bahia/Brasil

Tel.: (75) 3621-7672

editora@reitoria.ufrb.edu.br

www.ufrb.edu.br/editora

www.facebook.com/editoraufrb

Apresentação

*Daniela Abreu Matos
Doraliza A. A. Monteiro
Lys Vinhaes Dantas
Siélia B. Brito*

Neste livro, são apresentadas pesquisas que foram desenvolvidas e defendidas como trabalho de conclusão de curso (TCC) de, hoje, egressos do Curso Superior de Tecnologia da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Observa-se importantes produções geradas ao final dos cursos, oportunizando aos alunos, a partir dos fundamentos oferecidos nas disciplinas, em ações de pesquisa, extensão e campos de estágio, gerar reflexões teóricas que contribuem para compreensão e solução de problemas no campo da gestão pública e sistematizam o desenvolvimento de tecnologias propostas, que podem ser testadas e (re)aplicadas. Embora nem todos os capítulos sejam de municípios que compreendem o chamado Território de Identidade do Recôncavo da Bahia, o título “Gestão Pública no Recôncavo: panorama de estudos”, retrata uma produção que é fruto de um Curso inserido neste território, mas que sua produção teórico-reflexiva perpassa os limites territoriais.

No Curso de Tecnologia em Gestão Pública da UFRB, é possível a apresentação de dois formatos de TCC: monográfico e produto tecnológico. Este último formato foi incluído em 2017, a partir da Resolução Conac 18/2017, e pretende dar resposta a um problema identificado em um órgão público, estatal ou não estatal, veiculada em formato de cartilha, manual, projeto de intervenção, projeto de lei, diagnóstico, dentre outras possibilidades. Para este livro, que compõe a Coleção Sucesso Acadêmico na Graduação na UFRB/2020, foram escolhidos principalmente os trabalhos

desenvolvidos originalmente em formato monográfico, seguindo a estrutura prevista pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O Curso de Tecnologia em Gestão Pública completa dez anos em 2020 e, ao longo do tempo, vem acumulando experiências que têm moldado suas abordagens de orientação e de avaliação das pesquisas e dos trabalhos finais. Tais trabalhos estão inseridos em eixos temáticos, nos quais se posicionam os professores-orientadores. Dos nove eixos existentes no Projeto Pedagógico do Curso (que podem ser consultados no site www.ufrb.edu.br/gestaopublica), seis estão representados neste livro. São eles:

1. **Perspectivas e desafios da gestão pública contemporânea**, que se volta para investigar singularidades da gestão pública brasileira, estatal e não estatal; aspectos de governabilidade, governança e responsividade, flexibilização de relações de trabalho, dentre outros aspectos.
2. **Gestão Social e Desenvolvimento Local**, eixo que abrange questões teóricas e práticas relacionadas à construção da governança territorial, com destaque para a atuação dos atores governamentais, da sociedade civil e do mercado; participação social.
3. **Questões econômicas e gestão pública**, eixo que engloba aspectos da gestão pública e o cenário macroeconômico, seus agregados e políticas, geração de emprego, política fiscal, monetária e cambial, desigualdade e pobreza, dentre vários elementos.
4. **Estudos Universidade – Sociedade**, eixo que toma a universidade como campo de reflexão, em sua relação com outros níveis de educação formal e com a educação não formal, suas políticas, seus alunos. Em especial, neste eixo

se investigam as relações da UFRB com o Recôncavo da Bahia.

5. **Políticas públicas e democracia.** Neste eixo, são tratados estudos sobre o ciclo de políticas públicas, com foco em cada uma de suas fases, gestão democrática, instituições políticas, políticas sociais e história política da administração pública no Brasil.
6. **Avaliação, Informação e Políticas Públicas:** Estudos teóricos e empíricos sobre a avaliação de políticas públicas e sobre políticas de avaliação; sobre suas definições político-conceituais, delineamentos metodológicos, usos feitos tanto dos resultados quanto de outros elementos da avaliação, no planejamento, implementação ou posteriores à divulgação dos resultados; sobre avaliadores, avaliados, stakeholders e usuários; sobre a definição e uso de indicadores, taxas e índices; sobre a relação Universidade – Serviço Público na geração e no uso de conhecimento e dados para a gestão; importância da informação no planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas.

Os textos aqui apresentados oferecem um panorama significativo, ainda que parcial, da produção acadêmica do Curso de Tecnologia em Gestão Pública ao longo dos seus dez anos de existência. A partir deles, o leitor poderá também observar a riqueza de abordagens metodológicas adotadas pelos então estudantes de gestão e seus orientadores e orientadoras, bem como a diversidade de temas de pesquisa que tangenciam os diversos e complexos aspectos da gestão pública brasileira.

O capítulo de abertura dessa publicação intitulado “*WhatsApp* na gestão municipal de São Félix-BA” está em diálogo com o eixo de pesquisa que busca refletir sobre **desafios da gestão pública contemporânea** e, nesse caminho, as autoras Valdelice Santos

e Daniela Matos realizam um estudo de caso sobre a utilização do aplicativo *WhatsApp* pela Prefeitura Municipal de São Félix como estratégia de endocomunicação, a fim de refletir sobre as potencialidades, os desafios e limites dessa utilização.

Os capítulos “Economia da Cultura e Criativa no desenvolvimento de Cachoeira” e “Feira livre de alimentos de Maragogipe como mecanismo de inclusão” estão articulados ao eixo de pesquisa em **gestão social e desenvolvimento local**. O primeiro deles, de autoria de Leonardo Martins e Jorge Antonio Silva, faz uma análise das atividades e dos setores relacionados à economia da cultura e criativa em prol do desenvolvimento socioeconômico da histórica cidade de Cachoeira. Já o capítulo de autoria de Carlos Lopes e Jorge Antonio Silva apresenta uma investigação sobre a feira livre de alimentos do município de Maragogipe/BA enquanto instrumento de inclusão socioeconômica para os feirantes e suas famílias.

A seção seguinte discute intersecções entre **questões econômicas e a gestão pública** e nesse debate o capítulo de Elivandson Ribeiro e Doraliza Monteiro intitulado “A participação das microempresas nos processos de compras públicas” discute a participação das microempresas nos processos de compras públicas no município de Governador Mangabeira, apontando as principais dificuldades e vantagens pelas microempresas em participar do processo licitatório. Já o capítulo “Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de controle interno” de autoria de Deise Rodrigues e Siélia Brito analisam o sistema de controle interno municipal da cidade de Cruz das Almas/BA, refletindo sobre as regras trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no controle e fiscalização do gasto público.

O capítulo “Ensino superior e mercado de trabalho dos egressos de Gestão Pública” de autoria de Gilda Natali Lemos e Doraliza Monteiro representa o eixo pesquisa **Estudos Universidade - Sociedade**. Este estudo visa analisar a colocação no mercado,

buscando compreender os caminhos seguidos e oportunidades de inserção profissional após o percurso formativo universitário, dos egressos do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da UFRB.

O eixo **Políticas Públicas e Democracia** está representado por quatro capítulos na presente publicação. O primeiro deles “O papel da Pastoral da Juventude em Governador Mangabeira/BA” de autoria de Daniel Souza e Lys Vinhaes é um estudo de caso que analisa o papel desse ator político na formulação de políticas públicas de juventude, a partir de uma compreensão sobre arena política e importância da participação de atores sociais e suas articulações em esferas territoriais, estaduais e nacional. Já o capítulo “Bolsa Família e alimentação: Caquende, Bahia” de autoria de Álvaro Almeida e Maria Inês Ferreira busca refletir, a partir de um estudo qualitativo com entrevistas semiestruturadas, sobre os efeitos desse importante programa de transferência de renda com foco no acesso a alimentos para uma vida saudável. De volta ao tema das juventudes contemporâneas, o capítulo “Juventude e Política: o RAP em Cruz das Almas-BA” de autoria de Hudson Silva e Daniela Matos discute as contribuições que o Rap oferece para a formação de consciência política da juventude, em especial a juventude da periferia urbana a partir do fortalecimento das subjetividades dos jovens, sua autonomia e protagonismo. O estudo de caso observou a experiência do Coletivo da Quebrada, grupo de jovens cruz-almenses, suas atuações e sua produção musical. O capítulo que fecha esse bloco “Ensino médio no Nordeste e na Bahia” escrito por Jocileide Mendes e Maria Inês Ferreira investiga os problemas de desigualdade na forma de acesso ao ensino médio na Bahia, em contraste com outros estados da Região Nordeste e de outras grandes regiões do Brasil, utilizando indicadores de educação de base governamental e não governamental.

A última seção apresenta uma pesquisa articulada ao eixo **Avaliação, Informação e Políticas Públicas** intitulada “Novo Mais Educação em Pojuca-BA: o Olhar das Dirigentes Escolares”, de autoria de Pedro Falcão e Lys Vinhaes. O capítulo discute a implementação do Programa Novo Mais Educação (PNME) pelas escolas da Rede Municipal de Educação de Pojuca, sob a ótica das dirigentes escolares, buscando apontar as dificuldades e as alternativas para melhor implementação do Programa pelos diretores das escolas municipais.

Um último aspecto a registrar diante do panorama revelado pelo livro é o cumprimento da missão institucional da UFRB de “explorar o potencial socioambiental de cada espaço do Recôncavo”. A maior parte dos textos diz respeito ao território do Recôncavo e busca contribuir com a resolução de problemas locais a partir de diagnósticos críticos e análises contextualizadas. Embora a formação em Gestão Pública seja aberta e o egresso do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da UFRB esteja apto a atuar em qualquer lugar no Brasil, é reconfortante observar que cada um, a seu modo, buscou devolver a seu território um pouco do que recebeu no período em que esteve na Universidade. Boa leitura!

Sumário

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

WhatsApp na gestão municipal de São Félix-BA

Valdelice Santos, Daniela Abreu Matos17

GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A economia da cultura e criativa no desenvolvimento de Cachoeira-BA

Leonardo da Cruz dos Santos Martins,
Jorge Antonio Santos Silva.....37

A Feira Livre de Alimentos de Maragogipe-BA como mecanismo de inclusão

Carlos Antônio Oliveira Lopes, Jorge Antonio Santos Silva.....57

QUESTÕES ECONÔMICAS E GESTÃO PÚBLICA

A participação das microempresas nos processos de compras públicas

Elivandson Vale Ribeiro,
Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro81

Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de controle interno

Deise Carolina Santos Rodrigues, Siélia Barreto Brito103

ESTUDOS UNIVERSIDADE – SOCIEDADE

Mercado de trabalho dos egressos de Gestão Pública/UFRB

Gilda Nataly Mendes Lemos,
Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro127

POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA

O papel da Pastoral da Juventude em Governador Mangabeira-BA

Daniel da Conceição de Souza, Lys Maria Vinhaes Dantas.....153

Bolsa Família e alimentação: Caquende, Cachoeira-Bahia

Álvaro de Souza de Almeida, Maria Inês Caetano Ferreira177

Juventude e política: o Rap em Cruz das Almas-BA

Hudson Silva, Daniela Abreu Matos197

Ensino médio no Nordeste e na Bahia

Jocileide da Silva Mendes, Maria Inês Caetano Ferreira.....219

AVALIAÇÃO, INFORMAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PNME em Pojuca-BA: o olhar das dirigentes escolares

Pedro Augusto Falcão de Jesus, Lys Maria Vinhaes Dantas243

Sobre os autores263

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

WhatsApp na gestão municipal de São Félix-BA

*Valdelice Santos
Daniela Matos*

Introdução

As redes sociais virtuais surgiram com o propósito de conectar as pessoas e fortalecer relacionamentos, mas foram muito além disto. Essa tecnologia passou a fazer parte do processo comunicacional das organizações com o objetivo de facilitar e agilizar as atividades diárias, assim, possibilitar que a comunicação interna seja mais rápida e dinâmica. Porém, para que essa promessa se efetive é necessário que as organizações estejam preparadas e adaptadas a essas mudanças de modo que possam manter suas missões, visões e valores, ao propor novas formas de trabalho e comunicação com seus funcionários e seu público-alvo.

Em se tratando de organização pública, adotar essas novas plataformas, sobretudo o aplicativo *WhatsApp* na comunicação interna, requer um processo bem mais complexo, pois é preciso se atentar ao princípio da legalidade, ou seja, cumprir o que está previsto na lei que regula os meios de comunicação oficiais. Ele deve, principalmente, conter as características descritas no Manual de Redação da Presidência da República, (adotado por todos os entes da administração pública direta e indireta), como impessoalidade, clareza e padrão culto da língua. Dessa forma, pode evitar transtornos futuros para servidores públicos, para Administração Pública e, principalmente, para a sociedade.

Numa organização pública, o *WhatsApp* pode proporcionar uma comunicação interna mais instantânea e direta, com quebra

de hierarquias, e ainda oferecer diversas opções de formato para transmitir as informações, o que facilita ainda mais essa prática, também chamada endocomunicação. Porém o uso desse aplicativo também traz riscos, entre eles: barreiras que dificultam o entendimento da informação, um baixo grau de segurança nas informações (sejam elas confidenciais, ou não), é geralmente usado no aparelho *mobile* pessoal dos funcionários e, além disso, seu uso carece de regulamentação oficial na ampla maioria das situações. A partir desse contexto, o objetivo de estudo é refletir como uma gestão municipal pode incluir uma nova plataforma comunicacional, que seja benéfica para servidores, gestores e cidadãos, sem infringir a lei, confrontando seus pontos positivos e negativos.

Uma das razões para essa pesquisa é contribuir para a melhoria do serviço público na cidade de São Félix-BA e, conseqüentemente, de outras prefeituras, a partir da utilização adequada dos veículos da comunicação interna na Administração Pública. Dessa forma, a comunicação externa também terá ganhado em eficácia, visto que ela é, em muitos casos, o resultado da interpretação das mensagens internas da organização.

A relevância deste estudo está atrelada ao fato de a endocomunicação ser de extrema importância para que a organização pública desenvolva suas ações e atividades com qualidade, pois uma falha nessa comunicação pode gerar grandes transtornos no desempenho dos serviços públicos. Para Sena (2014, p. 09), “o uso das redes sociais é uma experiência relativamente nova, que ainda gera questionamentos e exige reflexão”. Logo, é fundamental averiguar se o aplicativo *WhatsApp* tem sido um recurso com retorno positivo quanto a esta questão e se está funcionando dentro dos princípios da Administração Pública.

A pesquisa ocorreu no contexto da Prefeitura do município São Félix, situado no Recôncavo da Bahia. A população desse

município era formada por de 14.098 habitantes, conforme dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, o que o caracteriza enquanto um município de pequeno porte. De acordo com o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM),¹ no mês de novembro de 2018, o quadro funcional de São Félix contemplava um total de 713 funcionários, sendo 463 cargos efetivos, 57 cargos comissionados, 185 servidores temporários e 8 agentes políticos.

O estudo procurou envolver as seis secretarias da Prefeitura que estavam em funcionamento no período de realização da coleta de dados – fevereiro e março de 2018: 1) Secretaria de Administração; 2) Secretaria de Educação, Cultura e Esporte; 3) Secretaria de Finanças; 4) Secretaria de Saúde; 5) Secretaria de Obras e Serviços Públicos e 6) Secretaria de Assistência Social. A metodologia utilizada é de abordagem qualitativa e o método adotado constituiu-se de uma análise categorial, de frequência a partir da aplicação de questionário. Foram selecionados aleatoriamente 30 funcionários com cargos distintos e de todas as hierarquias, para participar da pesquisa, e destes 28 questionários retornaram para serem analisados. O perfil dos entrevistados é, em sua maioria, mulher (17 respondentes), e 18 pessoas afirmaram não ter nenhuma experiência em comunicação organizacional.

Este capítulo foi dividido em três tópicos, no primeiro discute-se brevemente sobre comunicação pública, endomunicação e no segundo discute-se o *WhatsApp* como um veículo de comunicação em organização. Já o terceiro, traz uma discussão acerca dos dados da pesquisa sobre a maneira que o *WhatsApp* é utilizado na endocomunicação da Prefeitura de São Félix-BA por seus funcionários. Por fim, as considerações finais, as quais apontam as reflexões sobre

1 TCM. Tribunal de Contas dos. Municípios da Bahia. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/portal-da-cidadania/pessoal>. Acesso em: 15 fev. 2019.

o tema discutido e as sugestões de se fazer uma endocomunicação pública mais coesa e coerente, dentro dos princípios legais.

Endocomunicação pública e *WhatsApp*

Comunicar é a principal forma de um indivíduo expressar opiniões e sentimentos, adquirir conhecimentos, trocar ideias e compartilhar informação com outras pessoas. De acordo com Bahia (1995, p. 23), a palavra comunicação derivada do latim *communicare*, “quer dizer partilha, repartir, trocar opiniões, associar, tornar comum”. Por sua vez, Chiavenato (2003, p. 128), diz que a “comunicação é a troca de informações entre pessoas. Significa tornar comum uma mensagem ou informação”.

Assim, a comunicação pública pode ser compreendida como diálogo, debate e transparência da informação e das ações de interesse em geral entre Estado e sociedade. E também como o processo a partir do qual o cidadão possa tomar conhecimento de tudo que tem direito legal em qualquer órgão público, de maneira coesa, confiável, transparente, rápida e apropriada às suas necessidades; e o Estado também possa ouvir a sociedade e responder às causas sociais.

Para Novelli (2006), a comunicação pública é um processo de comunicação entre a administração pública e a sociedade, com o objetivo de promover a troca de informações de interesse público. Esse relacionamento entre governo e cidadão, na definição das políticas públicas, por exemplo, envolve relações comunicativas em todas as suas etapas – da formulação da agenda à avaliação. Logo, essa comunicação vai além da simples divulgação, abrange o tratamento da informação como algo mais valioso, cujo significado possa ser compreendido pelo público.

Ancorado nos mecanismos de governança, o processo de comunicação deixa de ser compreendido como apenas um instrumento de

disseminação das ações e políticas públicas e passa a ser concebido como parte intrínseca dos projetos e programas desenvolvidos pelo governo. Esse tipo de comunicação está mais envolvido com a promoção da cidadania e da participação do que com a divulgação institucional (NOVELLI, 2006, p.87).

A comunicação produzida no âmbito organizacional é classificada como comunicação externa (volta para clientes/ usuários, fornecedores e demais públicos externos) e interna (feita entre funcionários), cada uma atende a diferentes demandas, por conseguinte, atinge público distinto. Todavia não caminham de forma oposta, são complementares, pois ajudam a organização a atingir suas as metas e seus os objetivos, com a disseminação clara e ágil de informações. Assim, a comunicação que chega até à sociedade é o reflexo da comunicação interna elaborada pela organização, por isso é importante planejá-la e produzi-la cuidadosamente para não gerar efeitos negativos para ambos.

A comunicação interna ou endocomunicação é responsável pela circulação de informações por todos os fluxos dentro da organização, como ascendente, descendente, horizontal, transversal e circular. Assim, envolve diferentes públicos internos da organização, como: a alta gestão, a coordenação, os técnicos especializados, os funcionários operacionais e administrativos, os estagiários e os empregados terceirizados.

Na pesquisa realizada na Prefeitura de São Félix-BA com 28 funcionários, 21 deles entendem que comunicação interna é a interação entre todas as pessoas da Prefeitura, 4 acreditam que é a interação entre apenas algumas pessoas dentro da Prefeitura, 1 entrevistado pensa que seja uma comunicação feita apenas entre superiores. Já 2 respondentes acreditam que seja alguma outra definição não relatada anteriormente. Observa-se que, a resposta da maioria se aproxima da definição de Kunsch (2003) a qual define

como aquela que envolve a interação entre a organização e seus funcionários, e não entre algumas pessoas ou algumas hierarquias apenas. Embora, na prática, possa haver organização que realize a comunicação centrada em poucos funcionários e exclua outros de se envolverem no processo comunicacional. “A comunicação interna é uma ferramenta estratégica para compatibilização dos interesses dos empregados e da empresa, através do estímulo ao diálogo, à troca de informações e de experiências e à participação de todos os níveis” (KUNSCH, 2003, p. 154).

Assim como nos demais tipos de comunicação, a endocomunicação não é isenta de barreiras/ruídos comunicacionais que podem perturbar, impedir, dificultar ou distorcer a compreensão da mensagem no processo comunicacional, ou seja, afeta a eficácia comunicativa. Essas barreiras estão relacionadas a diversos fatores como: aparelhos de transmissão (barreiras mecânicas), inadequação de linguagem ao receptor (barreiras semânticas), sobrecarga de informações (excesso de informações) e comunicações incompletas e parciais (KUNSCH, 2003).

Percebe-se então que, se a comunicação, sobretudo em organização pública, for feita inadequadamente, será capaz de desestimular os funcionários, tornar o ambiente de trabalho insuportável, além de prejudicar o público externo com informações incorretas. Dessa forma, identificar as barreiras, presentes nesse processo, e minimizá-las, ajudará a organização a criar um clima mais motivador, participativo, harmonioso e produtivo, deixando o trabalho mais eficaz e eficiente.

Vale ressaltar que é por meio da comunicação interna que os funcionários ficam mais influentes, integrados e informados do que ocorre dentro da organização, tornando-se parte dela. Dessa forma, é possível que os funcionários estabeleçam laços de amizade e ampliem o seu sentimento de pertencimento na organização. Com base nisso, fica mais fácil entenderem a importância de sua função

dentro de sua equipe de trabalho. Por isso, cuidar das mensagens compartilhadas internamente é essencial para o êxito dos objetivos da organização.

WhatsApp e endocomunicação

O século XXI é marcado por diversas transformações, dentre elas a Internet, que provocou mudanças significativas na sociedade e reconfigurou os meios e modos de interação social, permitindo que as pessoas tenham um relevante grau de interação entre si a partir de dispositivos técnicos e novas mediações tecnológicas,

A utilização da Internet e de dispositivos móveis, como o celular, está cada vez mais presente na vida das pessoas e modifica a forma como a sociedade se relaciona. Novos meios de comunicação e de troca ou obtenção de informações são proporcionados pelo avanço tecnológico, alterando o estilo de vida e o comportamento de seus usuários (BARBOSA, 2016, p. 36).

O *WhatsApp*, por exemplo, considerado um canal de acesso rápido para troca de informações, vem sendo incorporado ao setor comunicacional de muitas organizações com diversas finalidades, como: prestação de serviços, campanhas publicitárias, comunicação interna, atendimento ao consumidor/cidadão e atualização de notícias. O destaque dado pelas organizações ao aplicativo, possibilitou que ele ganhasse nova versão no início de 2018, chamada *WhatsApp Business*, voltada exclusivamente para micro e pequenas empresas, com recursos extras que facilitam os trabalhos dos empreendedores que atendem seus clientes pelo *smartphone*. Entre as suas principais funções estão a de tirar dúvidas e a de responder reclamações automaticamente.

Desenvolvido por Brian Acton e Jan Koum e lançado em 2009, o aplicativo *WhatsApp* permite ao usuário trocar mensagens pelo

smartphone, *tablet* e computador, seja elas mensagens de texto, áudios, imagens, contatos, *links* e documentos para os contatos salvos ou até mesmo criar grupos com perfis similares. Além disso, ele também

[...] possibilita discussão de temas, compartilhamento de conhecimento, atitudes, anseios e dúvidas, tanto em conversas privadas, quanto em grupos de até duzentos e cinquenta e seis participantes. Estas possibilidades dinamizam a comunicação entre os usuários e ainda permite armazenar toda a interação para consulta futura (BARBOSA, 2016, p. 41).

A comunicação interna por meio do *WhatsApp*, nas organizações, pode ter sentido formal e informal. No momento em que ele é regulamentado e estabelecem-se normas de comportamentos nele, por exemplo, é uma comunicação formal. Caso contrário, será uma rede informal, porém nos dois sentidos, o aplicativo pode contribuir na realização das atividades organizacionais ou gerar situações problemáticas e de difícil resolução.

Bruno Carramenha (2015) observa que o *WhatsApp*, além de trazer a agilidade para a gestão das organizações, trouxe também mudança na forma como se produzem e se propagam as informações no ambiente organizacional. Isso não quer dizer, por exemplo, que a comunicação informal nos cafezinhos e corredores entre funcionários não existisse antes, mas atualmente, com o aplicativo, esses contatos tomam uma maior dimensão e intensidade. “Hoje, entretanto, as conversas de corredor, que regularmente ficavam restritas ao contato pessoal, contam com a poderosa ajuda do *WhatsApp*, que prescinde do ambiente físico para funcionar” (CARRAMENHA, 2015, s.p.). Os funcionários têm mais liberdade para expressar suas opiniões, tirar dúvidas, se informar e dar sugestões, geralmente, por meio de grupo de trabalho criado no *WhatsApp*.

Pode ser positivo também “quando abre espaços anteriormente decretadamente fechados, sem aberturas para o diálogo e que pode beneficiar a organização, visto oferecer espaço para pontos de melhorias e aprimoramentos de processos” (SENA, 2014, p. 11). Outra potencialidade dessa tecnologia é a facilidade que ela proporciona. Coisas simples como reunião, tomada de decisão e mudanças de procedimentos podem ser discutidas por esse canal. Isso resultará no aumento da eficiência nas atividades, devido ao tempo poupado pelas pessoas, o qual pode ser investido em outras tarefas da organização.

Com esse recurso, a informação agora pode ser passada com mais agilidade para o corpo de funcionários, porém alguns cuidados devem ser tomados. Sena (2014, p. 6) lembra que,

essas mudanças devem ser adotadas sob estudos e avaliações sérias, de forma a evitar criar novos transtornos, piorar a comunicação já existente, ou ainda, criar uma ‘crise’ na organização, seja por lacunas na informação, seja por mensagens não devidamente apuradas.

A autora usa o exemplo da adoção de envio de mensagens por *smartphones* e destaca a importância de analisarmos bem a sua funcionalidade. “Se o seu público não conhece adequadamente a ferramenta, isso só irá gerar transtornos, sem fazer comunicação, nem agilizar nenhuma divulgação” (SENA, 2014, p. 6).

Kunsch (2007, p. 40), também alerta para os cuidados que devem ser adotados nesses novos recursos, pois,

não adianta as organizações utilizarem simplesmente as poderosas armas das novas tecnologias da informação e da comunicação, por modismos, sem antes terem consciência das bases que irão justificar a escolha de determinadas mídias digitais.

Por isso a preocupação de como usar o aplicativo *WhatsApp* enquanto veículo de endocomunicação numa organização pública.

As consequências geradas por falhas na comunicação interna poderão afetar as atividades desenvolvidas pela organização pública, pois se um servidor não compreender a mensagem e continuar com o mesmo comportamento ou, ainda pior, passar adiante informações erradas, mal compreendidas, pode-se criar uma bola de neve que poderá evoluir e atingir em cheio os serviços públicos e, conseqüentemente, os cidadãos. Uma vez que a comunicação externa é, geralmente, o reflexo da endocomunicação.

Comunicação interna via *Whatsapp*

Fundando-se nos dados obtidos na pesquisa empírica, o Quadro 1 (abaixo), mostra que os entrevistados utilizam um mix de veículos para atender à necessidade de obtenção e disseminação de informações. No entanto, o canal mais utilizado por eles é o aplicativo *WhatsApp*, sendo citado 24 vezes pelos entrevistados, equivalente a 23%, confirmando o pensamento de Barbosa (2016), de que os dispositivos móveis, como o celular, estão cada vez mais presentes na vida das pessoas, principalmente servindo como ferramenta de comunicação dentro da organização que elas trabalham. Na lista apresentada no Quadro 1, sobre os canais de comunicação interna utilizados na Prefeitura de São Félix-BA, os entrevistados puderam citar mais de uma alternativa, portanto a análise foi feita a partir do número de vezes que esses canais aparecem. A mesma situação de análise ocorrerá no Quadro 2, o qual mostrará o formato adotado para transmissão dos dados.

Quadro 1: Canais de comunicação interna da Prefeitura de São Félix, 2018.

Canais de comunicação utilizados	Número de citações	Percentual
Aplicativo <i>WhatsApp</i>	24	23%
Reuniões	19	18%

Intranet/internet	15	14%
Conversa informal com os colegas	12	11%
Circulares impressos	11	11%
E-mail	10	10%
Mural	7	7%
Missing	4	4%
Outros	1	1%
Jornal interno	1	1%
Memorando	0	0%
Total	104	100%

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Ainda se observou na pesquisa que na troca de mensagens via *WhatsApp* pode ocorrer quebra de formalidades na comunicação, conforme a relação de hierarquia defendida por Kunsch (2009). As informações envolvem diferentes públicos internos da Prefeitura, como coordenação, técnicos, diretores, funcionários operacionais, administrativos, comissionados e terceirizados. Portanto, é um mecanismo que, de algum modo, faz a comunicação interna ser mais circular e menos pautada no modelo ascendente ou descendente porque quebra algumas hierarquias e as pessoas sentem-se mais à vontade para enviar e/ou receber as informações.

Sobre a avaliação da comunicação por meio do *WhatsApp*, a facilidade de se comunicar foi levada em consideração por 10 entrevistados, pois pode ser usado por formatos distintos, sem intermediários e com menos barreiras hierárquicas; o contato é direto, rápido e fácil, não importando a distância que separa os dois ou mais interlocutores. A rapidez na comunicação, via *WhatsApp*, é um fator de sucesso observado pelos entrevistados, pois os usuários podem utilizá-lo desde o aparelho mais simples até o mais sofisticado, característica esta que foi destacada por 9 respondentes.

A diferença marcante entre o *WhatsApp* e os demais canais de comunicação é a sua rapidez, citada por 12 entrevistados. Outro ponto ressaltado pelos participantes da pesquisa (6) é sua facilidade, isto é, a instantaneidade em que as mensagens são trocadas nesse aplicativo, de forma que as conversas fluem sem intermediários, e há uma simplicidade na escrita dos textos. Além disso, a facilidade inclui também a mobilidade do equipamento comunicacional. A eficiência foi percebida apenas por 2 respondentes, enquanto 1 pessoa considera que o *WhatsApp* consegue atingir o mesmo objetivo que qualquer outro meio comunicacional. Pode-se concluir, então, que, para os entrevistados, o *WhatsApp* é importante porque é de fácil comunicação e diferente porque é rápido na transmissão das informações, já que estas características foram as mais citadas.

Quadro 2: Formato das mensagens via WhatsApp, São Félix – BA, 2018.

Categoria	Subcategoria	Número de vezes citado
Formato das mensagens	Texto	12
	Todas as formas	9
	Áudio	7
	Vídeo	5
	Foto	4
	Não respondeu	4
Total de citação		41

Fonte: Elaborado pelas autoras (2018).

Em relação ao formato das mensagens enviadas e recebidas, os entrevistados mencionaram que o formato de texto é o mais frequente, aparece em primeiro lugar com 12 citações, já o modelo misto vem em segundo lugar, citado 9 vezes, o que inclui o acionamento de todas os formatos a partir da necessidade avaliada no momento da interação. O áudio é o terceiro formato mais usado com 7 citações, supomos que isso ocorra porque, na correria diária, a digitação pode demandar mais tempo e trabalho, ou seja, ele se

assemelha aos objetivos de uma ligação telefônica. Na comunicação no formato texto, identificamos a presença de três barreiras, as quais serão explanadas a seguir.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que o *WhatsApp* é o canal mais acionado, também apresenta dificuldade no entendimento da informação para 9 respondentes, que não compreendem com clareza o sentido das mensagens recebidas frequentemente. Margarida Kunsch (2003) destaca que as barreiras mais comuns nas organizações são as mecânicas ou físicas, psicológicas, pessoais, administrativas ou burocráticas, semânticas, excesso de informações e comunicações incompletas e parciais. Algumas delas foram identificadas nos dados obtidos.

Nota-se que existe a presença da barreira mecânica relacionada ao aparelho móvel. O corretor ortográfico dos *smartphones*, por exemplo, em muitos casos, atrapalha mais do que ajuda na comunicação. Seu uso pode criar situações constrangedoras quando ele tenta deduzir a palavra que a pessoa queria escrever, e não acerta. Caso a pessoa não leia antes de enviar, a mensagem pode ficar completamente sem sentido ou com tom ofensivo para quem a recebe. Portanto, atrapalha o entendimento das informações.

Como o *WhatsApp* utiliza a linguagem digital, em que há ausência de regras do padrão escrito da língua portuguesa no uso de pontuação, ortografia, siglas, abreviaturas e estruturas frasais, contribuiu para a presença da barreira semântica, dentro da Prefeitura. Tal barreira é entendida aqui como o uso de linguagem codificada que nem todos têm acesso por questão geracional e/ou por questão de formação. Há códigos que são específicos a um determinado grupo, nessa lista estão as abreviações de palavras que, em muitos casos, interferem na linguagem, e os *emojis*.

Os *emojis* usados nos textos, por exemplo, podem soar desagradável nas informações, pois a interpretação pode gerar um

resultado não previsto, ao tentar decifrar o que quer dizer aquela informação carregada de figurinhas e com poucas palavras. Isso pode ser bastante problemático, principalmente porque um *emoji* pode trazer vários sentidos. Assim, é essencial lembrar que a linguagem das mensagens precisa ser apropriada ao perfil de quem as receberá.

Por fim, destacamos as comunicações incompletas, pois o *WhatsApp* foi pensado para uma comunicação rápida e precisa, discutir determinado tema com texto longo pode ser desagradável. O espaço para escrever texto no *smartphone* é muito pequeno e não permite que o usuário avance profundamente na explicação de determinada situação. Isso pode deixar o interlocutor efetivamente com pouca informação e conseqüentemente gerar um desconforto para quem está lendo e empobrecer um pouco a capacidade argumentativa e explicativa da mensagem

Além disso, encontramos um dado preocupante, o qual demonstra que as mensagens via *WhatsApp* não têm um momento estabelecido para serem enviadas. Dos 28 entrevistados, notamos que a maior parte deles (20) são acionados pelo *WhatsApp* tanto no período de trabalho, quanto no de descanso, e isso pode gerar prejuízo a organização tanto pelo fato de um servidor não ter tido acesso a mensagem quanto pelo mal-estar causado pelo acionamento no horário indevido.

O compartilhamento de informações e/ou documentos confidenciais ou restritos apenas ao ambiente interno da Prefeitura pelo *WhatsApp*, nos celulares dos servidores, exige que se tenha um certo grau de segurança nesse aplicativo. Embora haja o anúncio da empresa criadora do aplicativo da criptografia de ponta-a-ponta, essas informações podem não estar totalmente seguras, principalmente devido ao fato das conversas estarem armazenadas em dispositivos *mobile* pessoais, o qual está exposto a roubo e vulnerável ao contato de pessoas próximas ao servidor.

A segurança das informações pode gerar um grande problema e atingir não apenas a continuidade das atividades internas da gestão, mas também o trabalho dos serviços públicos, por isso é essencial investir na segurança dos dados. Nesse item, 15 servidores demonstraram estar atentos a isso, entre eles 8 protegem o celular com senha e 7 deletam as conversas. Já 4 pessoas não fazem segurança nenhuma e 1 pessoa afirma que nunca pensou que poderia gerar algum tipo de problema no acesso não permitido dessas informações. Outras 8 não responderam à pergunta.

Uma forma de garantir maior segurança no *WhatsApp* seria a regulamentação e a utilização de aparelhos celulares (corporativos) da própria Prefeitura, uma vez que os riscos de roubo, perda, acesso não permitido (fora do ambiente de trabalho), seriam minimizados. Ademais, diminuiria as chances de um profissional ser acionado durante o horário de descanso, como foi apontada por alguns entrevistados.

Considerações finais

Este capítulo buscou analisar como o aplicativo *WhatsApp* vem sendo integrado como veículo de endocomunicação pela gestão municipal, no contexto da Prefeitura de São Félix-BA, ou seja, como ele pode interferir no desempenho dos serviços públicos, visto que carrega consigo aspectos interessantes e, também, riscos para a administração pública.

A discussão desse tema se torna relevante porque uma gestão municipal deve estruturar sua endocomunicação da melhor forma possível. Os gestores e demais servidores devem compartilhar com seriedade e transparência as informações ao público interno. Dessa maneira, os serviços públicos poderão ser executados com mais qualidade e os beneficiários desses serviços terão um diálogo mais positivo, sem muita burocracia e com mais eficiência. Portanto, o

WhatsApp é uma inovação tecnológica mundial que transformou o dia a dia das pessoas com a facilidade da comunicação, porém torna-se um risco, e se aproxima de uma condição de ilegalidade, quando é utilizado enquanto instrumento de comunicação interna dentro de organizações públicas sem nenhum amparo da lei.

Percebe-se, portanto, que os resultados da pesquisa empírica indicam que não há um direcionamento, por parte do setor de comunicação da organização, que indique o(s) meio(s) de endocomunicação mais apropriados para que todos façam uso no ambiente de trabalho. Assim, o *WhatsApp* aparece como a solução para preencher essa lacuna, porém pode gerar transtornos, principalmente porque ele está sendo usado no aparelho *mobile* dos funcionários, o que não deve acontecer em uma organização pública. Logo, não é um meio de comunicação interna adequado para transportar informações formais entre os servidores, por uma série de questões, sobretudo, porque não faz parte dos formatos considerados oficiais da comunicação interna pública (como o memorando, circular e aviso, por exemplo) e não possui características básicas dos princípios administrativos, como a legalidade. Por outro lado, ele pode ser utilizado como veículo do sistema informal para atender às demandas simples e instáveis da organização, como lembrete e esclarecimento de dúvidas.

O uso do aplicativo fere o princípio da legalidade porque a prefeitura não emitiu nenhuma portaria ou outra legislação falando sobre seu uso no serviço público, isso dá margem para que os funcionários utilizem como desejam, ou até mesmo não usem. Além disso, nem sempre as mensagens possuem clareza e não adotam o padrão da língua culta, são carregadas de figurinhas e abreviações, o que pode dificultar o seu entendimento. Consequentemente, a coletividade pode sofrer prejuízo com essas informações mal divulgadas ou mal interpretadas na prestação dos serviços públicos.

Seja no uso da linguagem formal ou informal, é muito importante que os funcionários chequem as mensagens antes de enviar. Se atender ao emprego de pontuação, evitar usar *emoji* e abreviações, por exemplo, que podem passar duplo sentido na informação. Dessa maneira, não correrão risco de comprometer o seu conteúdo.

Observa-se também que a memória das informações está em risco com essa comunicação por aplicativo, uma vez que podem ser facilmente deletadas, como foi mencionado por 7 entrevistados. Dados que poderiam servir como prova de recebimento ou de envio de informação, além disso, poderiam compor a memória organizacional da Prefeitura, ou seja, algumas informações podem estar sendo comprometidas. Portanto, embora o *WhatsApp* tenha seus aspectos positivos, como facilidade, agilidade e praticidade na transmissão de dados, é preciso se atentar para os aspectos negativos e os desafios que ele traz para a organização.

De certo, o *WhatsApp* é uma interessante plataforma que complementa a endocomunicação, contudo, necessita de uma legislação para usá-lo no serviço público como veículo da rede formal. Por estar instalado em celular particular dos funcionários, dificulta que a organização exerça um controle maior e garanta a segurança das mensagens, uma vez que riscos como roubo, perda e acesso não permitido aos aparelhos pessoais são maiores. Além disso, pelo fato de o aplicativo ser popular, está vulnerável às ações de criminosos que atuam lançando versões falsas carregadas de vírus capazes de roubar dados do dispositivo. Por isso, é necessário pensar em estratégias, estabelecer regras e limites a esse recurso a favor da organização, dos servidores e dos beneficiários dos serviços públicos.

Este tema ainda carece de mais discussões na atualidade, principalmente por setra tarde uma ferramenta nova e sem muitas pesquisas sobre sua utilização enquanto estratégia de endocomunicação, especialmente no campo da comunicação pública.

Em uma futura pesquisa cabe investigar mais afundo o prejuízo que as mensagens apagadas podem trazer, de fato, para a administração, visto que toda organização pública deve construir registros dos documentos, sua temporalidade e sua destinação são estabelecidas em lei. Garantindo, dessa forma, o cumprimento dos direitos de cidadania em relação ao acesso às informações por parte da sociedade.

Referências

BAHIA, J. **Introdução à Comunicação empresarial**. Rio de Janeiro: Mauad, 1995.

BARBOSA, E. A. dos S. **Linguagem e interação no WhatsApp**. 2016. 94f. Dissertação (Mestrado em Letras)-Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016. Disponível em: <http://www.ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/2098/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20ELIANE%20BARBOSA.pdf> Acesso em: 02 dez. 2018.

CARRAMENHA, B. **O memorando, o WhatsApp e a comunicação nas organizações**. Disponível em: <http://ekoeducacaocorporativa.com.br/o-memorando-o-whatsapp-e-a-comunicacao-nas-organizacoes> Acesso em: 11 jun. 2018.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. Disponível em: <https://profeltonorris.files.wordpress.com/2014/02/livro-teoria-geral-da-administrac3a7c3a3o.pdf> Acesso em: 04 jan. 2018.

KUNSCH, M. M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.

MARCHIORI, M. (Org.) **Faces da Cultura e da Comunicação Organizacional**. 2. Ed. Volume 1. São Caetano: Difusão Editora, 2008.

NOVELLI, A.L.R. O papel institucional da comunicação pública para

o sucesso da governança. In: **ORGANICOM**. Ano 3, n.º 4, p. 74-89, 1º semestre, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912/134260>. Acesso em: 10 de jan. 2018.

SENA, K. E. R. O uso das novas tecnologias na Comunicação Interna - fatalismo inarredável? In: **Anais [...]**. Campo Grande, 2014 - ISSN. Disponível em: http://www.ciberjor.ufms.br/ciberjor5/files/2014/07/Karita-Sena_Artigo-5%C2%BA-Simp%C3%B3sio-Internacional-de-Ciberjornalismo.pdf Acesso em: 30 nov. 2017.

SENA, K. E. R. **WhatsApp**. Disponível em <http://www.WhatsApp.com/> Acesso em: 04 dez. 2018.

GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A economia da cultura e criativa no desenvolvimento de Cachoeira – BA

Leonardo da Cruz dos Santos Martins

Jorge Antonio Santos Silva

Introdução

Este estudo analisa as possibilidades do aproveitamento de atividades e setores relacionados à economia da cultura e criativa em prol do desenvolvimento socioeconômico de Cachoeira, Bahia. Assim, tem como ponto principal a possível utilização de setores/atividades da Economia da cultura e criativa em Cachoeira, por ser uma cidade histórica, com características peculiares e áreas tombadas, considerada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) uma “joia do patrimônio histórico brasileiro”. A pergunta que encaminhou a pesquisa foi: Por ser Cachoeira uma cidade com elevado patrimônio histórico e cultural, rica em elementos imateriais de relevante conteúdo e valor simbólico, há possibilidades do aproveitamento de atividades e setores relacionados à economia da cultura e criativa em prol do seu desenvolvimento socioeconômico?

A economia criativa surgiu na Europa na década de 1990, impulsionada pelo um novo modelo de desenvolvimento: absorção de riquezas a partir da criatividade de um lugar. De acordo com Caiado (2011), a criatividade passou a ser entendida como uma fonte inesgotável de recursos, por caracterizar-se pela sua abundância: quanto mais se explora, se tem. Tornou-se uma importante forma de atuação de governantes e gestores dos setores público e privado, favorecendo processos de formulação e implantação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico de localidades e regiões.

No Brasil, a economia criativa alcançou relevância nacional, no século XXI, a partir da criação da Secretaria da Economia Criativa - criada pelo Decreto 7743, de 1º de junho de 2012 (BRASIL, 2012a)², ligada ao Ministério da Cultura, considerando importante a identificação e distinção entre os setores econômicos tradicionais e os setores criativos.

Este estudo analisa a possibilidade de haver em Cachoeira-BA setores e atividades relacionadas à economia da cultura e criativa, que a caracterize como uma cidade criativa, em função dos seus atributos culturais, patrimoniais e históricos, adequando suas potencialidades culturais e turísticas ao desenvolvimento socioeconômico, em médio e longo prazo.

O objetivo geral do estudo foi analisar as possibilidades do aproveitamento de atividades e setores relacionados à economia da cultura e criativa em prol do desenvolvimento socioeconômico de Cachoeira-BA, elencando os seguintes objetivos específicos: 1. Conhecer a história, características arquitetônicas e culturais de Cachoeira. 2. Apontar o uso da centralidade cultural como fator de desenvolvimento da cidade de Cachoeira. 3. Identificar a existência em Cachoeira de atividades e setores socioeconômicos relacionados à economia da cultura e criativa.

Este texto estrutura-se nesta introdução e mais três tópicos. O segundo refere-se à economia da cultura e criativa, no qual se aborda o seu conceito, o seu surgimento, as transformações ocorridas em termos de denominação e abrangência, discute-se sobre os setores e atividades pertencentes a essa economia, referindo-se, também, às cidades criativas.

2 A Secretaria da Economia Criativa (SEC) tem como missão conduzir a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento local e regional, priorizando o apoio e o fomento aos profissionais e aos micros e pequenos empreendimentos criativos brasileiros. O objetivo é tornar a cultura um eixo estratégico nas políticas públicas de desenvolvimento do Estado brasileiro (BRASIL, 2012a).

O terceiro tópico trata dos elementos da economia da cultura e criativa presentes na cidade de Cachoeira, abordando sua história, destacando seus principais monumentos e igrejas, e suas manifestações populares e religiosas. Após, vêm as considerações finais, identificando-se problemas e possibilidades, a fim do aproveitamento das características de Cachoeira como cidade criativa para o seu desenvolvimento socioeconômico.

Economia da cultura e criativa

Durante a década de 1990, período caracterizado por muitas transformações na conjuntura político-econômica mundial, surgiu na Europa um novo modelo econômico, cujo principal produto era a criatividade de determinado local ou segmento, que propiciava a criação e absorção de riqueza, denominado de economia criativa. Anteriormente, adotou-se diversas nomenclaturas para modelos referidos à relação cultura e economia: iniciou-se como economia da arte, seguindo-se indústrias culturais, economia da cultura e, por centrar-se em um novo conceito, indústrias criativas, compreendendo um conjunto de indústrias caracterizadas pela criatividade, ampliando-se para economia criativa, englobando os chamados “setores criativos”.

Entre as décadas de 1960 e 1970, as indústrias culturais passaram a ser bastante criticadas por vários autores, principalmente por aqueles que se interessavam pelo estudo da cultura, pois a produção cultural perdia seu sentido real, passando a ser um segmento ou ter um tratamento integralmente econômico.

Por haver uma preocupação de se afastar a dimensão negativa e crítica desse termo, tornou-se necessário encontrar uma denominação que pudesse dar conta de uma série de atividades não contempladas pelo conceito de indústria cultural, compreendendo a economia da cultura como um movimento mais amplo.

A economia da cultura abrange as indústrias culturais (já partindo da definição de que estas carregam conteúdos potencialmente culturais e concretizam seu valor econômico no mercado). Porém, a economia da cultura certamente não se limita a elas, compreendendo complementarmente atividades que não integram as indústrias culturais, como artesanato, turismo cultural, festas e tradições, patrimônios tangíveis e intangíveis e afins (MACHADO, 2009, p. 92).

Essa categoria entende que os bens e serviços culturais trazem em si um valor cultural e um valor econômico. Essa perspectiva compreende que as duas instâncias não se contradizem, mas que podem se conciliar sem uma anular a outra, além de incorporarem uma série de atividades que remetem à diversidade cultural, que pode ou não se relacionar com a economia a partir da produção cultural, Machado (2009).

Mais adiante, a produção de atividades culturais passou a ser denominada por indústrias criativas, termo que reunia os campos das artes, indústrias culturais e as novas tecnologias digitais de informação.

Segundo Jaguaribe (2006), as indústrias criativas englobam a produção de bens e serviços que utilizam imagens, textos e símbolos como meio, guiadas pelo regime intelectual e tecnológico das novas tecnologias da informação. Uma grande gama de processos, produtos e serviços que são baseados na criatividade, mas que têm as suas origens em coisas muito mais tradicionais, por exemplo, o artesanato, utilizando a tecnologia como forma de distribuição de bens, serviços e produtos. Encontram-se inseridas diretamente no processo industrial e, portanto, podem ser reproduzíveis em escala industrial.

Existem diferentes modelos de classificação das indústrias culturais e criativas. Conforme Throsby (2007) e Unesco (2014), apresenta-se nos Quadros 1 e 2 seis desses modelos e seus sistemas de classificação.

A partir dos modelos apresentados, chega-se aos sistemas de classificação que irão possibilitar a delimitação e o enquadramento dos “setores criativos”.

Quadro 1 - Modelos das indústrias criativas/culturais

<p>1. DCMS model</p>	<p>(UK Department of Culture, Media and Sport, <i>The Creative Industries Mapping Document 2001</i>, London: DCMS, 2001). Modelo DCMS Baseado em atividades que requerem criatividade, habilidade e talento, com potencial para criação de riqueza e trabalho por meio da exploração da propriedade intelectual.</p>
<p>2. Symbolic texts model</p>	<p>(David Hesmondhalgh, <i>The Cultural Industries</i>, London: Sage, 2002). Modelo de textos simbólicos Baseado em indústrias concernentes com a produção industrial e a disseminação de textos simbólicos.</p>
<p>3. Concentric circles model</p>	<p>(David Throsby, <i>Economics and Culture</i>, Cambridge: Cambridge University Press, 2001). Modelo dos círculos concêntricos Baseado na origem e difusão de ideias criativas, na forma de som, texto e imagem, a partir de um núcleo de artes criativas.</p>
<p>4. WIPO copyright model</p>	<p>(World Intellectual Property Organisation, <i>Guide on Surveying the Economic Contribution of the Copyright-based Industries</i>, Geneva: WIPO, 2003). Modelo da Organização Mundial da Propriedade Intelectual Baseado em indústrias envolvidas direta ou indiretamente na criação, manufatura, produção, transmissão e distribuição de trabalhos com direitos autorais.</p>
<p>5. UIS trade-related model</p>	<p>(UNESCO Institute for Statistics, <i>International Flows of Selected Cultural Goods and Services 1994–2003: Defining and Capturing the Flows of Global Cultural Trade</i>, Montreal: UIS, 2005). Modelo do Instituto de Estatísticas da UNESCO Baseado em bens e serviços culturais inseridos no comércio internacional.</p>
<p>6. Americans for the Arts model</p>	<p>(Americans for the Arts, <i>Creative Industries 2005: The Congressional Report</i>, Washington DC: Americans for the Arts, 2005). Modelo de Americanos pelas Artes Baseado em negócios envolvidos com a produção ou distribuição das artes (“arts-centric businesses” / “negócios artes-centrados”).</p>

Fonte: Throsby, (2007) e UNESCO, (2014).

Quadro 2 - Modelos das indústrias criativas/culturais: sistemas de classificação

<p>1. <u>DCMModel</u></p> <p>Publicidade Arquitetura Artes e mercado de antiguidades Artesanato Desenho (Design) Moda Cinema e vídeo Música Artes cênicas Industria editorial Software Televisão e rádio Videojogos e jogos de computador</p>	<p>2. <u>Symbolic Texts Model</u></p> <p>Indústrias culturais principais Publicidade Cinema Internet Música Industria editorial Televisão e rádio Videojogos e jogos de computador</p> <p>Indústrias culturais periféricas Artes criativas</p> <p>Indústrias culturais fronteiriças Aparelhos eletrônicos Moda Software Esportes</p>	<p>3. <u>Concentric Circles Model</u></p> <p>Artes criativas nucleares Literatura Música Artes cênicas Artes visuais</p> <p>Outras indústrias culturais principais Cinema Museus e bibliotecas</p> <p>Industria cultural ampliada Serviços do patrimônio Industria editorial Gravação de áudio Televisão e rádio Videojogos e jogos de computador</p> <p>Indústrias relacionadas Publicidade Arquitetura Desenho (Design) Moda</p>
<p>4. <u>WIPO Copyright Model</u></p> <p>Indústrias que dependem principalmente dos direitos de autor Publicidade Entidades de gestão coletiva Cinema e vídeo Música Artes cênicas Industria editorial Software Televisão e rádio Artes gráficas e visuais</p> <p>Indústrias interdependentes relacionadas com o direito do autor Estúdios de gravação Produtos eletrônicos de consumo Instrumentos musicais Industria do papel Fotocopiadoras, equipamentos fotográficos</p> <p>Indústrias que dependem parcialmente do direito do autor Arquitetura Roupa, calçado Desenho (Design) Moda Utensílios domésticos Brinquedos</p>	<p>5. <u>UIS Trade-related Model</u></p> <p>Indústrias em âmbitos culturais fundamentais Museus, galerias e bibliotecas Artes cênicas Festivais Artes visuais, artesanato Desenho (Design) Industria editorial Televisão, rádio Cinema e vídeo Fotografia Meios de comunicação</p> <p>Indústrias em âmbitos culturais ampliados Instrumentos musicais Equipamentos de som Arquitetura Publicidade Equipamentos de impressão Software Hardware audiovisual</p>	<p>6. <u>Americans for the Arts Model</u></p> <p>Publicidade Arquitetura Escolas de artes e serviços Desenho (Design) Cinema Museus, zoológicos Música Artes cênicas Industria editorial Televisão e rádio Artes visuais</p>

Fonte: Throsby, (2007) e UNESCO (2014).

Os setores criativos caracterizam-se pela centralidade das ações e atuações criativas, transformando a criatividade existente no local em possíveis atividades geradoras de riquezas cultural e/ou econômica. Essa produção abrange desde setores típicos da cultura, categorizados como artístico-cultural (música, dança, ópera, teatro, fotografia etc.), além de outras expressões ou atividades relacionadas às novas mídias, à indústria de conteúdo, ao *design*, à arquitetura, setores que promovem e instigam a criatividade de seus atores (BRASIL, 2012b).

Na Figura 1, apresenta-se a configuração dos setores criativos nucleares/centrais e das atividades relacionadas/associadas, conforme abordagem da Secretaria da Economia Criativa (BRASIL, 2012b).

Figura 1 – Atividades relacionadas/associadas aos Setores Criativos Nucleares

SETORES CRIATIVOS NUCLEARES
ATIVIDADES RELACIONADAS

SETORES CRIATIVOS NUCLEARES MACRO-CATEGORIAS	ATIVIDADES ASSOCIADAS
A. Patrimônio natural e cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Museus • Sítios históricos e arqueológicos • Paisagens culturais • Patrimônio natural
B. Espetáculos e celebrações	<ul style="list-style-type: none"> • Artes de espetáculo • Festas e festivais • Feiras
C. Artes visuais e artesanato	<ul style="list-style-type: none"> • Pintura • Escultura • Fotografia • Artesanato
D. Livros e periódicos	<ul style="list-style-type: none"> • Livros • Jornais e revistas • Outros materiais impressos • Bibliotecas (incluindo as virtuais) • Feiras do livro
E. Audiovisual e mídias interativas	<ul style="list-style-type: none"> • Cinema e vídeo • Tv e rádio (incluindo internet) • Internet podcasting • Video-games (incluindo onlines)
F. Design e serviços criativos	<ul style="list-style-type: none"> • Design de moda • Design gráfico • Design de interiores • Design paisagístico • Serviços de arquitetura • Serviços de publicidade

Fonte: BRASIL (2012b, p. 28).

Na visão da economia criativa a principal fonte de oportunidades e do desenvolvimento de determinado local são seus atrativos,

os quais se diferenciam de outros lugares, como a beleza natural, arquitetônica e paisagística.

Economia Criativa é o ciclo que engloba a criação, produção e distribuição de produtos e serviços que usam a criatividade, o ativo intelectual e o conhecimento como principais recursos produtivos. São atividades econômicas que partem da combinação de criatividade com técnicas e/ou tecnologias, agregando valor ao ativo intelectual. Ela associa o talento a objetivos econômicos. É, ao mesmo tempo, ativo cultural e produto ou serviço comercializável e incorpora elementos tangíveis e intangíveis dotados de valor simbólico (CAIADO, 2011, p. 15).

Alves (2012) ressalta que os governos passaram a enxergar a economia criativa como uma oportunidade de desenvolvimento local³, formulando políticas estratégicas para o alcance de objetivos de desenvolvimento.

Reconhece-se que a criatividade é o recurso primário e principal para a inovação dos modelos e relações econômicas, partindo da essência cultural do local explorado. A economia criativa, portanto, é a economia do intangível, do simbólico.

A economia criativa engloba, portanto, os setores de propaganda, arquitetura, artes plásticas, artes performáticas, antiguidade, artesanato, design, moda, audiovisual, música, edição de livro, rádio e televisão. Em alguns países, inclui-se turismo, gastronomia, folclore e joalheria (MACHADO, 2011, p. 4).

Com a expansão da economia da cultura e criativa, aliada aos chamados “setores criativos”, constituíram-se espaços - sejam eles cidades ou regiões, caracterizados por atividades criativas relacionadas à sua história e a suas conjunturas sociais e culturais,

³ O desenvolvimento local é um resultado que se encontra no cruzamento de dois emergentes sistêmicos: um que resulta da interação do território com sua vizinhança, e outro que resulta da interação interna do sistema (desenvolvimento), (BOSIER, 2005 In SIEDENBERG, 2006, p.70).

compreendidas como atividades excepcionais, originando as “cidades criativas”. Para serem consideradas “criativas” é essencial que essas cidades apresentem características que as diferenciem das comuns, como inovações, conexões entre as pessoas e valores culturais.

Cidades criativas

A cidade é a união entre o passado e o futuro, é um conjunto de construções, materiais e imateriais, erguidas por gerações anteriores, que expressa as realidades passadas a partir de seus prédios, casas, ruas e praças, que demonstram a história e a cultura local. Para entender uma cidade é necessário perceber as suas fragilidades e possibilidades, além disso, compreender também o relacionamento das pessoas no compartilhamento dessa realidade, sejam elas físicas, sociais, culturais e/ou econômicas.

[...] a cidade não é um simples aglomerado de ruas, praças e edifícios organizados para diferentes funções. Uma cidade é uma ideia. As cidades, desde sua origem, e especialmente desde as antigas Grécia e Roma, são a expressão de um projeto de relações de poder que organiza um sistema produtivo, um modo de vida e expressa uma ideia de vontade de futuro. A cidade é um organismo vivo, construído por uma multiplicidade de vidas anônimas ou conhecidas, que é uma expressão coletiva dos cenários quotidianos e de um projeto de futuro. É, portanto, uma ideia cultural. É a construção coletiva mais complexa da capacidade intelectual da espécie humana, e é precisamente a expressão do que mais nos separa do resto dos primatas: a cultura (PARDO, 2010, p. 47).

Reis (2009, 2011) entende que,

[A] cidade criativa é [...] uma cidade capaz de transformar continuamente sua estrutura socioeconômica, com base na criatividade de seus habitantes e em uma aliança entre suas singularidades culturais e suas vocações

econômicas. É nessa convergência de objetivos entre agentes e setores que se desenha uma estratégia comum, contínua, voltada a resultados sociais, culturais e econômicos (REIS, 2009, p. 3).

A cidade criativa seria [...] locais que abrigam uma participação econômica mais pronunciada das indústrias criativas - artesanato, patrimônio, indústrias culturais, moda, design, arquitetura, propaganda, *software* de lazer e outras, a depender do contexto econômico local, que poderíamos dizer que bebem cultura, para elaborar e devolver funcionalidade. São, assim, bens e serviços diferenciados, com valor agregado e capacidade de impactar em setores tradicionais da economia, tornando-os também mais competitivos - a exemplo do encadeamento entre moda e têxtil, design e setores vários, etc (REIS, 2011, p.130).

As cidades criativas se caracterizam por estimularem uma economia específica, baseada na cultura e na tecnologia existente, com o intuito da cidade utilizar suas especificidades em soluções de problemas existentes. Nesse sentido, os seus principais recursos de produção são a criatividade, o conhecimento e o capital intelectual, percebendo-se seu potencial de desenvolvimento a partir do estímulo ao uso dos recursos inesgotáveis, por meio de serviços e lazer, além do turismo, moda, centros tecnológicos e centros históricos.

Cachoeira-BA pode alcançar seu desenvolvimento utilizando seus atributos patrimoniais e culturais, que lhe caracterizam como cidade que pode desenvolver-se por meio da economia da cultura e criativa, pois, possui atributos que viabilizam tal utilização, destacados em sua arquitetura, cultura e história, realidade que a torna uma cidade única, constituindo vantagens essenciais para o seu desenvolvimento socioeconômico.

O caso de Cachoeira-BA

O Recôncavo baiano caracteriza-se por se constituir de municípios privilegiados por um conjunto arquitetônico remanescente

do Brasil Colonial que, mesmo com o passar dos anos, ainda demonstra as influências dos colonizadores europeus que aqui deixaram suas identidades em forma de prédios, igrejas e casarões caracterizados pela riqueza da época e a arte barroca em suas construções e monumentos, construídos a partir da mão-de-obra dos negros escravizados.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), Cachoeira dista 110 km de Salvador, capital baiana, com a população estimada, no ano de 2016, em 35.013 habitantes, com área territorial de 395,223 (km²) e densidade demográfica de 81,03 hab./km². Cachoeira tem predominância de clima tropical, cercada por morros e montanhas, sendo considerada uma cidade de clima quente, com a temperatura em torno dos 30 graus. O município divide-se em três distritos, além da Sede: Belém da Cachoeira, Capoeiruçu e Santiago do Iguape.

A maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) de Cachoeira vem do comércio, com a venda de produtos na feira livre, grande parte proveniente da agricultura familiar, e de pequenas lojas no centro da cidade, setor que, junto com a Prefeitura, tornou-se o principal gerador de posto de trabalho na cidade, além da “venda” de sua cultura e história, por meio do fluxo turístico na cidade, ocasionado por vários festejos religiosos como a Festa da Boa Morte, Festa de Iemanjá, etc.; e por festas originalmente religiosas que passaram a ser mais conhecidas por sua parte profana, como a Festa de São João e a Lavagem D’Ajuda.

Dentre outras especificidades, o interesse de estudantes e turistas se deve à rica história de Cachoeira, à sua arquitetura, com por vários prédios e monumentos tombados pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural - Iphan⁴. Esse tombamento é fruto

4 O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura que responde pela preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro. Cabe ao Iphan proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras (Iphan, 2014a).

da importância de cada item para a história nacional, uma maneira encontrada pelo governo e entidades competentes para conservar e zelar por características e fragmentos que contam a história de um lugar, tornando-se o seu patrimônio⁵.

Cachoeira, juntamente com São Félix, cidade co-irmã, teve o tombamento do conjunto arquitetônico e paisagístico em 1971, pelo Iphan, mas, anteriormente, alguns bens já tinham sido tombados individualmente na década de 1940.

A área tombada possui, aproximadamente, 670 edificações. O conjunto arquitetônico - formado na sua maioria por edifícios do século XVIII e XIX - caracteriza-se pela tendência neoclássica que, no século XIX, influenciou a construção de novos prédios e reformou os antigos. Este patrimônio também inclui edificações do século XVII. As formas de apropriação do sítio transformaram a cidade em um bem de relevantes qualidades paisagísticas (IPHAN, 2014b, s/p).

Dentre os monumentos e espaços públicos tombados, estão: Conjunto do Carmo; Capela Nossa Senhora D'Ajuda; igrejas do Rosarinho e Cemitério dos Pretos, Nossa Senhora do Monte, Matriz de Nossa Senhora do Rosário; imóveis nas ruas Benjamin Constant - antigo Arquivo Público Municipal (nº 17), Ana Nery (n.º 02 e 25), Sete de Setembro (nº 34), 13 de Maio (nº 13); nova sede da Fundação Hansen.

Apresenta-se a seguir os principais pontos turísticos da cidade de Cachoeira, destacando algumas especificidades:

- Construída no ano de 1789, a Casa de Câmara e Cadeia de Cachoeira foi o local onde D. Pedro I foi aclamado Regente e

⁵ O patrimônio passa a ser reconhecido como o conjunto de narrativas, de comportamentos, de bens, de objetos ou de testemunhos que assumem a representação de valores simbólicos e que, por isso, permitem a criação de uma identidade que une fortalece culturalmente o grupo detentor de tal patrimônio. Isso porque os grupos incorporam os patrimônios no seu cotidiano como uma referência da sua cultura, por meio de representações e dos rituais que fortalecem suas identidades (CORÁ, 2014).

defensor do Brasil, em 1822. Sediou o Governo Legal da Província durante a Revolta da Sabinada (LINS, 2012).

- A Igreja da Ordem Terceira do Carmo de Cachoeira foi construída em meados do século XVIII no local onde existiu um engenho pertencente a João Rodrigues Adorno, um dos povoadores do local.

Atualmente, a Ordem Terceira do Carmo de Cachoeira fica fechada durante quase todo o ano, exceto quando a Igreja se torna a sede da Festa Literária Internacional de Cachoeira (FLICA), que acontece anualmente.

- A atual Igreja de Nossa Senhora da Ajuda era considerada a igreja Matriz de Cachoeira, quando a cidade ainda era Vila, com o crescimento populacional da região, tornou-se necessário a construção de uma igreja maior para o acolhimento dos fiéis, que viria se tornar a igreja principal da Vila, a Igreja Matriz do Rosário.

A Igreja Matriz começou a ser construída no final do século XVI, sua obra foi prolongada durante vários anos, custeada pela população local com o auxílio da Coroa Real. Todo o seu acervo é tombado pelo Iphan, assim como diversas igrejas e prédios de Cachoeira.

- O Cineteatro de Cachoeira foi inaugurado em 12 de abril de 1923, tendo como proprietário o senhor Cândido Vacarezza, acontecimento inédito para a cidade e região, um verdadeiro evento para a cidade, com muitos visitantes interessados em conhecer o novo ponto de entretenimento da região, havia na época 480 poltronas, mas cabiam 700 pessoas (o restante em pé) (INFORME ACADÊMICO, 2014).

- Primeira capela de Cachoeira, a Capela de Nossa Senhora D'Ajuda foi construída pelos jesuítas entre 1595 a 1606 em homenagem a Nossa Senhora do Rosário e tornou-se o principal monumento para a então freguesia, servindo como referência para o crescimento da região (CACHOEIRA BAHIA, 2011).

Até hoje, as comemorações da Festa d'Ajuda movimentam a cidade, com festejos religiosos e profanos, com novenas, missas e embalos que animam o mês de novembro na cidade, as comemorações não têm uma data certa, mas é normalmente comemorada na primeira quinzena do mês de novembro.

- A Imperial Ponte D. Pedro II foi construída sobre o Rio Paraguaçu, ligando os municípios de Cachoeira e São Félix, inaugurada em 07 de julho de 1885, teve seu nome dado em homenagem ao então Imperador do Brasil, D. Pedro II, que autorizou a sua construção.

No ano de 2010 a ponte passou por uma reforma, tornando-se totalmente metálica. Sua construção foi significativa para a economia baiana, sendo à época, considerada uma das principais obras de engenharia da América do Sul, tornando-se um dos cartões postais de Cachoeira.

Com esses exemplos, percebe-se o potencial turístico de Cachoeira, principalmente do turismo histórico-cultural, pois, são variados seus acervos e prédios, com grande relevância arquitetônica e cultural. Cachoeira agradeceu-se de uma história exclusiva, com relevância de amplitude nacional, composta por características e potencialidades que podem trazer benefícios para a cidade por meio da economia da cultura e criativa.

Considerações finais

A história de uma cidade é contada pelo seu povo, como também pelo seu ambiente urbano, casarões, prédios, monumentos. É a preservação da memória do seu repertório coletivo, compreendendo-se por um conjunto de ferros, madeiras, tijolos e muitas histórias que devem ser disseminadas para outras gerações e povos. Surgindo a necessidade de contato, comunicação, organização e trocas entre

peçoas. Entre as cidades do Brasil, se existe um conjunto de cidades que são consideradas “cidades históricas”, caracterizadas pela sua arquitetura, história, acervo cultural e produção artística.

Cidades representadas pela sua composição territorial, compostas por inúmeras peculiaridades e que as tornam dignas de uma atenção especial, na procura e identificação das necessidades urbanas e humanas, no aspecto da estrutura turística, para proporcionar o desenvolvimento local.

Nesse sentido, é necessário pensar nas “cidades históricas” para além da arquitetura, pois elas são o resultado de um processo histórico, em que o mundo vivido sofreu interferências culturais muito específicas, de acordo com a gama de traços culturais que cada grupo imprimiu em seus tempos e espaços de vida social. É imprescindível salientar que as cidades se envolveram, em vários domínios, numa lógica mercadológica, sendo compreendidas, diversas vezes, como uma via para escoar produtos em certos mercados, visão ultrapassada pela descoberta da importância em preservar certas características.

Percebendo as características e potencialidades de Cachoeira-BA, como uma “cidade histórica”, com peculiaridades exclusivas, acervo cultural e natural, torna-se perceptível a existência de setores e atividades que sinalizam sua compreensão como “cidade criativa”, mesmo não havendo, ainda, atenção e investimentos necessários.

Seguindo definições e classificações da Secretaria da Economia Criativa brasileira, existem em Cachoeira quatro grupos de atividades relacionadas à economia da cultura e criativa:

- A. Patrimônio natural e cultural: Museu da Câmara e Cadeia, Museu Arte-Sacra do Carmo (mesmo não abrindo todos os dias), Casa do Samba de Dona Dalva, Igrejas, Ponte D. Pedro II, entre outros.
- B. Espetáculos e celebrações: Festa de Iemanjá, São João, Festa da Boa Morte, Festa D’Ajuda, Flica, além de muitas festas católicas.

- C. Turismo: Roteiro de passeios turísticos no Rio Paraguaçu: do Porto ao Iguape (atualmente acontece aos domingos, com hora marcada).
- D. Artesanato: A criação de carrancas em madeira pelos escultores de Cachoeira.

Desse modo, as quatro atividades listadas mostram a realidade de Cachoeira e apontam melhorias necessárias: 1. Primeiramente, necessita-se de um maior investimento dos Gestores públicos no próprio acervo arquitetônico e cultural, trazendo elementos da cultura que possam engrandecer essa cidade, até as festas que são tradicionais em Cachoeira. 2. Ordenamento no trânsito e iluminação em frente às igrejas, prédios e monumentos para a requalificação e valorização dos espaços, além da abertura desses espaços ao público. 3. Falta a conscientização do cidadão sobre a importância do Iphan e as obrigações e cuidados necessários para a conservação e manutenção do patrimônio histórico-cultural da cidade. 4. As festas e celebrações devem valorizar suas tradições e especialidades, resgatar o que é seu. 5. Necessita-se de investimentos na visibilidade de Cachoeira em outros lugares, com colocação de *outdoors* nas estradas anunciando suas características e atrativos e sinalização em todas as estradas que conduzem à cidade, além de distribuição de *folders* aos seus visitantes/turistas.

Portanto, existem em Cachoeira setores e atividades criativas, faltando-lhes atenção e investimentos, segundo os gestores públicos e privados, devido à limitação de recursos.

Para que se alcance o desenvolvimento socioeconômico a partir da economia da cultura e criativa, necessita-se de investimentos dos setores público e privado com a divulgação dos atrativos de Cachoeira nas mídias; criação de passeios temáticos, paisagísticos e culturais; aproveitamento dos casarios para a instalação de museus contando a história de Cachoeira e seus filhos ilustres; elaboração e

captação de projetos para o artesanato, atividade artística muito forte no Município; melhoramento nas sinalizações das ruas, localização dos atrativos históricos e culturais; e a profissionalização do seu turismo, com ações criativas e eficazes. Mudanças que agregariam valor a Cachoeira e que se transformariam em retornos econômicos.

Outra possibilidade interessante para Cachoeira e região seria a utilização da proximidade das cidades do Recôncavo Baiano, na perspectiva do desenvolvimento da Região. Apesar de Cachoeira se caracterizar por ser uma cidade com um turismo forte, porém marcado por acentuada sazonalidade, nos momentos de grande presença de visitantes falta-lhe estrutura para acomodar todas as pessoas. Seria interessante utilizar a proximidade de outras cidades do Recôncavo, como São Félix e Muritiba, para que essas pessoas possam se acomodar, ocorrendo uma relação de complementaridade entre Cachoeira e as cidades vizinhas, que poderão melhor aproveitarem e se beneficiarem do turismo como importante eixo para uma situação de sustentabilidade social e econômica. Para que isso venha a se tornar realidade, necessita-se do engajamento da sociedade e de seus gestores, significando uma nova forma de governança para as cidades envolvidas, para tanto, faz-se necessário que os gestores pensem à frente e tenham ou desenvolvam um modelo de liderança que pense e trabalhe o território de Cachoeira e da Região como um ente coletivo que requer coesão, parcerias e participação.

Referências

ALVES, Elder Patrick Maia. A economia criativa do (no) Brasil. **Cultura digital**, p. 1-14, 2012. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Elder-Patrick-Maia-Alves.pdf> Acesso em: 12 de outubro de 2016.

BRASIL. **Decreto nº. 7743 de 1º de junho de 2012**. Dispõe sobre a criação da Secretaria da Economia Criativa (SEC). Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014. 2.ed. revisada. Brasília: Ministério da Cultura, 2012b.

CACHOEIRA BAHIA. **Cidade Monumento Nacional**, 2011. Disponível em: <http://cachoeirabahia.blogspot.com.br/>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

CAIADO, A. S. C. (Coord.). **Economia Criativa na cidade de São Paulo**: Diagnóstico e Potencialidade. São Paulo: FUNDAP, 2011.

CORÁ, Maria Amélia Jundurian. **Do material ao imaterial**: Patrimônios Culturais do Brasil. 1 ed. São Paulo: Educ: Fapesp, 2014.

IBGE. **Cidades: Cachoeira/Bahia**, 2016. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290490&search=||inogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

INFORME ACADÊMICO. **Um espetáculo de lembranças**. 2014. Disponível em: <https://informeacademico.wordpress.com/2014/04/18/um-espetaculo-de-lembrancas/> Acesso em: 09 de fevereiro de 2017.

IPHAN. **O Iphan**, 2014a. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872> Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

IPHAN, **Cachoeira-Ba**, 2014b. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/112>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2017.

JAGUARIBE, A. **Indústrias criativas**. 2006. Disponível em <http://goo.gl/XJuHM>. Acesso em 26 jul. 2016.

LINS, Eugénio Ávila. **Casa de Câmara e Cadeia Cachoeira e São Félix, Bahia, Brasil**: Equipamentos e infraestruturas. 2012. Disponível em: <http://www.hpip.org/Default/pt/Homepage/Obra?a=974> Acesso em: 28 de outubro de 2016.

MACHADO, Ana Flavia. **Estudo 44**: Cidades Criativas. Projeto Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil (PIS). UFMG/ CEDEPLAR: Faculdade de Ciências Econômicas. p. 1-34, 2011.

MACHADO, Rosi Marques. Da indústria cultural à economia criativa. **Alceu**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 83-95, 2009.

PARDO, Jordi. Os Jogos Olímpicos de Barcelona, 1992: As Marcas, memórias e aprendizados para reinventar uma cidade. In. REIS, A. C. F. **Cidades Criativas, soluções inventivas**: o papel da copa, das olimpíadas e dos museus internacionais. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2010. p. 47-104.

REIS, Ana Carla Fonseca. Cidades Criativas: burilando um conceito em formação. **Iara**: Revista de Moda, Cultura e Arte, v. 4, nº 1, reflexões estéticas, abril, 2011.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades criativas, turismo cultural e regeneração urbana**. Web site, v. 20, p.1-7, 2009.

SIEDENBERG, Diéter R. (Coord.). **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2006.

THROSBY, David. **Modelling the Creative/Cultural Industries**. Seminar on "New Directions in Research: Substance, Method and Critique", held at Royal Society of Edinburgh, Scotland, 11–12 January 2007.

UNESCO. **Informe sobre la economía creativa**. Edición especial 2013. *Ampliar los cauces de desarrollo local*. 2014. Recuperado el 29 de agosto de 2016, de UNESCO: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-es.pdf>

A Feira Livre de Alimentos de Maragogipe-BA como mecanismo de inclusão

Carlos Antônio Oliveira Lopes

Jorge Antonio Santos Silva

Introdução

A feira livre é um espaço comercial em que o movimento de mudança é constante, pois expressa o momento vivido pela sociedade e reflete a realidade local. Por exemplo: quando há um desequilíbrio financeiro no município, o feirante é um dos primeiros a perceber e sentir esse impacto. Portanto, o feirante luta para adequar-se à realidade vivida, procurando mecanismos para ofertar seus produtos de maneira apropriada à necessidade dos seus clientes, mantendo assim, um padrão mínimo de competitividade.

Segundo Minnaert (2008), a feira livre é um espaço de comércio que, além de demonstrar a produção local e prover a circulação de mercadorias, representa a dinâmica de uma sociedade em um determinado momento. Já Sales, Rezende e Sette (2011) retratam a feira livre como um canal de comercialização diferenciado por oferecer alternativas aos pequenos comerciantes rurais. Em municípios de pequeno porte a feira livre tem um impacto comercial elevado, por esses motivos torna-se um importante instrumento para formulação/implantação de políticas públicas.

A Feira Livre de Alimentos de Maragogipe caracteriza-se, principalmente, pelo comércio dos produtos produzidos pelos próprios feirantes (pequeno produtor rural). Na pesquisa realizada, que fundamenta este texto, buscou-se um olhar na perspectiva do próprio feirante, procurando identificar como ele percebe a atuação da gestão municipal, de que modo esta tem incentivado (ou não) a

continuidade dessa forma secular de comércio, pois, o que se tem notado é uma sensível redução do número de feirantes e clientes nas atividades.

Os problemas que despertaram o interesse nessa temática, em Maragogipe, foram: forte concorrência dos supermercados, novos métodos de pagamentos (cartão de crédito e débito), ocorrência da Feira em apenas um dia na semana, e a falta de apoio da gestão municipal. Priorizou-se a opinião dos feirantes, tendo em vista que o mesmo é o primeiro a sofrer os impactos em decorrência de qualquer tipo de alterações na feira, sejam elas estruturais, organizacionais ou financeiras.

A pesquisa procurou responder ao seguinte questionamento: A Feira Livre de Alimentos de Maragogipe tem servido ou pode servir como instrumento de inclusão para os feirantes e suas famílias? O objetivo geral foi estudar a possibilidade que a Feira Livre de Alimentos tem de propiciar a inclusão dos feirantes e suas famílias pela via de trabalho e renda, em Maragogipe.

Para tanto, fez-se necessário compreender, mesmo observando-se a redução do número de feirantes ao longo do tempo, o que levou muitas pessoas a permanecerem trabalhando na Feira Livre de Alimentos, apesar de se queixarem que não conseguem suprir suas necessidades fundamentais somente com o dinheiro que nela adquirem.

Nesse sentido, os objetivos específicos relacionaram-se ao comportamento dos atores envolvidos na Feira Livre de Alimentos de Maragogipe, compreendendo: entender as razões da redução significativa do número de feirantes; o que motiva a permanência dos feirantes que persistem nessa atividade; e o que leva à entrada de novas pessoas na Feira.

Utilizou-se, como procedimento metodológico, o Estudo de Caso, pois é um excelente procedimento para responder questões

em que não se tem muita clareza do objeto investigado, necessitando de aprofundamento, além de permitir a utilização conjunta de outras abordagens metodológicas. Recorreu-se, também, à observação participante, promovendo oportunidades que não seriam possíveis de acessar com outros meios de coleta de dados.

A partir dessa percepção, construiu-se um questionário, aplicado junto aos feirantes, na busca de compreender como ocorre esse processo, conhecer o perfil dessa população e sua percepção sobre a Feira e as atividades por eles desenvolvidas.

Este texto, além desta introdução estrutura-se em mais 5 tópicos. O segundo, intitulado “Inclusão *versus* economia local e desenvolvimento”, trabalha esses conceitos atentando-se às suas principais características e analisando como esses podem ser percebidos na Feira Livre de Alimentos de Maragogipe-BA. As discussões foram ancoradas em Barros, Silva e Spinola (2006) e no Programa de Desenvolvimento Continuado (BRASILIA, 2004), complementado por observações feitas *in loco*.

O terceiro, “A Feira Livre de Alimentos de Maragogipe” traz uma explanação detalhando como ela surgiu e relatos do seu desenvolvimento até o presente momento.

No quarto tópico apresenta-se os aspectos metodológicos da pesquisa, e no quinto a análise dos resultados, seguindo-se as considerações finais.

Inclusão, economia e desenvolvimento

Barros, Silva e Spinola (2006) discutem o conceito de desenvolvimento local e chegam à conclusão que:

Como a economia é afetada pelas mudanças do mundo que a rodeia, as causas e a explicação do desenvolvimento devem ser buscadas, também, fora dos estudos da teoria econômica.

Para Barquero (2002) um dos pilares da política de desenvolvimento local são aquelas iniciativas que favorecem a difusão das inovações no tecido produtivo da localidade ou do território e a melhoria de qualificação dos recursos humanos por meio da adequação da oferta de capacitação às necessidades dos diferentes sistemas produtivos locais.

[Tais sistemas produtivos devem fomentar] a capacidade de criação de um ambiente inovativo, caracterizado pelo engajamento das pessoas de boa qualificação nas causas de inovação e *design*, as trocas entre fornecedores e usuários e seus efeitos de encadeamento, a presença de programas de qualificação seja de pessoal, seja das atividades técnicas e produtivas e, principalmente, a cooperação entre os atores envolvidos, seja entre firmas competidoras ou entre usuários e produtores (BARROS, SILVA E SPINOLA, 2006, p. 94).

Nesse sentido, e considerando que o município não tem um estudo sobre os efeitos sociais, econômicos e financeiros gerados pela Feira Livre de Alimentos, pode-se apenas supor, informalmente, se e como a Feira proporcionou e ainda proporciona inclusão, de fato; efeitos econômicos positivos; e desenvolvimento local. É perceptível a qualquer munícipe, que aos sábados, dia em que ocorre a Feira, os supermercados, bares, lanchonetes, casa lotérica e demais comércios têm um aumento significativo no fluxo de clientes.

Esse aumento no fluxo de clientes ocorre, principalmente, pelo elevado número de pessoas que vão até à Feira para comprar frutas, legumes, carnes, mariscos, entre outros produtos. O número de clientes somado ao de feirantes aquece o comércio de forma geral, pois, pessoas que trabalham durante todos os dias da semana aproveitam para comprar os itens de supermercado nos dias de sábado, já que os maiores supermercados ficam próximos à Feira.

É perceptível o aumento nas filas da casa lotérica e de alguns estabelecimentos que realizam e recebem pagamentos, muitos

dos feirantes deixam para fazer compras no sábado, pagar contas, comprar itens de padaria (bolos, pães, biscoitos) entre outras atividades. De modo geral, a própria dinâmica no centro da cidade sofre alterações, por volta da zero hora dos sábados o trânsito sofre modificações, permitindo-se a circulação de veículos apenas para descarga de mercadorias e emergências.

Na maioria dos municípios, as feiras livres cooperam com a economia local e promovem a inclusão, mas, em se tratando especificamente do desenvolvimento local, é necessário fazer uma análise mais profunda, pois, o desenvolvimento leva em conta outros fatores além da igualdade de oportunidades e melhores condições de vida. Para que ocorra o desenvolvimento local deve haver, também, mecanismos que promovam a inovação produtiva e a qualificação profissional de acordo com as diferentes necessidades, fazendo com que, no caso específico, o feirante esteja qualificado e apto a atender as exigências de um mercado de consumo cada vez mais difícil de satisfazer.

Diante disso, não é possível afirmar-se que a Feira Livre de Alimentos de Maragogipe, por si só, possa proporcionar o desenvolvimento local, mas é fato que, sem a Feira, estabelecimentos comerciais no seu entorno, principalmente os bares e restaurantes, possivelmente encerrariam por definitivo suas atividades comerciais (além dos próprios feirantes).

Um dos principais motivos que leva a não se poder afirmar que a Feira Livre de Alimentos de Maragogipe consiga proporcionar efeitos de maior magnitude à economia local, é o fato de ela ocorrer somente aos sábados, diferente de outras cidades circunvizinhas, como Cachoeira, Cruz das Almas e Muritiba, em que as feiras livres ocorrem diariamente.

Uma feira com funcionamento diário proporcionaria aos feirantes a opção/obrigação de especializarem-se e focarem somente

em uma atividade (a de feirante), com a Feira acontecendo apenas em um dia da semana, eles veem-se obrigados a buscarem outra(s) atividade(s) para obterem renda que lhes permitam arcar com suas despesas.

Como consequência da ocorrência diária da Feira e da dedicação exclusiva dos feirantes, poderia se tornar necessária a organização dos feirantes mediante a criação de sindicatos e/ou associações, proporcionando-lhes uma sensação de segurança e bem-estar financeiro (conforto e tranquilidade); bem como a estruturação de equipe da Prefeitura com dedicação exclusiva ou prioritária à Feira, à sua organização, limpeza e fiscalização, podendo propiciar a criação de mais postos de trabalho no Município, considerando que, atualmente, os servidores da Prefeitura que atuam na Feira são profissionais de outras áreas que são deslocados para tal função nos dias de sábado.

A atividade diária criaria, ainda, a necessidade de cursos de capacitação para atendimento ao público; proporcionaria modificações no setor de transporte para atender a demanda na movimentação de mercadorias entre cidade e zona rural; o pessoal de carga e descarga de caminhões, os carregadores com carro de mão; os bares, restaurantes e lanchonetes teriam movimentação diária e toda dinâmica do centro da cidade sofreria alterações. Certamente, se a Feira Livre de Alimentos ocorresse todos os dias pode-se afirmar que sua influência ocorreria de maneira muito mais expressiva na economia de Maragóipe.

Araújo e Ribeiro (2018) destacam a importância das feiras livres no desenvolvimento dos municípios:

As feiras livres além de serem capazes de suprir com qualidade a alimentação da população local, também contribuem com a economia local. As rendas geradas pelas feiras possuem como

principal destino o comércio urbano. Esse tipo de indicador econômico passa muitas vezes despercebido dos órgãos municipais, sendo alvo de pouca atenção e incentivos. [...] Embora as feiras não tenham destaque nas políticas públicas municipais, sobretudo em questões de transporte, o que se percebe é que a mesma possui grande envolvimento e aceitação da comunidade local. Estabelecem relações econômicas entre todos os agentes: comerciantes, clientes e feirantes. Além de ser detentora de uma variedade de produtos, os consumidores e comerciantes enxergam a qualidade, além de viabilizar o abastecimento alimentar de forma pontual, de acordo com as necessidades da região, dessa forma, garantindo a segurança alimentar. Feiras ainda se caracterizam pelo seu espaço de sociabilidade: entre feirantes, entre comerciantes, ou entre ambos, ocorrem trocas de conversas, constantemente (p.300).

Não se pode assegurar, portanto, que a Feira Livre de Alimentos de Maragogipe possa, por si só, proporcionar desenvolvimento local, mas, com certeza, a Feira tem sim uma contribuição muito importante na dinâmica socioeconômica da Cidade e do Município pelo fato de fornecer oportunidade de ocupação e renda para as pessoas.

Uma feira livre pode atuar como mecanismo de inclusão, pois, diante do atual cenário econômico do País, com taxas de desemprego tão elevadas, constata-se que ela pode ajudar a amenizar essa dificuldade, propiciando trabalho e ganho monetário, com a ocupação produtiva e a inserção de pessoas na população economicamente ativa do Município.

Pensar em inclusão social nos remete, necessariamente, ao seu reverso: a exclusão social. Os dados da realidade brasileira e mundial são tão marcantes quanto a exclusão, que, ao pensar em um projeto sobre ética e cidadania, somos levados a estabelecer a inclusão como um desejo, uma realidade que só será alcançada com grandes transformações sociais e políticas. A situação de exclusão social que encontramos no Brasil, embora não expressa em números neste

texto, também é muito grave. Buscar estratégias que se traduzam em melhores condições de vida para a população, na igualdade de oportunidades para todos os seres humanos e na construção de valores éticos socialmente desejáveis por parte dos membros das comunidades escolares é uma maneira de enfrentar essa situação e um bom caminho para um trabalho que visa à democracia e à cidadania (BRASÍLIA, 2004, p. 8-9).

Considerando a realidade de Maragogipe, buscou-se analisar se a Feira Livre de Alimentos pode atuar como mecanismo de inclusão para os feirantes; ou se, mesmo nesse ambiente aparentemente igualitário (no sentido que não se percebe visíveis ou grandes diferenças financeiras entre os feirantes), um exame mais aprofundado revele a realidade de um processo de exclusão, em um sentido mais amplo – na impossibilidade de ter acesso a outra ocupação, a opção é trabalhar na Feira.

Em Maragogipe, percebe-se facilmente o papel da Feira como um mecanismo de inclusão, via trabalho e renda, principalmente em épocas de crise financeira e altas taxas de desemprego. Após o encerramento das atividades do Estaleiro Enseada do Paraguaçu, no início de 2015, uma das poucas alternativas de trabalho para os munícipes passou a ser a Feira, possibilitando ocupação nas atividades de feirante, moto taxista, carregador de mercadorias em duas modalidades (carregador de feira em carro de mão ou na carga e descarga de caminhões), ou como armador e guardador (responsáveis pela montagem, desmontagem e armazenamento das barracas).

Outra categoria beneficiada com a Feira Livre de Alimentos é a dos camelôs, pois, esses estabelecem suas barracas (com vestuários, calçados e produtos eletrônicos) no entorno da Feira Livre de Alimentos e aproveitam o aumento no fluxo de pessoas para expor suas mercadorias, sem a concorrência que ocorre às quintas-feiras

na tradicional feira de Acari (especializada em roupas, calçados, entre outros produtos) com a presença de camelôs das diversas cidades circunvizinhas.

A Feira Livre de Maragogipe

Em levantamento efetuado no arquivo da Biblioteca Municipal da Casa da Cultura de Maragogipe, identificaram-se em jornais e publicações antigas alguns relatos, que não foram suficientes para precisar a data do surgimento da Feira Livre de Alimentos de Maragogipe, mas foram suficientes para identificar sua primeira localização e perceber-se alguns fatos interessantes que são apresentados a seguir, como: relatos que apontam, de forma aproximada, o local onde teria começado a Feira, problemas com o escoamento da produção e as primeiras reações ao transporte de mercadorias via rodovia (caminhões), sabendo-se que, inicialmente, o transporte de mercadorias para comercialização na capital do Estado era por meio fluvial (saveiros).

Este trecho da obra “História Menores”, de Osvaldo Sá, apresenta de forma bem resumida o que constatou-se na pesquisa informal, conversando com algumas pessoas com notório conhecimento sobre a Feira de Alimentos, vindo a confirmar que o primeiro ponto de localização da Feira foi a Rua Brigadeiro Seixá, popularmente conhecida como Porto Grande.

Assim, no meado do século XVIII, 100 anos ou mais depois de pronta a Matriz, é que a vila se foi desenvolvendo pelos terrenos da península, na parte oposta à frente da igreja. E até a primeira metade do século atual, à exceção do comércio da Rua Nova, todo o movimento da cidade se dava na parte contrária à fachada da Matriz, até a feira de abastecer a população local se fazia primeiramente no Porto Grande, depois na Praça Municipal ou no largo da Matriz. A farinha

de mandioca é que durante toda essa mudança de logradouros da feira, antes do mercado da Praça 15 de Novembro, sempre se retalhava “debaixo dos arcos” no Paço Municipal, à vista dos encarcerados (SA, 1982, p.16).

Atualmente, a Feira fica localiza-se na Praça 15 de Novembro, com a primeira construção do Mercado Municipal sendo inaugurada em 2 de julho de 1950, a partir desta data o mesmo passou por algumas reformas e, em agosto de 2002, foi edificada outra construção mais moderna segundo a gestão da época. Porém, esse novo mercado foi desaprovado pela maioria dos munícipes, principalmente os feirantes, por não dispor de área coberta para exposição das mercadorias, a cobertura só foi implantada cerca de 10 anos depois, por outro gestor, e, por ser a construção do primeiro mercado semelhante às antigas e belas construções, até os dias atuais a população reclama da atual construção e lamenta a demolição da antiga.

Outro ponto importante observado foi o problema com o escoamento da produção, que existe há muitos anos e permanece nos dias de hoje. Em publicação de um jornal de circulação local, conhecido como Tribuna do Povo, em setembro de 1995, apresentava-se dificuldade para o escoamento da produção:

Sabemos que Maragojipe é município essencialmente agrícola, que a grande maioria de seus agricultores não dispõe de grandes recursos e que suas estradas são sumamente precárias. Justamente por tais motivos é que precisamos de usar medidas para saneá-lo, buscando esforços para colocar o nosso município em posição digna, bem melhor que a atual. [...] os lavradores estão expondo muitos produtos na feira, aos sábados, e estamos observando que a vendagem desses produtos não está correspondendo à produção da cidade. Seguramente mais de um terço dos produtos estão voltando, sem achar comprador. Não vemos razão para isso. Precisamos estimular quem trabalha no campo, ao tempo em que se

busca uma alimentação consumindo produtos da natureza (TRIBUNA DO POVO, 1995, p.5).

Oswaldo Sá (1995) traz relatos detalhados de como era disposta a Feira Livre de Alimentos por volta do início do século XX.

A velha Praça Municipal de outrora e, posteriormente, dita Conselheiro Antônio Rebouças, era deveras diferente, aí pelos idos da terceira década deste século XX já prestes a extinguir-se. Nela se dava a feira semanal, aos sábados, de abastecimento à população cidadina. Não tinha calçamento, e seis ou oito árvores de porte, algumas delas amendoeiras, ofereciam suave sombra, e um grande chafariz, bonito de forma circular, demorava em frente ao edifício da Prefeitura. Sob os arcos deste, os roceiros, as feiras, expunham a sua farinha de mandioca em alvos sacos, produto da melhor qualidade. Os caixotes forrados de couro mostravam as rapaduras produzidas em várias engenhocas desta região.

Adiante, em esteiras ou panos, achavam-se maxixes, quiabos, jilós, abóboras, hortaliças, canas caianas e mirins. Em outra parte, os galináceos, por vezes perus, patos, periquitos, bacorinhos. Em garrafas, o azeite de dendê, o mel de abelha, o azeite de cocô para alisar cabelo. Ao lado, inhames, batatas, aipins. Em época junina, o milho verde, cocos, jenipapos. Em pequena barraca, o fumo de corda e o rapé, ainda em uso (SÁ, 1995, p.3).

Outro fato importante foi a mudança do meio de transporte das mercadorias vindas da zona rural do Município e encaminhadas à capital do Estado, além de abastecer a população local, os feirantes vendiam no atacado aos atravessadores (comerciantes) que levavam as mercadorias para vender em Salvador. Inicialmente, eram levadas por via marítima por meio dos saveiros, depois, com a mudança do meio de transporte para a malha rodoviária, os feirantes tiveram algumas perdas. De acordo com o jornal Arquivo, publicado em 25 de julho de 1973 os feirantes relataram o seguinte:

Vivíamos acostumados levar o nosso produto às feiras do porto de Cai-já, cujo cais se enfeitava de dezenas de saveiros, e os seus homens lidavam com os roceiros, dentro na paz e respeito, até levavam nosso produto fiado, e não ocorria desacerto, tudo se resolvia na outra semana.

Agora falam numa tal de CEASA, não sei o que é, o certo que os saveiros estão rareando...

A cabotagem agora é em caminhão. Daí para nós acarretar prejuízo. Parece também que vem trazendo prejuízo para os cofres do Município, segundo nos informaram.

Estamos pensando em nos organizar em sindicato de agricultores. – Olhe amigo: não corte uma árvore sem plantar outra. (ARQUIVO, 1973, p.1).

Esses relatos servem para justificar a importância histórica da Feira Livre de Alimentos no comércio e na vida dos maragogipanos, Além de reforçar a contribuição efetiva da Feira na inclusão e na economia de Maragogipe, desde tempos mais remotos.

Aspectos metodológicos

Na pesquisa realizada, utilizou-se como abordagem o Estudo de Caso, pois, segundo Yin (1989 apud BRESSAN, 2000), é adequado para responder às questões “como” e “porque”, que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo, mais do que frequências ou incidências. É o modelo ideal para pesquisas que necessitem de um aprofundamento do objeto, quando não se tem muita clareza do mesmo.

Utilizou-se, também, da observação participante, um tipo especial de observação, na qual o observador deixa de ser um membro passivo e pode assumir vários papéis na situação do caso em estudo e pode participar e influenciar nos eventos a ele relacionados, pode-se, ainda, prover certas oportunidades para a coleta de dados que podem dar ao investigador acesso a eventos ou informações que não seriam acessados por outros métodos (BRESSAN, 2000).

Como esta pesquisa teve por objetivo estudar a possibilidade da Feira Livre de Alimentos propiciar a inclusão dos feirantes e suas famílias, interessou descobrir o porquê da permanência dos que nela persistem e compreender o que levava e ainda leva à entrada de novas pessoas na Feira, esta abordagem possibilita tal investigação, se enquadrando perfeitamente à pesquisa.

A coleta de dados deu-se por meio da aplicação de questionário junto aos feirantes. Os questionários foram aplicados aos sábados, na própria barraca (ponto de trabalho) do feirante, mas, caso necessário, a aplicação poderia se dar na casa do(a) entrevistado(a) ou em outro local mais conveniente para o(a) mesmo(a). O critério para participação na pesquisa foi: ser o proprietário ou o responsável pela barraca.

O roteiro das questões dividiu-se em blocos: Características do feirante: sexo, etnia (raça/cor), idade, grau de instrução (escolaridade) e ocupação principal; Dados socioeconômicos (renda mensal familiar, proporção da renda proveniente da Feira, complemento da renda e responsabilidade pelo sustento da família); Relação com a Feira (convívio pessoal na e com a Feira); Conhecimentos intermediários (percepções cotidianas, classificação de alguns aspectos da Feira); e Questões abertas - o(a) entrevistado(a) se expressou livremente a respeito do tema. Os questionários foram aplicados entre os dias 18 de outubro e 23 de novembro do ano de 2019.

Durante a observação participante optou-se por registrar os diversos aspectos percebidos pelo pesquisador e as informações adquiridas de maneira informal (sem perguntas diretas, apenas percebendo relatos e opiniões que surgiram naturalmente), informações essas que foram agregadas às observações feitas ao final de alguns questionários, formando um material extra e dando mais robustez à pesquisa.

Recorreu-se à técnica de amostragem denominada aleatória simples, na qual, segundo Barbetta (2012), cada elemento da população tem a mesma probabilidade de pertencer à amostra.

Os questionários foram aplicados a 55 feirantes, número superior à amostra mínima, para um intervalo amostral com 90% de confiança, em uma população (conjunto de elementos pesquisados) de 110 elementos, neste caso o número mínimo seria de 52 elementos (feirantes).

Análise dos resultados

Inicia-se demonstrando as características dos feirantes, com o objetivo de apresentar ao leitor os atributos da população em estudo.

Sobre as distinções pessoais tem-se que 89,1% dos feirantes são do sexo masculino e 10,9% são do sexo feminino. Referente à etnia (raça/cor), 61,8% se consideram pardos; 27,3% negros e 10,9% brancos.

Quando analisada a faixa etária, observou-se variações nas dez faixas predeterminadas, com destaque para os com mais de 60 anos, ocupando 20% do total, e, se somados com os de idade a partir de 50 anos a participação chegou próximo à metade de todos os feirantes. Já os mais novos, com idade entre 14 e 24 anos, atingiram apenas 14,6% do total.

Quanto ao nível de escolaridade, 25,5% se declararam analfabetos e, na mesma proporção, os que não concluíram o ensino fundamental, revelando uma dificuldade no nível de instrução da maior parte dos feirantes, com apenas 1,8% possuindo o ensino superior completo.

Observou-se que há um número superior a 10,9% de mulheres na Feira, mas por se tratar de marisqueiras que não têm o hábito de vender semanalmente e não se declararam feirantes, não foram

inseridas na pesquisa, enquanto as que declararam ter ambas as funções o foram.

Fechando as características da população pesquisada, mais da metade declarou ter a Feira como principal fonte de renda, observando-se outros tipos de profissionais que também trabalhavam na Feira Livre de Alimentos.

Pode-se perceber que, como em outras atividades em que o poder aquisitivo proporcionado pelo trabalho é baixo, a maior parte era composta por pretos(as) e pardos(as). Não foram encontradas pessoas que se autodeclarassem indígenas ou amarelos(as), raças também consideradas pelos órgãos do Governo para fins de pesquisa.

Ao analisar-se os dados socioeconômicos observou-se que apenas 14% dos feirantes possuem renda superior a R\$ 700,00 mensais e que esta renda não é obtida exclusivamente na Feira. A maioria tem renda na faixa entre R\$ 301,00 a R\$400,00 e R\$401,00 a 500,00 mensais, 27,3% e 38,2% respectivamente, somando 65,5%; e 7,2% na faixa entre R\$101,00 a R\$ 400,00. As demais faixas tiveram participação pouco expressiva, em torno de 5% cada.

De acordo com o apresentando, é possível sim afirmar que a Feira Livre de Alimentos tem um importante papel na inclusão dos feirantes e seus familiares. Quando 64% dos entrevistados afirmam ter a Feira como a principal fonte de renda isso fica evidente. Reforçando esta afirmação 67,3% dos respondentes afirmaram que pelo menos a metade de sua renda é proveniente da Feira Livre de Alimentos.

Percebeu-se ainda, que 69,1% dos entrevistados eram responsáveis pelo sustento da família de maneira individual, 12,7% em conjunto com cônjuge/companheiro(a) e 18,2% dependiam da ajuda do pai e/ou da mãe.

A partir deste ponto, passa-se a analisar as relações entre a Feira e o feirante, como este se relaciona com sua atividade.

Um primeiro ponto de destaque é que, durante a aplicação dos questionários, houve um número significativo de feirantes que informaram ter 40 (2 pessoas), 42 (2 pessoas), 48 (1 pessoa) e 50 (1 pessoa) anos de atividade na Feira, destacando-se uma mulher negra com 42 anos de atividade na Feira Livre de Alimentos de Maragogipe. Como as faixas de tempo de atividade na Feira, consideradas no questionário, previam até 30 anos e mais de 30 anos, registrou-se nas observações os informantes que declararam ter de 40 a 50 anos de atividade.

Apesar de, nas questões abertas, alguns respondentes afirmarem perceber a entrada de novas pessoas na Feira, não foi encontrado nenhum feirante que declarasse ter menos de um ano de atividade. O percentual que mais pontuou foi a faixa de 31 a 40 anos de atividade, com 25,8%, seguida dos que têm entre 6 a 10 anos de atividade, com 20% do total.

Ainda analisando a relação Feira/feirante, estudou-se o processo de introdução do indivíduo na atividade e quais as suas principais características.

Vale a pena reafirmar-se o que foi dito na introdução deste texto, “que a Feira Livre de Alimentos de Maragogipe é caracterizada, principalmente, pelo pequeno produtor rural”, pois, analisando os dados coletados foi possível identificar que aproximadamente 60% dos feirantes que possuem outra atividade para complementar a renda atuam como pequenos produtores rurais.

Outro fato importante é que, aproximadamente metade dos feirantes iniciou a atividade seguindo uma tradição familiar, o restante dividiu-se, por ordem decrescente de participação, em: iniciativa própria (29,1%), desemprego (10,9%), através de amigo/vizinho (9,1%), já trabalhava em outra atividade na feira (3,6%), e como ajudante/aprendiz (1,8%).

Outro aspecto da relação Feira/feirante abordou o ponto de venda, mercadorias e a avaliação do trabalho na percepção do próprio feirante.

Sobre o ponto de venda (local de trabalho), 87,3% dos respondentes afirmaram ser donos do ponto; 9,1% trabalhavam com algum familiar ou concessão de amigo sem pagamento em dinheiro pelo local de trabalho, apenas contribuindo na comercialização do produto do concedente; e apenas 3,6% afirmaram pagar (alugar) o ponto de venda. Lembrando que, nesse caso, o ponto de venda não deve ser confundido com a barraca, pois, para armar/guardar a barraca, os que disto se encarregam cobram uma taxa em média de R\$ 10,00 por barraca, acima desta quantidade o acordo do valor é feito sem definição padronizada.

Quando questionados sobre a origem das mercadorias, 80 % afirmaram serem são donos dos produtos expostos em suas bancas, e 20% venderem mercadorias terceirizadas, ou seja, 13% compraram com outro feirante no atacado (em quantidade), e 7% compraram os produtos no Centro de Abastecimento de Feira de Santana-Bahia.

Com relação ao trabalho, 94,5% dos feirantes afirmaram gostar da atividade. Pediu-se, ainda, que avaliassem em uma escala que variava entre ótimo e péssimo, o seu trabalho como feirante. As respostas foram bem distribuídas, sendo as opções mais indicadas: bom (45%) e regular (40%).

Para entender a atuação da gestão municipal no suporte mínimo que deve ser oferecido ao feirante e aos demais cidadãos que trabalham na Feira, nas mais diversas funções, assim como aos seus frequentadores, sem os quais a mesma deixaria de existir, questionou-se sobre questões básicas como: segurança, organização, fiscalização, higiene e aspectos fundamentais para a existência da Feira.

Ressalta-se, a respeito do espaço físico onde ficam localizadas e distribuídas as barracas, a ocorrência de poucos elogios e críticas

radicais, pois, 80% dos pesquisados consideram o espaço como regular, 16% o avaliam como ruim, com apenas 2% considerando o espaço como ótimo e 2% como péssimo.

Quanto à segurança, não houve consenso, em iguais proporções ficaram os que a consideram como boa ou ruim (15% cada), em proporções quase idênticas ficaram os que opinaram como regular (36%) ou péssima (33%), e apenas uma pequena parcela consideraram a segurança como ótima (1%).

Dois fatores merecem atenção especial, o primeiro, a forte concorrência dos supermercados, pois, a maioria dos feirantes afirmou que essa concorrência é péssima para sua atividade; e o outro, a falta de uma organização formalizada para representar a classe, por exemplo, uma associação ou um sindicato.

Quando perguntados sobre a redução no número de feirantes, obteve-se as mais variadas respostas, muitas idênticas, porém ditas com palavras diferentes. As respostas consideradas mais relevantes foram: 10 feirantes informaram que não houve redução, 2 informaram que se mantiveram na mesma proporção, 3 afirmaram que a quantidade de feirantes está aumentando, e 37 afirmaram que vem ocorrendo redução do número de feirantes ano após ano.

Na sequência, indagou-se sobre a redução do número de clientes. A maioria apontou a redução da renda da população como principal fator dessa situação. A influência da redução da renda foi agravada, segundo os feirantes, pela modernização dos mecanismos de pagamento, cartão de crédito e débito, por exemplo, pelo fato deles não acessarem e adotarem tais mecanismos. Além disso, o fechamento do empreendimento Estaleiro Enseada do Paraguaçu deixou muitos municípios desempregados, agravando a situação dos feirantes.

Procurou-se saber a razão de novas pessoas ingressarem nesse trabalho, considerando que os que nele já atuam reclamarem com frequência de não conseguirem pagar suas contas no prazo.

Neste quesito, houve 9 respostas afirmando não ter notado ou percebido a entrada de novas pessoas, já os 44 que afirmaram ter notado a presença de novas pessoas apontaram o desemprego ou a falta de qualificação profissional para outra atividade como o principal motivo. Desses, 37 apontaram o desemprego como causa principal e 4 a falta de qualificação profissional.

Por fim, solicitou-se aos respondentes sugestões sobre como deveria agir a gestão municipal para melhorar as condições da Feira.

Dezesseis (16) respostas apontaram que a Gestão Municipal deveria empregar ou gerar postos de trabalho para os munícipes, 17 feirantes informaram não saberem o que deveria ser feito, ou afirmaram que a Prefeitura deveria fazer algo, mas não souberam dizer que medidas deveriam ser tomadas.

Considerações finais

Uma das motivações para realizar esta pesquisa deveu-se à visível redução do número de feirantes, principalmente a partir do início do ano de 2015 com o encerramento das atividades do canteiro de obras do Estaleiro Enseada do Paraguaçu.

De acordo com os conceitos abordados, a respeito do desenvolvimento local, percebe-se que, de maneira isolada, a Feira não o promove, apesar de reconhecer-se algum tipo de contribuição à economia da Cidade e do Município. A respeito da inclusão, com base nos conceitos pesquisados e estudados, compreende-se que a Feira propicia a inclusão via trabalho e renda.

Com os dados levantados e apresentados nesse capítulo conseguiu-se entender que o processo de inclusão acontece principalmente pelo fato de não haver restrições relacionadas a classe social, nível escolar, etnia ou outras exigências que impeçam a entrada de novas pessoas na atividade, e pelo fato de que o conceito de inclusão tem como meta principal combater a exclusão.

Compreendeu-se os fatores que levam à permanência ou entrada de novos feirantes na atividade, as mais apontadas foram a falta de emprego aliada à necessidade de uma renda mínima, e a falta de qualificação para acessar novas oportunidades no mercado de trabalho, observou-se, ainda, que a gestão municipal tem pouca preocupação com a Feira, desde os primeiros relatos conhecidos sobre ela.

Espera-se que este trabalho traga uma nova perspectiva sobre a Feira Livre de Alimentos, ampliando a visão da gestão pública municipal para tratar a mesma como um mecanismo de inclusão, fortalecendo-a e criando um canal de comunicação entre a gestão municipal e o feirante. Espera-se, ainda, que os feirantes ampliem seu olhar e tomem consciência da importância do seu trabalho, constituindo uma organização formal como um sindicato ou uma associação, para que passem a ter representatividade (voz e vez) diante das autoridades municipais. Este estudo é um convite para que novos trabalhos sejam feitos e venham agregar visibilidade a este tema tão importante, que pode atuar como mecanismo de inclusão via trabalho e renda, beneficiando a condição de vida das famílias envolvidas e consolidando uma importante contribuição à dinâmica econômica de Maragogipe.

Referências

ARAÚJO, Alexandro Moura; RIBEIRO, Eduardo Magalhães. Feiras e desenvolvimento: impactos de feiras livres do comércio urbano no Jequitinhonha. **RBPD – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**. Curitiba, v. 7, n. 2, p. 300-327, mai./ago. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em 28 de jul. 2019.

ARQUIVO. Maragogipe – Bahia: **Gazeta Rural**. Ano 23. n.238, p.1, 25 de jul. 1973.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística básica aplicada às Ciências Sociais**. 8ª. ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2012. (cap.3 e 4).

BARROS, Areza Batista Gomes; SILVA Norma Lúcia Oliveira da; SPINOLA Noelio Dantaslé. Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Endógeno: Questões Conceituais. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano VIII • Nº 14 • Julho de 2006 • Salvador-BA.

BRASÍLIA. Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado. Módulo 4 Inclusão Social. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos**. v. 6, 2004. p.8-9. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:w1FdIvkl5UkJ:https://www.oei.es/historico/quipu/brasil/ec_inclu.pdf+%&cd=8&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 11 mai. 2019.

BRESSAN, Flávio. O método do estudo de caso. **Revista Administração on line[On Line], FECAP**. v. 1, n. 1, jan./fev./mar., 2000. Disponível em: http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm >. Acesso em 26 jun. 2017.<https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/viewFile/4710/3971%20de%20G%20Mascarenhas>. Acesso em 03 jul. 2017.

MINNAERT, Ana Cláudia de S. Teles. A feira livre sob um olhar etnográfico. In: FREITAS, Maria do Carmo Soares de; FONTES, Gardênia Abreu Vieira; OLIVEIRA, Nilce de. **Escritas e narrativas sobre alimentação e cultura [online]**. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/9q/08>. Acesso em 03 jul. 2017.

SÁ, Osvaldo. A antiga praça. **GuiGui Notícias**. Maragogipe, Ano II. n.6, p.3, ago. 1995.

SÁ, Osvaldo. A posição da Matriz (Capítulos da História de Maragogipe). **Histórias Menores**. v.2, 1982. p.16.

SALES, Aline Pereira; REZENDE, Liviane Tourino; SETTE, Ricardo de Souza. **Negócio Feira Livre: Um Estudo em um Município de**

Minas Gerais. Nov.2011. PET ADMINISTRAÇÃO UFLA, Universidade Federal de Lavras Departamento de Administração e Economia. Disponível em:<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnGPR395.pdf>. Acesso em 03 jul. 2017.

TRIBUNA DO POVO. Maragogipe – Bahia: **A feira aos sábados na cidade**. p.5, set. 1995.

**QUESTÕES ECONÔMICAS
E GESTÃO PÚBLICA**

A participação das microempresas nos processos de compras públicas

Elivandson Vale Ribeiro

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Introdução

Uma das maiores preocupações dos gestores públicos nos municípios é o desenvolvimento econômico local. Qual governante nunca sonhou em ter estabilidade de empregos e oferta de bens públicos de qualidade para os habitantes? Certamente isso não será possível sem a participação governamental, esforços da sociedade e presença de instituições empresariais atuantes no território.

Nos últimos anos, essa situação tem se tornado mais preocupante para os governantes, pois a crise política e a recessão econômica têm trazido incertezas ao mercado, gerando desemprego em escalas consideráveis nas pequenas e grandes cidades. Por outro lado, percebe-se que o mercado das micro e pequenas empresas tem potencial em promover o desenvolvimento econômico local, fortalecendo as relações comerciais de regiões com baixa capacidade produtiva.

Desta maneira, a presença marcante das micro e pequenas empresas nas municipalidades tem grande importância para a economia brasileira, pela possibilidade em promover mudanças nas regiões onde se localizam, por meio inclusão social e/ou econômica dos agentes envolvidos, gerando trabalho e renda.

Daí a necessidade de ações governamentais que promovam o empreendedorismo, ações relacionadas aos pontos fortes do território, ao estabelecimento de parcerias e formação de redes de contatos, a criação de estratégias que reduzam as barreiras que impedem os

microempreendedores de progredirem, ações em apoio aos recursos humanos, econômicos e sustentáveis locais, e de políticas públicas de empreendedorismo voltadas a esse público e outras.

Em 2006, foi promulgada a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que traz um tratamento diferenciado para as microempresas, envolvendo a participação em processos de licitação de organizações públicas e possibilitando a garantia de participação exclusiva para as compras até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Embora a lei complementar tenha trazido uma série de benefícios aos micros e pequenos empreendedores, não susta algumas dificuldades que eles enfrentam. Muitos micros e pequenos empreendedores não conseguem permanecer no mercado devido a uma série de dificuldades, como a forte concorrência com grandes empresas, alta tributação, capital de giro insuficiente para sua sustentabilidade no mercado, ou mesmo, devido à baixa capacidade de alguns municípios em fomentar ações voltadas para esse segmento.

Dados do Sebrae (2017), demonstram que somente 163 dos 417 municípios baianos tinham implementado a Lei em seus territórios, e poucos tinham alguma política de apoio aos pequenos comércios.

Situação de muitos municípios baianos e, especificamente do território do Recôncavo da Bahia, que, além de não possuir potencial industrial, o comércio tem forte concentração em determinados grupos, empresas com pouca possibilidade de capacitação e treinamento e apresenta ausência de entidades de apoio ao microempreendedor, como unidade do Sebrae, por exemplo. Destaca-se, ainda, que essa é a realidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros.

Nesse bojo, destaca-se a importância do poder público local em realizar também uma gestão empreendedora, que possa aproveitar e aperfeiçoar vantagens territoriais, criar possibilidades de fortalecimento do mercado, por meio de políticas públicas, ou mesmo

fortalecer as compras públicas como instrumento potencializador da economia local.

Assim, o objetivo deste estudo foi analisar a participação das microempresas nos processos de compras públicas de um município baiano, com traços sociais e econômicos comuns a muitos municípios brasileiros. Especificamente buscou-se analisar o nível de informação disponível às microempresas, quanto ao processo de lançamento de uma licitação pública e os requisitos para participarem; as principais dificuldades enfrentadas pelas microempresas em conseguir participar do processo licitatório; e caracterizar a participação das microempresas nos processos de compras públicas, como forma de indução do desenvolvimento econômico local.

O trabalho está estruturado em mais quatro seções além da introdução. Na segunda seção, intitulada abordagem teórica, são apresentados e discutidos conceitos sobre desenvolvimento econômico local e aspectos sobre compras públicas. A seção 3 trata dos procedimentos metodológicos e na seção 4 é apresentada a análise dos resultados. Por fim, as considerações finais do estudo.

Desenvolvimento econômico local

A crise econômica enfrentada pelo Brasil nos últimos anos tem afetado a realidade econômica e social do país e de forma particular os estados e municípios. Isso devido à capacidade de gestão desses municípios de enfrentamento da crise, a partir de mecanismos de indução de desenvolvimento, de geração de emprego, renda e prestação de serviços públicos de qualidade.

Há particularidades no Brasil em termos de desenvolvimento econômico local. Ao passo da existência de municípios com indústrias, potencial agro produtivo, comércio de bens e serviços dinâmicos, presença de instituições de ensino de nível superior e

outros, existe uma amplitude de municípios com poucas alternativas produtivas, permanecendo reféns dos repasses federais e estaduais, como o Fundo de Participação Municipal (FPM) e o Fundo de Participação Estadual (FPE). Essas características fazem com que alguns habitantes desses municípios migrem para outros em busca de condições mínimas de bem-estar, emprego, renda e acesso a serviços. Movimento bem descrito por Barquero (2001):

Cada localidade ou território é caracterizado, por exemplo, por uma determinada estrutura produtiva, um mercado de trabalho, uma capacidade empresarial e tecnológica, a existência de recursos e infraestruturas naturais, um sistema social e político e uma tradição e cultura, nas quais processos de desenvolvimento econômico local são articulados (p.21).

Dessa maneira, buscar soluções para superar a crise e fomentar a economia local é um desafio que o poder público enfrenta, e, em muitos casos, tem sido cobrado pela sociedade por isso. A criação de políticas públicas de fomento a práticas de empreendedorismo e apoio aos pequenos e médios empresários são algumas das ações que melhoram o desenvolvimento econômico local e que alguns municípios buscam responder com alternativas diversas.

O conceito de desenvolvimento econômico local tem sido abordado por autores de diversos países e possui diferentes entendimentos, principalmente a partir das diversidades e especificidades locais de diferentes países. No quadro abaixo apresenta-se uma síntese sobre o conceito de desenvolvimento econômico local na visão de diferentes autores.

Quadro 1 – Síntese de conceitos e autores sobre desenvolvimento.

BARQUERO, 2001 (p.21)	O desenvolvimento econômico local como um processo de crescimento e mudança estrutural, através da utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, conduz um aumento do bem-estar da população de uma localidade ou uma região.
ALBURQUEQUE, 2001, (p.77)	Processo estrutural que conduz a uma melhoria do nível de vida da população local.
MORÁN, 2006, (p.19)	Processo participativo que fomenta os acordos de colaboração entre os principais atores públicos e privados de território, permitindo a concepção e a aplicação em prática de uma estratégia de desenvolvimento comum a base de aproveitar os recursos e as vantagens competitivas locais em contexto global, com o objetivo final de criar emprego decente e estimular a atividade econômica.
MARQUES, SIEDENBERG e SANTOS, 2008.	Conjunto de estratégias e ações para a (re) construção da base produtiva local (para a ativação da economia local).

Fonte: Elaboração própria (2018).

Os autores definem, em sua maioria, o desenvolvimento econômico local como um processo de crescimento, de mudança estrutural, de participação dos atores públicos e privados de determinado local. Vitte (2006, p.79) define o termo local como, como “um município, parte de município, um conjunto de municípios, um estado (UF) ou mesmo uma região”.

Nesse sentido, atores presentes, sejam eles públicos ou privados, precisam notar e perceber se determinada mudança será pouco ou muito radical, se o plano de modificação do cenário local é de curto, médio ou longo prazo, ou mesmo, se tal estratégia irá considerar a tecnologia, cultura e práticas já existentes, ou trará elementos externos a ser introduzidos sem uma adaptação ao contexto local (BARQUERO, 2001).

Para obter sucesso nas decisões tomadas, algumas ações são importantes para a manutenção do desenvolvimento econômico

local. Para Morán (2006), estratégias como estabelecimento de objetivos, análise territorial e o compromisso firmado pelos atores locais em prol do desenvolvimento do território, permitirá que haja um ambiente harmonioso, já que, com a ciência das estratégias e planos que serão executados, se fortalecerá a confiança entre os atores envolvidos, gerando comprometimento com as atividades a serem implementadas, fazendo com que “vistam a camisa”. Para estes autores, o local terá mais êxito e sucesso em suas ações, e como consequência, virá a melhoria da qualidade de vida para os habitantes, mais emprego, renda, prestação de serviços públicos de qualidade, entre outros benefícios.

Rojas Morán (2006) e Barquero (2001) elencam algumas medidas importantes que ajudarão no desenvolvimento econômico local, entre elas estão: o estímulo à capacidade empreendedora, paralelo ao fortalecimento do processo produtivo; a capacitação profissional e a formação de mão de obra qualificada; o fomento e a utilização de novas tecnologias; a concessão de crédito para novos investimentos; gestão do emprego e o controle dos desequilíbrios macroeconômicos como inflação, déficit público, medidas de responsabilidade do governo central e que, de certa forma, atingem as ações do governo local nas dimensões econômica, política e administrativa.

Barquero (2001) reforça ainda a capacidade de gestão que o poder público tem em colocar em prática as políticas públicas pensadas para o desenvolvimento econômico local, ao passo que a ausência de condições básicas no âmbito local coloca em xeque esse potencial. Para esse autor, fatores como a inexistência de lei que oriente ações em prol da política de desenvolvimento local e a falta de mão de obra qualificada, são alguns exemplos.

Outro aspecto importante no contexto do desenvolvimento econômico local é a coordenação, diálogo e esforços entre os atores,

sejam eles atores locais (poder público, população, empresários, terceiro setor), e atores externos (governo estadual e federal e setor privado).

Assim, mudanças econômicas, políticas e sociais, podem também ser fomentadas e protagonizadas pelos governos a partir de políticas públicas, como as políticas de empreendedorismo e mecanismos institucionais e legais para a promoção do desenvolvimento econômico local. Um desses mecanismos são as compras públicas.

Compras públicas como indutora de desenvolvimento

O poder público tem grande potencial em promover desenvolvimento econômico local, pela disponibilidade de postos de trabalho, pela promoção de programas sociais, por medidas de incentivo tributários, e também pelas compras públicas. Isto porque os governos compram em escala, e é elevada a sua participação na economia brasileira (COSTIN, 2010).

A Lei 123 de 2006, criou um ambiente favorável para a inserção de microempresas no processo licitatório, tendo mais chances de conseguir manter relações comerciais no próprio município. Reis, Cabral e Sampaio (2015), destacam que a lei complementar 123/2006 traz certa isonomia para as microempresas e empresas de pequeno porte, isso porque lhes dará uma série de condições no processo licitatório de compras públicas.

Entre os principais benefícios garantidos as MPE pela Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte afiguram a obrigatoriedade da realização de licitações exclusivas para MPE nas contratações de até R\$ 80 mil e a regulamentação da possibilidade de reservar para estas empresas até 25% do valor das licitações de bens e serviços divisíveis em lotes. A referida lei prevê também que em licitações de valor superior a

R\$ 80 mil, os órgãos contratantes podem exigir a subcontratação de empresas de menor porte e, no caso de empate em licitações pelo critério de menor preço, a preferência será das MPE (REIS, CABRAL e SAMPAIO, 2015, p. 478).

Um dos grandes apoiadores e fomentadores desse regulamento em licitações é o Sebrae⁶. O Sebrae promove uma série de eventos com o intuito de mostrar aos gestores municipais como a prefeitura pode impulsionar a economia do município por meio das compras públicas.

Segundo Fernandes (2013, p.13), “todo gestor municipal precisa entender o pequeno negócio como uma forma de gerar emprego, aumentar a renda, o consumo na sua própria cidade”. O mesmo autor lista algumas ações que podem ser tomadas pelos gestores para facilitar a entrada dessas micro e pequenas empresas, como a regulamentação de débitos ao Imposto sobre Serviços (ISS), incentivos fiscais e a criação de uma lei municipal a respeito do assunto, dentre outras. Destaca-se, todavia, que a Lei complementar 147, de 7 de agosto de 2014, afirma que na ausência de uma lei municipal é obrigatória a utilização da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Lei 123 de 2006.

Contudo, o uso do poder de compra dos municípios em prol das microempresas locais cria um ciclo benéfico ao próprio município em decorrência de que todas as riquezas geradas através da prestação de serviços das microempresas retornarem, em parte, ao poder público municipal e à comunidade local na forma de impostos, geração de renda para população e consumo de outros produtos do município, conforme destaca Fernandes (2013).

⁶ O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada sem fins lucrativos. É um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, criado para dar apoio aos pequenos negócios de todo o país. Trabalha para estimular o empreendedorismo e possibilitar a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos de micro e pequeno porte (SEBRAE, 2019).

Nesse sentido, este estudo visa analisar a participação das microempresas nos processos de compras públicas no município de Governador Mangabeira, trazendo reflexões sobre os desafios e possibilidades, sem esgotar a temática que merece estudos mais ampliados para as diferentes realidades brasileiras.

Aspectos metodológicos

A pesquisa possui caráter exploratório-descritivo e utilizou-se como instrumentos de coleta de dados, documentos oficiais e questionário semiestruturado. Participaram microempresas do município Governador Mangabeira com população estimada de 22.000 habitantes, situada no recôncavo baiano a 139 km de Salvador (IBGE, 2015). Buscou-se compreender a relação das microempresas com o setor público por meio de compras governamentais. Cabe destacar que cerca de 80% dos municípios brasileiros possuem até 20.000 habitantes (IBGE, 2019). Ou seja, a realidade de participação e os desafios são próximos para diversos municípios do Brasil.

Inicialmente foram coletados quarenta e cinco processos licitatórios, na modalidade pregão presencial e por registro de preço, nos períodos de janeiro a julho de 2017, por meio do Diário Oficial do município. O intuito foi identificar as empresas vencedoras dos certames, focando especialmente nas microempresas do município em questão. Extraiu-se e foram sistematizadas, em planilhas do Excel, as seguintes informações: o número de processos licitatórios vencidos por microempresas; o valor global das licitações; e uma comparação entre licitações vencidas por microempresas e empresas de outro porte.

No segundo momento, foram aplicados dois questionários semiestruturados, um para as microempresas que participaram e ganharam em um ou mais processos licitatórios e outro questionário para os que não participaram. Foram seis as empresas que

participaram e venceram, em pelo menos uma licitação no município, e cinco as que não participaram. Buscou-se investigar também os anseios e as dificuldades em participar ou não das compras públicas do município

O questionário para microempresas que participaram e venceram um processo licitatório, possuía as seguintes seções: informações do respondente; informações da empresa; aspectos positivos em vender para o município; dificuldades enfrentadas; o papel das empresas no desenvolvimento local; e o acesso às informações sobre licitações da prefeitura. O outro, para as empresas que não participaram, foi estruturado com as seguintes seções: informações do respondente; informações da empresa; motivos da não participação em licitação; dificuldades que impedem de participar; e acesso a informações sobre licitações.

Resultados e discussão

Análise dos pregões e participação das empresas

Foram analisados pregões presenciais e por registro de preço. Destes, 5 foram cancelados ou não haviam sido concluídos. Identificou-se a relação dos valores globais das licitações, o porte e a localização da empresa. Para analisar os valores globais dos pregões, foram apresentados: valores e municípios de licitação vencidas; valores de licitação vencidas por microempresas; e valores de licitação vencidas por microempresas do município.

Quando analisado a proporção do valor global dos pregões vencidos por empresas do município, observa-se que o valor equivale a 16,5% do valor total das licitações, demonstrando menor participação das empresas do município, além de os serviços prestados serem de menor valor em relação as empresas de outras cidades (Tabela 1).

Tabela 1: Valores de licitações vencidas por empresas do município e de outras localidades

Empresas/município	Valores (R\$)	%	Pregões
Gov. Mangabeira	2.646.121,38	16,5	13
Outros municípios	13.353.624,03	83,5	31
Total	15.999.745,41	100,0	44

Fonte: Elaboração própria (2018).

Quando analisado participação das microempresas, observa-se que venceram 21 dos pregões feitos no período. Quanto ao valor global dos pregões vencidos por microempresas, corresponde em torno de 40% (Tabela 2).

Tabela 2: Participação das microempresas nos valores de licitações vencidas

Porte da empresa	Valores (R\$)	%
Microempresas	6.438.264,18	40,2
Médias e grandes empresas	9.561.481,23	59,8
Total	15.999.745,41	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

Quando comparado o valor das licitações vencidas por microempresas, constata-se a disparidade, pois as microempresas que obtiveram melhor êxito são as de outras localidades.

Tabela 3: Licitações vencidas por microempresas e localidade

Porte da empresa	Total R\$	%
ME (município)	1.874.453,88	29,1
ME (outros municípios)	4.563.810,30	70,9
Total	6.438.264,18	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

Microempresas que venceram ou participaram de pregão

O total de microempresas que venceram uma licitação na modalidade pregão presencial ou por registro de preço no período pesquisado foi de 10 (dez) microempresas, e destas 6 participaram da pesquisa. Das quatro que não participaram, os motivos foram de que dois responsáveis se recusaram participar e dois não foram encontrados nos seus respectivos estabelecimentos.

Os gestores das microempresas em questão são todos do sexo masculino, com idade média de 36,6 anos. Quanto ao grau de instrução identificaram-se três níveis, 2º grau completo, técnico de nível médio e superior completo. Há um técnico em contabilidade e dos quatro respondentes com ensino superior, as áreas são de Matemática, Psicologia, Teologia e Administração. Três são proprietários da empresa, dois auxiliares administrativos e um gerente.

Com relação ao segmento empresarial das empresas, têm-se: autopeças, serviços funerários, panificadora e *delicatessen*, gás liquefeito de petróleo, construção civil, assessoria e material de construção. Quando perguntados sobre o tipo de serviço e produtos que comercializam, as respostas foram as seguintes: oficinas em geral, ferragens, ferramentas, peças e acessórios para veículos e motocicletas, venda de caixão, serviços funerários, venda de plano funerário, distribuidora de gás liquefeito mineral, distribuição de água mineral, produto para panificação, pão, bolo, biscoitos, assessoria e consultoria empresarial, construção civil, manutenção de equipamentos públicos, manutenção de maquinários, material de construção, madeiras em geral, material hidráulico.

A média de tempo em que as microempresas estão em atividade é de 13,3 anos, tendo uma com longevidade de 40 anos e a mais nova, com um ano. A média de funcionários é de 4,5, variando de 1 a 8, destaque para as empresas: C, que tem um ano no mercado

com um funcionário; E, que tem sete anos no mercado com sete funcionários; D e F que têm dez anos de existência, com quatro e oito funcionários, respectivamente; e, por fim, a empresa A, que tem quarenta anos de existência com seis funcionários.

Quanto à participação nos certames licitatórios

Buscou-se obter a percepção quanto às facilidades e dificuldades em vender e prestar serviços ao setor público do município. As respostas foram sistematizadas em seis categorias elencadas, sendo as três primeiras como aspectos positivos e facilitadores (economia do município, conhecimento e circulação da mercadoria) e os outros três como dificultadores (burocracia, disputa com grandes empresas e preços).

Economia do município – para os participantes, na medida em que o município mantém suas compras com as empresas do município, ele garante maior rotatividade do dinheiro, promoverá um ciclo positivo, garantindo a sobrevivência das empresas, criação de vagas de emprego, garantia de renda para os munícipes, recursos para o município advindos dos tributos pagos pelas empresas locais e para consumo de serviços.

Conhecimento – aprimorar o conhecimento acerca do processo licitatório, tem maior importância segundo os respondentes, devido à possibilidade de sempre manterem seus documentos e pendências fiscais em dia, e claro, poder ampliar a gama de clientes, já que, ao saberem como um processo licitatório acontece, abrirá maiores possibilidades de concorrer, não só no município da empresa, como em outros municípios do estado ou fora do estado da Bahia. Outro aspecto mencionado foi o ganho de experiência sobre a população local.

Circulação da mercadoria – ao vender para a prefeitura, os participantes relataram que isso ajuda na sazonalidade de compra de

seus produtos, segundo eles, as compras têm sido mais constantes, já que não tinham clientes suficientes para comprar em maiores proporções. E a circulação de mais mercadorias no município, embora venham de fora do município. “Antes de vender para a prefeitura, comprávamos uma quantidade menor para revender, hoje compramos quase duas vezes mais” (Empresa C). Consta-se que a relação empresa-prefeitura nas compras governamentais tem gerado aspectos positivos para a economia local, embora as políticas pudessem ser mais incisivas. A maioria dos entrevistados afirmam que essa relação com o poder local ainda é tímida e que merece maior atenção e novos planos e ações por parte dos gestores.

A seguir, algumas dificuldades mencionadas pelos entrevistados:

Burocracia – o termo burocracia mencionado pelos participantes foi na conotação popular pelos traços da disfunção procedimental. Para eles, a burocracia é algo ruim, que existe somente para atrapalhar e retardar determinada ação, o que tem prejudicado as empresas e reduzido o interesse delas em estabelecer uma relação com a prefeitura. “Ah, é muito difícil. Toda vez, eles exigem mais e mais papel. É um estresse muito grande. A cada vez que olho um edital, penso duas vezes se realmente vale a pena” (Empresa B).

Disparidade de condições com as grandes empresas – a concorrência com as grandes empresas tem “amedrontado” os microempreendedores. Segundo eles, as grandes empresas possuem maior capital de giro, maiores capacidades de oferecer preços menores que o varejo, dificultando o poder de concorrência das empresas menores.

Preço abaixo do praticado em mercado – na maioria das vezes as licitações são na modalidade de menor preço, e muitas vezes microempresas não conseguem cobrir os preços apresentados, uma espécie de leilão de preços baixos.

Quanto à relação com o governo

Foi possível identificar alguns aspectos a partir das seguintes perguntas propostas: a) Você teve dificuldade em executar ou entregar um serviço ou produto para a prefeitura? b) Conseguiu concluir ou entregar um produto ou serviço para a prefeitura? c) A prefeitura realiza o pagamento no prazo estabelecido em contrato?

Foi consenso de que as empresas possuem condições de realização do serviço ou entrega do produto, assim como o cumprimento do prazo estabelecido. Quanto ao cumprimento de pagamento dentro do prazo estabelecido em contrato, uma pessoa não respondeu, as demais afirmaram que o prazo é cumprido pelo poder local. Os relatos demonstraram aprendizagem das empresas e melhoria na relação com o governo local: “Nossa empresa tem se especializado a cada dia no ramo, somos uma das primeiras a prestar esse tipo de serviço na cidade [...] assim como nós, a prefeitura tem cumprido com sua parte, está pagando em dia” (Empresa D). “A primeira vez que vendi para a prefeitura tive dificuldades em receber no prazo combinado, mas nas últimas entregas, a prefeitura está pagando certo” (Empresa A).

Quando perguntados sobre possíveis ações que poderiam ser tomadas pela prefeitura para estimular maior participação das microempresas para impulsionar o desenvolvimento local, os participantes mencionaram a criação de políticas públicas para o estimular pequenos comerciantes, como ações, incentivos e programas que valorizem a feira municipal, o mercado municipal e o comércio. Isto porque destacam como os principais atores que contribuem para a empregabilidade da população local, além de que a não valorização possibilita evasão de dinheiro para cidades limítrofes e da região.

A prefeitura precisa entender que nós que mantemos boa parte das vagas de emprego

existentes no município, o prefeito precisa entender que é hora de ele convencer a população de que elas precisam comprar no município, pois ir para Muritiba, Cruz das Almas ou São José, vai deixar o dinheiro lá, por isso que não temos maior variedade de lojas, e comprando aqui, vai chamar esse comércio que falta para cá (Entrevistado C).

A necessidade de realizar compras governamentais direcionadas às microempresas também é lembrada pelos entrevistados como avanço na legislação e motivo de incentivo. Outro aspecto mencionado foi a necessidade de criação de espaços que forneçam treinamentos para os microempresários sobre diversos assuntos, como saber vender para o município. Como mencionado, o Sebrae desenvolve junto a este município e outros a Sala do Empreendedor que busca atender essas necessidades relacionadas desde aos aspectos produtivos, quanto de comercialização. Assim, essa instituição pode contribuir com a indução da melhoria dos serviços prestados, bem como pode possibilitar a formação técnica a estas empresas para estabelecer relações mais rentáveis com os governos e clientes da sociedade.

Microempresas que não participaram de pregão

Os representantes das empresas que nunca participaram de uma licitação de Governador Mangabeira, são três do sexo masculino e dois do sexo feminino, com idade média de 39,8 anos. Todos são donos do próprio negócio e o grau de instrução varia de primeiro grau a mestrado profissional. Em relação ao segmento empresarial, os respondentes mencionaram setores de gráfica, material de construção, comércio de vidros, mercado e varejo e agropecuária. A média de tempo em que a empresa está no mercado é de 4,2 anos e a média de funcionários é de 2,4.

Empecilhos que impedem a participação em pregões

A análise dos dados baseou-se em cinco categorias relevantes, a partir do conteúdo das entrevistas, sendo elas: empresa recém-criada; burocracia; acesso ao edital; tendências políticas; e concorrência.

Empresa recém-criada – por estarem iniciando as atividades, essas empresas necessitam de altos investimento para atuar no mercado, assim como esforços mercadológicos para vender ou prestar serviços a diversos clientes, inclusive governamentais.

Burocracia – assim como as empresas que participaram de licitação, estes também reclamam do excesso de documentos exigidos, bem como revelam certo desconhecimento de aspectos legais. Como cita o entrevistado H, “Às vezes me pergunto o que eles fazem com tanto papel acumulado depois dos processos acabarem, acho que tudo deveria ser digital”.

Acesso ao edital – todos eles informaram que não sabem onde encontrar os editais concernentes a licitação independente de sua modalidade. Afirmam que se houvesse melhor divulgação por parte do poder público poderia se inserir em um desses processos. “Não sei de que maneira eles trabalham, se colocam em algum site, se divulgam na rádio, é um negócio muito confuso” (Entrevistado I).

Tendências políticas - Alguns apresentam desconfiança em relação aos processos licitatórios. Afirmam que consideram que existem licitações direcionadas a grupos específicos, implicando perda de esforço e tempo em participar dos certames.

Concorrência – A forte concorrência local e dos municípios vizinhos dificulta a obtenção de capital e credibilidade. Segundo eles, falta estratégia e planos para conseguir novos clientes. Ao perguntar sobre possíveis soluções para o problema, mencionaram treinamento e feira de empreendedorismo na cidade.

Sobre ações governamentais necessárias para estímulo às microempresas, assim como as microempresas que participaram de

licitações, as ações mencionadas foram compras direcionadas para a participação de microempresas, incentivando a compra e consumo no comércio local gerando renda e emprego para a população. E uma sugestão foi a da prefeitura criar licitações por lote e não em conjunto, já que, por ser em conjunto, nem sempre as microempresas terão todos os produtos requeridos, mas parte deles, sendo em conjunto, as empresas que têm maior capacidade, certamente irão vencer o certame.

Considerações finais

O presente estudo possibilitou uma análise a respeito da participação das microempresas do município de Governador Mangabeira nos processos de compras públicas.

A quantidade de microempresas existentes no país mostra quão importante esse segmento é para a sociedade, em especial para os pequenos municípios, onde muitas são as propulsoras de emprego e renda. Desta forma, o objetivo geral do estudo foi analisar a participação das microempresas nos processos de compras públicas do município em questão.

Quanto ao nível de informação disponível a respeito das licitações, a maioria das empresas entrevistadas desconhecem o portal eletrônico do município, alegando que na maioria das vezes, ficam sabendo ou por alguém que trabalha na Prefeitura, ou quando é difundido na rádio local, o que mostra falta de entrosamento entre o poder público e os microempresários locais.

Quanto à existência de uma legislação municipal que implemente a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, constatou-se sua ausência em Governador Mangabeira, bem como de outras políticas, como sala do empreendedor ou do agente de desenvolvimento. Tal informação foi encontrada no Portal do Sebrae, que traz uma análise anual dos municípios com relações aos indicadores mencionados.

Dentre os pontos positivos em participar de uma licitação, foram apresentadas as seguintes justificativas: movimentação da economia local; maior conhecimento sobre como vender para o município; e circulação de mercadoria. Quanto aos pontos negativos, foram apresentados os seguintes: disfunção burocrática procedimental; disparidade de condições com as grandes empresas; preço abaixo do praticado no mercado; dificuldade de encontrar o edital e tendências políticas.

A importância da participação e o incentivo do poder público local foram frequentemente mencionados pelos entrevistados, mostrando a necessidade de ação e planejamento por parte dos líderes governamentais em prol do desenvolvimento econômico e social local.

O estudo também mostrou diferentes visões entre os entrevistados, as empresas que possuíam mais tempo de mercado identificaram pouca dificuldade em participar de um processo licitatório dada a sua experiência, assim como, sabiam quais os documentos que precisavam apresentar no dia do certame e sua situação regular; enquanto as microempresas com pouco tempo em atividade, pouco sabiam ou desconheciam do “ritual” de licitação, bem como, não sabiam o exigido para a regularização necessária, o que muitas vezes ficava nas mãos de um contador contratado.

Conforme discutido e analisado, a participação da microempresa nas compras públicas, também depende do incentivo dado pelo poder público local, esses incentivos podem ser classificados como: a implementação da lei geral em seu município; a criação de um espaço que possa dar suporte e orientação ao microempresário sobre como ele pode estar apto a concorrer em licitação; e o desejo do gestor público em tornar o seu território empreendedor. Ficou exposto que o município de Governador Mangabeira carece de tais políticas, e também, existe certa desconfiança dos empresários em

vender para o município devido aos percalços existentes, conforme relatado anteriormente.

De modo geral, percebe-se que os microempresários têm interesse em vender para o Município, embora exista certo receio em buscar alternativas. Quando procurados para conceder uma entrevista ou responder ao questionário deste estudo, muitos microempresários ficaram receosos em contribuir, às vezes, por medo de serem identificados, ou de sofrerem consequências futuras. Assim, torna-se necessário realizar maiores estudos no segmento, visando impulsionar o mercado local e o poder municipal para criar alternativas de como promover o desenvolvimento econômico local, gerando um ciclo virtuoso de emprego, renda e receita para os municípios, de modo a reduzir, gradativamente a dependência dos mesmos das outras instâncias governamentais, sejam elas, estadual ou federal.

Referências

ALBUQUERQUE, Francisco. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Traduzido por Antônio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: BNB, 1998, 151p.

BARQUERO, Antônio Vasquez. La política de desarrollo económico local. In: ALBURQUERQUE, F; AGÓN, G; CORTÉS, P. (Orgs). **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina**: Análisis comparativo. Santiago de Chile, 2001. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 96/2017, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão

n^os 1 a 6/1994. – 52. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

BRASIL. **Lei complementar. Lei n^o 123, de 14 de dezembro de 2006.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 30/04/2017.

BRASIL. **Lei n^o 13.467, DE 13 de julho de 2017.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm. Acesso em: 12/01/2018.

DATASEBRAE. **Data SEBRAE Indicadores.** Disponível em: <http://datasebrae.com.br/indicadores/>. Acesso em: 31/12/2017.

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DE GOVERNADOR MANGABEIRA. **Pregões 1 a 45.** Disponível em: http://www.pmgovernadormangabeira.transparenciaba.com.br/?_year=2017 Acesso em: 31/07/2017.

SEBRAE. **O que é o Sebrae.** Disponível em: < https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/o_que_fazemos. Acesso em: 24/07/2019.

MARQUES, Claudia; SIEDENBERG, Dieter; SANTOS, Carlos. O Papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local – São José do Norte – RS. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v 12, n.2, p. 57-64, jul/dez. 2008.

MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: Lições a partir da experiência em Pintadas (Bahia, Brasil). **Observatório & Sociedade**. v.11, p. 95-113 Edição Especial – 2004.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, A. H. CABRAL, Sandro. Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Públicas: Uma Análise Empírica dos Pregões Eletrônicos da Fiocruz/BA. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50, n.4, p.477-491, out./nov./dez. 2015.

ROJAS MORAN, Luis Miguel. **Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local.** Lima, OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos, Proyecto Pres, 2006.

Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de controle interno

*Deise Carolina Santos Rodrigues
Siélia Barreto Brito*

Introdução

O controle do gasto público no Brasil tornou-se tema relevante a partir da década de 1990, quando foi implementada, no país, uma série de políticas públicas com o fito de, principalmente, sanar os desequilíbrios fiscais e promover a estabilidade econômica. Todo o esforço de ajuste das contas públicas ocorrido naquele período esteve relacionado à tentativa de contornar a crise fiscal em que o Estado brasileiro se encontrava.

Na década de 1990, o país inicia uma mudança de rumo com o retorno da democracia e com o governo do primeiro presidente eleito após a ditadura: o Presidente Fernando Collor de Melo. Ele implementou, no país, as estratégias sugeridas no Consenso de Washington⁷, dentre as quais se destacam as políticas de ajuste fiscal e as reformas estruturais voltadas para o mercado. Tais políticas foram redesenhadas e mais profundamente implementadas após 1994 com a implementação do Plano Real.

O plano de estabilização da economia brasileira implementado em fevereiro de 1994, denominado de Plano Real, foi desenvolvido em três etapas distintas: o ajuste fiscal, a indexação completa da economia e a reforma monetária. A primeira etapa do Plano consistia

⁷ Conjunto de políticas econômicas gestadas em torno de um alinhamento comungado entre o Tesouro Americano, o FMI, o BID e o Banco Mundial, dentre outros organismos internacionais, sob a designação de Consenso de Washington, em 1989.

no ajuste fiscal (07/12/93 a 28/02/94), o qual abrangia: combate à sonegação fiscal, aumento da arrecadação⁸ e cortes nos gastos públicos; aceleração e ampliação dos processos de privatização e outras medidas que englobavam saneamento do sistema bancário; política cambial, para evitar a valorização da moeda nacional; ajuste e transparência das contas do Banco Central do Brasil e do Tesouro Nacional; e continuidade do processo de abertura comercial iniciado no governo Collor. No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), adotou-se uma rígida política de controle das contas públicas, com a edição de algumas Medidas Provisórias, a partir das quais, foi possível à União refinar a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo. Assim, os estados e o Distrito Federal se comprometeram a adotar medidas de controle de finanças para estabelecer metas, reduzir dívidas e responsabilizar o gestor pelo comprometimento com a ação planejada, além de maior transparência.

Ao ser reeleito presidente do Brasil para o período de 1999-2002, Fernando Henrique Cardoso inicia seu segundo governo (1999-2002) em meio a uma crise cambial e sob os ditames das Cláusulas do acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional- FMI⁹ em 1998. Em essência, a condução da política econômica praticada nesse segundo mandato foi conduzida pelas exigências do FMI.

Em 2000, conforme acordado com o FMI, como parte do ajuste fiscal, aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000). A LRF é um instrumento de política e gestão fiscal que estabelece metas, limites e condições para a gestão

⁸ O aumento da arrecadação se deu através da criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) e a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual seria alimentado com 15% da arrecadação de todos os impostos.

⁹ Em 1998, o Brasil, diante das perdas de reservas e às vésperas de uma crise cambial, recorre ao FMI, assinando um acordo *stand by* de US\$ 42 bilhões.

de receitas e despesas, visando a impedir que os déficits públicos se acumulassem ao longo dos anos. Quando aplicada no município, em consonância com um eficiente sistema de controle interno municipal, a LRF pode transformar a gestão pública em um espaço com menos risco de corrupção, mais transparente e, conseqüentemente, mais participativo.

Para os entes subnacionais, estados e municípios, tem-se, respectivamente, a Controladoria Geral do Estado (CGE) e a Controladoria Geral do Município (CGM), essa última como órgão responsável por desenvolver as atividades do sistema de controle interno na administração pública municipal e suprir os gestores com informações para o processo de tomada de decisão. Após a LRF, o controle interno ganhou relevância, e as controladorias passaram a ser imprescindíveis para o alcance dos controles dos gastos públicos, tendo, desde então, sua importância destacada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

O FMI defendeu, para vários países, a ideia da transparência nas contas públicas, com o objetivo, dentre outros, de que elas fossem apresentadas de forma fácil e compreensível ao cidadão, com controle e equilíbrio das receitas e despesas. A primeira experiência nessa direção foi na Nova Zelândia com a *Fiscal Responsibility Act*, em 1994, que incorporou as ideias defendidas pelo FMI: limites para os gastos através do ajuste fiscal e transparência das contas públicas. Ao final da década de 90, o FMI, dentre outras instituições de crédito, condicionou seus acordos de empréstimos, principalmente aos países mais endividados da América Latina, à adoção de um aparato legal que impusesse fortes restrições fiscais à atuação das unidades subnacionais, aparato legal que, no Brasil, foi denominado de Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF (Lei Complementar Nº101, de 04 de maio de 2000).

É na perspectiva de ajuste fiscal que a LRF defende que os entes públicos não devem trabalhar com déficit, ou seja, precisam reduzir ao máximo os gastos, fazendo com que o orçamento se mantenha equilibrado. Estruturalmente, a LRF constitui um instrumento de regulação e prevenção de gastos que foi inserido no Brasil durante o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de: limitar os gastos com o pessoal; controlar as dívidas públicas; determinar metas que possam ser controladas; definir limites de despesas em anos de eleição; definir regras de transparência para a apresentação da contabilidade pública; e proibir novos refinanciamentos das dívidas de estados e municípios por parte das autoridades federais.

Amparada pela Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II do Título VI – especialmente nos Artigos nº 163, que dispõe sobre finanças públicas, Nº 165, sobre o sistema orçamentário do setor público, e Nº 169, relativo às despesas públicas com pessoal –, a LRF estabeleceu as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal brasileira.

Planejamento e orçamento público

O Orçamento Público é um instrumento de gestão que regula os recursos financeiros do País e as ações de seus gestores. Ele tem início com o processo de planejamento e se encerra com a prestação de contas aos Tribunais de Contas. Foi com a Constituição de 1988 (Art. nº 165) que o orçamento foi integrado ao planejamento e, assim, foram estabelecidas as leis orçamentárias – Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual (PPA, LDO e LOA) – que são, até hoje, instrumentos que coordenam a aplicação dos recursos públicos no País.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico, composto por um conjunto de programas e ações que,

durante quatro anos, conferem continuidade administrativa ao País. Em cada programa, é estabelecida uma meta e um orçamento, o que ajudará a efetivar seus objetivos. O foco principal do PPA é dar sequência a um planejamento voltado para atender às demandas, resolver as questões relevantes da sociedade e concretizar projetos.

O PPA se configura como uma visão de futuro para os quatro anos seguintes, no qual se faz a previsão de arrecadação de recursos, traçam-se as estratégias e os programas de governo para alcançar os objetivos definidos. Os objetivos elencados no PPA têm o propósito de promover a organização dos meios para conquistar os fins, desenvolver a administração, trazer a transparência para a gestão e avaliar os resultados alcançados.

É com base no PPA que a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) é elaborada, com periodicidade anual. Nela são definidas as metas e as prioridades de cada ano, ligando o planejamento (PPA) ao orçamento público (LOA). Cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias determinar as estratégias apontadas no PPA que serão priorizadas a cada ano. Assim, por ser o instrumento intermediário entre o planejamento e o orçamento, a LDO se dispõe a avaliar o controle de custos, na intenção de equilibrar receitas e despesas. Nessa direção, a LRF alterou a LDO ao incluir nela o anexo de metas fiscais, no qual devem constar as metas de receitas, as despesas, o resultado nominal e primário, o montante da dívida pública, dentre outros dados necessários para a elaboração de um eficaz planejamento financeiro.

A LRF pressupõe o orçamento como parte fundamental das decisões de planejamento e de execução dos planos. Ela exige compromisso com as contas públicas e, dentre outras coisas, estabelece limites para despesas com o pessoal e com a seguridade social. Por exemplo, quanto à despesa com pessoal, a LRF estabelece o limite de gasto com a folha no total de 50% da receita corrente líquida para a União e 60% para estados e municípios, atribuindo ao

gestor o compromisso de verificar o cumprimento desse limite a cada quatro meses. Se a despesa com pessoal ultrapassar 95% desse limite, fica proibida qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa, tais como reajustes salariais, correção de vantagens ou adequação da remuneração a qualquer título, criação de cargos, empregos ou funções e alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa, dentre outras proibições (Rosa, 2009).

Para as atividades financeiras dos entes subnacionais, a LRF exige uma previsão antecipada das receitas, as quais darão viabilidade ao exercício e à manutenção de programas, assim como a programação financeira, determinando as metas de arrecadação do que foi orçado com o cronograma de desembolso das despesas orçamentárias, o estabelecimento de metas de resultados entre receitas e despesas, a definição de metas de resultados para o endividamento público e a previsão, nos instrumentos de planejamento, da margem das despesas públicas consideradas de caráter obrigatório e continuado. Para a geração de despesa, é exigida pela LRF a fidedignidade das informações, de sorte que se realizem, antecipadamente, os processos de empenho¹⁰.

Da transparência, do controle e da fiscalização

Da transparência

A LRF, em seu Capítulo IX, trata da Transparência, do Controle e da Fiscalização Fiscal. Na seção I, o Art. nº 48 estabelece que são instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios; o Relatório Resumido da

¹⁰ Empenho é uma das etapas da despesa pública: "O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição." (Art. 58 da Lei 4.320/64).

Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A transparência concede a todo cidadão o direito de saber o destino do dinheiro público, e esse controle da sociedade pode colaborar para o sucesso da Lei de Responsabilidade Fiscal, através da transparência na gestão pública. Com isso, todo governante deve publicar informações com linguagem simples e objetiva. A busca pela transparência das ações do governo tem sido garantida a cada dia por vias legais. E, para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, consideram-se instrumentos de transparência a elaboração e a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), os Planos Plurianuais (PPA), os orçamentos (LOA) e as leis de diretrizes (LDO), além das prestações de contas com seus pareceres. Esses instrumentos devem ser divulgados por meios de comunicação de amplo acesso, inclusive por meio eletrônico. O parágrafo único do Art. nº 48 da LRF, acrescenta que “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Lei Complementar 101/2000, Artigo nº 48).

A LRF em seu Capítulo IX, seção III, Art. nº 52, dialoga com o §3º do Art. nº 165 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) abrangerá todos os poderes e o Ministério Público, devendo ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Na seção IV da LRF, ao tratar do Relatório de Gestão Fiscal, o Art. nº 54 faz o ordenamento jurídico, que instituiu, como instrumento da transparência para a gestão municipal, o Relatório de Gestão Fiscal, o qual deve ser utilizado para o acompanhamento das atividades financeiras do governo. O mesmo artigo aponta a importância

desse mecanismo que, dentre os seus dados, mostra os resultados alcançados quando previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Relatório de Gestão fiscal apresenta diversas informações, como os demonstrativos que divulgam as despesas com pessoal, a dívida consolidada líquida, as garantias e contra garantias de valores, as operações de crédito, a disponibilidade de caixa, os restos a pagar e os limites. Tal relatório fornece ao gestor as informações contábeis necessárias para a tomada de decisão na gestão municipal. Exige-se, no relatório, a apresentação dos gastos com pessoal, de forma a se controlar a quantidade de contratações de funcionários públicos, o pagamento das dívidas como forma de regularizar suas pendências, as saídas de caixa e a disponibilidade financeira.

A responsabilização ou *accountability* consiste na obrigação da transparência. Reflete a responsabilização das atividades que o gestor se compromete em realizar. É a obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em função da posição que o indivíduo assume e do poder que detém. Quanto à responsabilização, a LRF prevê, em seu texto institucional, o direito e a liberdade de acesso às informações. Além disso, indica punições para o gestor público que descumpre os limites e as regras de tal lei.

Da fiscalização

Na LRF em sua seção IV, o Art. nº 59 trata da fiscalização da gestão fiscal, o qual estabelece ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a função de fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei, sendo elas:

- I- atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV- providências tomadas, conforme o disposto

no Art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;VI- destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VII- cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

O Artigo nº 59 da LRF, ressalta a importância das capacidades do gestor público e de sua equipe quanto à interação com as tecnologias gerenciais e a responsabilização pelos atos da instituição, a ponto de contribuir com informações precisas para auxiliar o trabalho do poder Legislativo e, também, dos auditores do Tribunal de Contas.

Do controle

O controle, na administração pública, não veio apenas para limitar o poder do governante, mas para responsabilizá-lo e orientá-lo, de modo que haja organização na utilização dos recursos disponíveis e correção das falhas detectadas. Tal controle tem a finalidade de garantir o bom uso do dinheiro público, de sorte que o dinheiro empregado em programas e projetos traga eficiência, eficácia e efetividade para a gestão. Ele deve também atender às questões de monitoramento e avaliação dos resultados. A ênfase no monitoramento e na avaliação da política são os grandes destaques trazidos pela LRF para dar garantia ao cumprimento das metas e obediência aos limites impostos. O controle não visa a garantir apenas o bom uso do dinheiro, tampouco a engessar o comportamento do gestor, mas assegurar que a administração atue em consonância com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O sistema de controle interno

Amparados pelo artigo 74 da Constituição Federal de 1988, pela Lei Complementar de nº 101/2000 e pelo artigo 90 da Constituição

do Estado da Bahia, o Tribunal de Contas dos Municípios, em sua resolução de nº 1.120/05, dispõe sobre a criação, a implementação, assim como a manutenção de Sistema de Controle Interno nos poderes executivo e legislativo municipais. Desde então, tal sistema se tornou, para o gestor público, um instrumento de alcance de objetivos, implementação de mais programas e projetos, otimização de resultados e monitoramento da gestão.

As atividades de controle interno municipal visam ao cumprimento da preservação do patrimônio, o respeito às leis e, principalmente, a atenção no acompanhamento do processo, para que ele não se desvincule daquilo que foi planejado. O órgão central de controle interno deverá estar diretamente vinculado ao gabinete do prefeito, com o intuito de facilitar a dinâmica de informação a ação ou correção dos processos, como é destacado pelo Art. 9º da Resolução de nº 1.120/05 do tribunal de Contas da Bahia:

Art. 9º Constituem finalidade do sistema de Controle Interno Municipal: I Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do município; II Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades municipais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, resultante de repasse de recursos efetivado pelo órgão ou entidade municipal; III Exercer o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e deveres do município; IV Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No artigo supracitado, são definidos os objetivos do sistema de controle interno municipal, de modo a orientar o gestor e sua equipe na busca do cumprimento das atividades afins do controle da administração. Os municípios baianos, no uso de suas atribuições, devem cumprir o disposto e estar em consonância com os artigos nº 31 e nº 70 da Constituição Federal de 1988.

A obrigatoriedade de implantação de um sistema de controle interno na administração pública está concomitantemente ligada ao ato de planejar. A busca pela aplicação de recursos de modo a promover resultados fica explícita na Lei nº 4.320/64, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em seu artigo nº 31 e nº 70, e com a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Salienta-se que existe uma diferença entre controle interno e o sistema de controle interno:

[...] o controle interno é aquele que o Poder Público exerce sobre seus próprios exercícios, objetivando assegurar a execução desses exercícios dentro dos princípios básicos da administração pública definidos pelo Art. 37 da Constituição Federal, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes (CALIXTO, VELASQUEZ, 2005, p. 65).

O sistema de controle interno pode ser entendido, conforme Fernandes (2001 *apud* Manual de Controle Interno Municipal, 2011, p. 41) como o:

Conjunto complexo e organizado de regras e normas, de unidades, de princípios, métodos, procedimentos e equipamentos coordenados entre si, que busca o fim principal de realizar a avaliação da Gestão Pública e o acompanhamento dos programas de governo, bem como de comprovar a legalidade e a avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional nas unidades da Administração Pública.

A LRF inova ao tornar obrigatória a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal pelo gestor público e também pelo representante legal do órgão de controle interno central, sendo eles responsáveis pela prestação da informação e pelo desenvolvimento de tal documento.

CGM do município de Cruz das Almas-BA

A Controladoria Geral do Município (CGM) é o órgão que coordena o sistema de controle interno e (ou) auditoria na estrutura organizacional e tem o grande desafio de utilizar os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz e efetiva para que se promova a gestão econômico-financeira, interagindo com o planejamento para buscar cumprir programas, projetos, metas e ações do governo, atendendo às demandas da sociedade.

De acordo com Amorim (2008), a figura do controlador tem a função de suprir os gestores com informações gerenciais a fim de otimizar o processo de tomada de decisão através de atividades que correspondem ao processo de implantação e manutenção do sistema de controle interno, avaliação das metas e controle orçamentário, a fim de manter a dinâmica da instituição.

Conforme está indicado na Constituição Federal de 1988 e na Resolução nº 1.020/05 do Tribunal de Contas do Município da Bahia, implantou-se a Controladoria Geral do Município (CGM) na cidade de Cruz das Almas com o objetivo de obter maior controle das contas municipais e, dentre outros, de aumentar a transparência das informações. Nessa direção, para atender ao princípio da publicidade, foi criada, através da Lei nº 973/2005 de 28 de junho de 2005, a imprensa oficial do município de Cruz das Almas, para divulgação das ações da Administração Pública desse município.

O estudo de caso realizado no município de Cruz das Almas teve por objetivo observar os resultados que o sistema de controle interno, coordenado pela Controladoria Geral de Cruz das Almas, ofereceu à gestão pública municipal a partir da análise das seguintes exigências legais: Lei de Responsabilidade Fiscal, em destaque os artigos 1º, 54 e o 59; metas previstas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) conforme o Art. 1º da LRF; e transparência das

contas públicas através da análise do Relatório de Gestão Fiscal do ano de 2010 e de 2018¹¹, conforme o Art. nº 54 da LRF.

Do artigo 1º da LRF

Quanto à transparência em 2010 – No ano de 2010, o município de Cruz das Almas correspondeu parcialmente às exigências no que diz respeito à publicação dos instrumentos orçamentários: PPA, LDO e LOA. Desses, conforme é apontado pelo Parecer Prévio nº 896/2011 do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, apenas a LDO foi publicada no Diário oficial do Município em 09/09/09, o que comprometeu a transparência da gestão fiscal.

Quanto à transparência em 2018 – No ano de 2018, foi atendida a exigência legal do Art. 1º, da LRF quanto a uma ação planejada e transparente, com a publicação do PPA no Diário Eletrônico do Município, na edição nº 1.108, em 27/12/2017, da LDO na edição nº 1.109, em 28/12/2017, e da LOA na edição nº 1.109, em 29/12/2017.

Quanto ao alcance das metas previstas em 2010 – No ano de 2010, houve o alcance das metas previstas, inclusive com um aumento na receita corrente arrecadada em 2,36% sobre a receita prevista (receita prevista R\$ 53.118.982,00; receita arrecadada R\$54.371.694,26; sendo a receita de capital prevista R\$7.278.500,00 e a receita de capital efetiva R\$2.077.147,75), conforme o Anexo II-A, da LDO de 2011, o qual informa o resumo do alcance das metas do ano de 2010 (CRUZ DAS ALMAS, 2011, pg. 20). O resultado nominal, que mede o estoque da dívida frente às disponibilidades financeiras do Município, teve sua meta prevista na LDO de 2010 em R\$ 1.026 milhões de reais, e o resultado alcançado foi de R\$ 3,3 milhões de reais (CRUZ DAS ALMAS, 2011, pg. 21).

¹¹ O ano de 2018, foi incluído nesse capítulo com objetivo de atualizar os dados, não consta, portanto, no TCC que fora defendido em 2013.

Quanto ao alcance das metas previstas para 2018 – No ano de 2018, o Município não alcançou as metas previstas, conforme anexo I, da Lei municipal de nº 2.635 de 24 de julho de 2018, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2019. Ressalta-se, também, que, no ano de 2018, apresentou-se um déficit orçamentário, conforme aponta o Parecer Prévio sobre as contas de 2018, no julgamento sobre a peça contábil, no qual se indica que: “Receita Arrecadada alcançou o montante de R\$112.569.261,51, enquanto as Despesas Empenhadas corresponderam a R\$ 113.780.442,68, revelando um Déficit Orçamentário da ordem de R\$ 1.211.181,17” (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA, 2020 p. 08). No mesmo Parecer, foi indicado o aumento da dívida ativa: “Ao final do exercício de 2018, a Dívida Ativa elevou-se ao expressivo montante de R\$ 47.320.706,43, composta das parcelas Tributária (R\$43.431.304,35) e Não Tributária (R\$3.889.402,08).” (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA, 2020, p. 12).

Do Relatório de Gestão Fiscal

Em cumprimento ao Art. nº 54 da LRF, foi elaborado o Relatório de Gestão Fiscal, a fim de demonstrar as despesas e as receitas do município durante todo o ano de 2010. Os relatórios de gestão são divididos e publicados quadrimestralmente, apresentando o cumprimento das metas, as despesas com pessoal, a dívida consolidada, a garantia e as contragarantias de valores, e as operações de crédito. Consta, no sistema informatizado LRF/NET, a apresentação dos referidos relatórios, embora o Parecer TCM/BA, 2010, na página 14, sinalize que eles foram entregues com atraso.

No ano de 2018, tanto o Relatório de gestão Fiscal (RGF) quanto o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) foram publicados, referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestre e ao 1º, 2º,

3º, 4º, 5º e 6º bimestres, atendendo, assim, à legislação. Todavia, as contas do município de Cruz das Almas, para o ano de 2018, foram rejeitadas, conforme aponta o Parecer Prévio do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, no item 12.2: “Opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de CRUZ DAS ALMAS, relativas ao exercício financeiro de 2018.”.

Da Fiscalização do TCM

Com a validação da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se obrigatória a prestação de contas anual dos entes municipais. A aprovação ou reprovação das contas é o julgamento do caráter da execução orçamentária e financeira do município. As informações prestadas nos relatórios exigidos pela LRF dão as características do equilíbrio entre as despesas e receitas, os limites com pessoal, os pagamentos de encargos previdenciários e outros aspectos que, no conjunto, atestam a qualidade dos gastos públicos.

Durante todo o ano, o TCM-BA faz a orientação e o acompanhamento dos gastos do dinheiro público. Para a qualidade da gestão e para a garantia do cumprimento das leis impostas ao executivo, são elaborados pareceres opinativos para que os vereadores e a população – além de terem conhecimento da avaliação das ações planejadas do governo, garantindo responsabilização – possam julgar as contas quanto à aprovação ou reprovação.

Nos anos de 2010 a 2018, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia vem, através da 3ª Inspeção Regional de Santo Antônio de Jesus (BA), emitindo Pareceres sobre as contas do município de Cruz das Almas como forma de atender às suas atribuições legais – com fundamento no artigo nº 75, da Constituição Federal, Art. nº 91, inciso I, da Constituição Estadual e Art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91 – de orientar e fiscalizar os recursos públicos.

Do Parecer Prévio do TCM

Da avaliação das contas

O Parecer Prévio de nº 896/2011 trata da aprovação das Contas do Município de Cruz das Almas referente ao exercício do ano de 2010. A análise técnica realizada em 2010 foi feita pela 3ª Inspeção Regional de Controle Externo, com sede no município de Santo Antônio de Jesus. No exame, as contas foram aprovadas, com a demanda de ampla divulgação, inclusive pela internet, de sorte que deve ser atendido o princípio da publicidade e atendida a exigência do pilar da LRF, a transparência. No Parecer, consta também a elaboração e o cumprimento da divulgação dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA). Quanto à LDO, foram prestadas as informações acerca dos anexos relativos a Metas e Riscos Fiscais, guardando conformidade com o PPA. Já a LOA do ano de 2010 foi aprovada com o Parecer nº 2.091, em 23/12/09, apresentando o valor total de R\$ 60.397.482,00.

Em 2018, o Parecer Prévio S/n, publicado no Diário Oficial do Estado em seis de fevereiro de 2020, cujo relator, foi o conselheiro José Alfredo Rocha Dias, opinou pela rejeição das contas municipais, apresentando, dentre outros aspectos, uma avaliação considerada como crítica para o atendimento da transparência pública, com o descumprimento do Art. nº 48-A da LRF e a Lei Complementar Federal nº 156/2016, fato que motivou a aplicação da sanção disposta no Art. nº 23, §3º, inciso I da LRF.

Da programação financeira

A programação financeira, que também é exigida pela LRF, foi aprovada para o ano de 2010 e, assim, assegurada às unidades orçamentárias a soma de recursos suficientes à execução dos respectivos programas anuais de trabalho. Esse instrumento é de suma importância para averiguação do equilíbrio entre receita

arrecadada e despesa realizada. No ano de 2010, a programação financeira foi aprovada pelo Decreto de nº 034, anexado às fls. 200/204 dos autos. Para o ano de 2018, foi aprovada pelo Decreto nº 220, de 29/12/2017.

Da despesa com pessoal

O pronunciamento técnico emitido no Parecer Prévio de nº 896/2011 sobre as contas do ano de 2010 aponta que foi ultrapassado o percentual legal estabelecido na LRF¹² de 54% para gastos com pessoal do Poder Executivo, alcançado o percentual de 60,05% (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2011). Para o ano de 2018, a prefeitura de Cruz das Almas não cumpriu os limites constitucionais estabelecidos para a despesa de pessoal, alcançando o percentual de 57,30% (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2020). Diante da situação de descumprimento do limite estabelecido para o gasto com pessoal, cabe a aplicação da penalidade constante do §1º do artigo 5º da Lei nº 10.028/00, como aponta o Parecer Prévio emitido pelo TCM/BA.

Do Sistema de controle interno

Acerca do sistema de controle interno do ano de 2010, o Tribunal de Contas, no Parecer Prévio de nº 896/2011, aconselha o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas nesse sistema, uma vez que, a partir delas, são desenvolvidos procedimentos que garantem o alcance de metas e objetivos e a correta execução do planejamento. Para o ano de 2018, indicou seu imediato e eficaz aperfeiçoamento, apontou distorções nas informações em confronto com as demonstrações contábeis e fez destaque quanto à responsabilidade solidária (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA, 2020).

12 O limite legal é 60% da receita corrente líquida, sendo 6% para o poder legislativo e 54% para o poder executivo.

Do parecer do Tribunal de Contas

Para o ano de 2010 o Tribunal de Contas emitiu Parecer aprovando as contas, ainda que com ressalvas, visto que as inconsistências seriam passíveis de correções, com o atendimento aos questionamentos. No entanto, para o ano de 2018, foi emitido Parecer opinativo por rejeição, por conta de irregularidades, inobservâncias e (ou) desobediência à doutrina legal, o (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA, 2020), onde aponta: omissão de documentos quando da disponibilização pública, via e-TCM; saldo bancário insuficiente para cobrir as obrigações assumidas item 8.4.2 e desequilíbrio fiscal; tímida cobrança da Dívida Ativa; superação do limite de gastos com pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal; ausência da devida documentação probatória dos lançamentos relativos a Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas; ausência das certidões de dívidas contidas no Anexo 16, em desacordo com o contido no item 39, Art. 9º da Resolução TCM nº 1.060/05; ausência dos Pareceres dos Conselhos do FUNDEB e de SAÚDE, descumpridos os Arts. nº 31, da Resolução TCM nº 1.276/08 e Nº 13, da Resolução TCM nº 1.277/08, respectivamente; irregularidades apontadas no acompanhamento da execução orçamentária; não recolhimento de cominações aplicadas ao Gestor nos processos TCM n.º 08130/09, 09139/13 e 09582/13, a revelar descumprimento de determinações da Corte, ao arrepio da legislação; e insuficiente cumprimento da legislação atinente à transparência pública.

Considerações finais

O sistema de controle interno não deve ser entendido como um agregado de normas cuja implantação é obrigatória, mas como um conjunto articulado de regras, procedimentos e rotinas que dão ao gestor segurança para tomada de decisões, elementos decisivos

para o equilíbrio das contas públicas. Esse sistema pode contribuir de forma substancial para o controle externo por meio do poder legislativo, dos órgãos de controle e da população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras, impôs limites e trouxe maior responsabilização ao gestor, fortalecendo o compromisso de atender ao pilar da transparência pública, com ampla publicidade dos atos da administração desde o momento de seu planejamento.

Buscando analisar o município de Cruz das Almas – BA quanto ao cumprimento dos artigos 1º, 54º e 59º da LRF, constatou-se que, ao não publicar os instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA (que são documentos norteadores para execução orçamentária, contábil e administrativa) para o ano de 2010, ele comprometeu a fiscalização pelo Tribunal de Contas e o controle social naquele ano. Todavia, promoveu a publicação do relatório de gestão fiscal e submeteu as contas públicas para análise e julgamento pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, obtendo Parecer de Aprovação.

No ano de 2018, embora o município tenha publicado os instrumentos de planejamento, a gestão não alcançou as metas previstas, e os resultados apresentaram inconsistências e irregularidades, ocasionando a emissão de Parecer de Rejeição das contas, emitido pelo Tribunal de Contas do Município.

Destaca-se que, quando existe o compromisso de o sistema de controle interno cumprir as suas funções (criar rotinas, procedimentos e regras de controle), atendendo as normas legais, a gestão pública se fortalece e fica livre de sofrer penalidades por parte dos órgãos controladores. Além disso, é válido salientar que, no trato do dinheiro público, é necessário o aperfeiçoamento, o comprometimento e a capacitação dos integrantes da controladoria e de todos os atores envolvidos na Administração pública, para que as metas possam ser alcançadas.

Referências

AMORIM, Adriana V.; REBIÉN, Airton Roberto. **Controladoria na Administração Pública Municipal**: Estudo de modelo de Nova Santa Rita/RS. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, 18, 2008, Gramado-RS. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/50055744/Contabilidade-Gerencial> Acesso 26 Mai 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 17 Nov 2012.

BRASIL. **Lei nº. 4320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 04 Fev.13.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. *Lua Nova* [online]. 1998, n.45, pp.49-95. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>> Acesso em: 25 ago. 2012.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELASQUEZ, Maria Dolores P. Sistema de controle interno na administração pública federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Santa Maria, edição especial, 2005. Disponível em <<http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC19/19-4.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2012.

CRUZ DAS ALMAS. **Lei nº 973/2005**, de 28 de junho de 2005. Dispõe sobre a criação da Imprensa Oficial do Município de Cruz das Almas e dá outras providências.

CRUZ DAS ALMAS. **Lei nº 2193/2011**, de 23 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária para o exercício de 2012.

CRUZ DAS ALMAS. **Lei nº 2635/2018**, de 24 de julho de 2018. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2019.

FERNANDES, A. J. PAIS, Cassiano. **A Economia Brasileira na Década de 80**: consequências da crise da dívida externa, inflação

e crise do Estado. Aveiro, Portugal: Universidade de Aveiro/ Departamento de Economia, Arquivos do jornal DCI–Diário do Comércio e Indústria, 2002.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Brasília, n. 3, v. 4, set/dez de 2010. p. 44-49. Disponível em <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/251/89>> Acesso em: 25 ago. 2012.

GREMAUND, Amaury; VASCONCELLOS, Marco; Júnior, RUDINEI. **Economia brasileira contemporânea**. 4a. São Paulo: Atlas, 2002.

KALIFE, Marco Aurélio. Administração pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Controladoria. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Santa Maria, n. 1, v. 1, 2004. Disponível em <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/266>> Acesso em: 20 ago. 2012.

MACHADO, Fernando Tavora H. F. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do Estado de São Paulo a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Vol.1. FGV. São Paulo. 2004.

MANUAL de controle interno municipal: aspectos históricos, teóricos, filosóficos, doutrinários, legais e operacionais. Vol 1. [S. i]: TCM- BA, 2011.

ROSA, Nilson da S. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal**: estudo de caso no município de Feira de Santana. 2009. 104 f. Monografia (Conclusão do curso) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Opina pela aprovação, porque regulares, porém, com ressalvas, das contas da Prefeitura Municipal de Cruz das Almas, relativas ao exercício financeiro de 2010. **Parecer Prévio nº 896/11**, de 21 de dezembro de 2011. Relator: Cons. José Alfredo Rocha Dias.

Processo nº 01300-11.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de Cruz das Almas, relativas ao exercício financeiro de 2018. **Parecer Prévio**, de 04 de fevereiro de 2020. Relator: Cons. José Alfredo Rocha Dias. Processo nº 04915e19.

ESTUDOS UNIVERSIDADE – SOCIEDADE

Mercado de trabalho dos egressos de Gestão Pública/UFRB

*Gilda Nataly Mendes Lemos
Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro*

Introdução

Este estudo visa analisar a colocação no mercado de trabalho dos egressos do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), buscando compreender os caminhos seguidos e oportunidades de inserção profissional após o percurso formativo universitário.

A formação em Gestão Pública do Recôncavo tem perfil tecnológico, foi implantada visando uma formação mais aplicada ao mercado de trabalho, com menor duração, focando na alocação dos profissionais territorialmente. Nesse sentido, como posto no Projeto Pedagógico do Curso (PPC, p.6, 2010), o curso propõe que “a formação de profissionais por meio de cursos de nível superior, desencadearia um processo de melhoramento com objetivo de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento e participação da sociedade”.

Ao passo da implantação do curso, o Brasil passava pela expansão das políticas de educação superior com a criação de Universidades em diversas regiões do Brasil, inclusive com proposta de interiorização dessas Universidades em locais, anteriormente, sem oferta de ensino superior. Andrade (2017) destaca que a partir destas políticas públicas implantadas pelo Estado, o quadro histórico de uma reserva Universitária para elite começa a se reverter.

O curso de Gestão Pública foi incorporado em 2009 a outros cursos da UFRB, por meio da aderência da UFRB ao Programa de

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que previa, então, a abertura de cursos noturnos, aumentando a oferta de cursos, vagas e o número de alunos por professor. Este programa visava ampliar e fomentar a permanência na educação superior em todo país.

Importante destacar que o CSTGP faz parte de um movimento nacional de expansão de cursos, que se inicia em 2005, congregando cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e outros, chamado Campo de Públicas (PIRES, *et al.*, 2014). Destaca-se nestas formações a pluralidade e a complexidade da esfera pública no Brasil, que se amplia para o entendimento de que os campos de atuação dos profissionais com formação nessas áreas são diversos, englobando a esfera estatal e seus diversos projetos desenvolvidos pelo Estado, mas também organizações não governamentais e organizações privadas que possuem relação com o setor público.

Nessa perspectiva de colocação profissional, a consolidação do Campo de Públicas, ainda em crescimento, se sucede a necessidade de profissionais mais ativos e qualificados para colocações no mercado de trabalho. Mercado de trabalho entendido como a demanda da mão-de-obra pelas organizações e oferta de trabalho pelos indivíduos, ou mais especificamente para os profissionais do Campo de Públicas, como um local que agrega trabalhadores de diversas organizações, de setores econômicos e sociais, tais quais, organizações estatais, organizações públicas não governamentais, organizações privadas, organizações políticas e organizações do terceiro setor.

Os cursos de nível tecnológico, no qual se inserem os Cursos Superiores Tecnológicos (CST) atualmente, não são recentes no cenário da educação, contudo a atuação era tímida e até mesmo pouco conhecida no cenário educacional brasileiro. Inclusive existe

um certo preconceito na sua oferta. Mas ao longo dos últimos anos, a educação profissional tecnológica de graduação, como parte do Ensino Superior brasileiro, veio crescendo e se consolidando, tornando-se reconhecido e aceito no mercado de trabalho, bem como pela sociedade brasileira, como afirma Takahashi (2010).

Neste bojo, encontra-se o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) da UFRB, que conforme já assinalado, tem por objetivo formar profissionais para atuarem nas áreas de gestão das organizações públicas estatais e não governamentais, possuindo campo de atuação em diversas esferas e níveis de governo, tanto da administração pública direta como indireta. Passados quase 9 (nove) anos de implantação e funcionamento do curso, com a conclusão de 10 turmas, o presente trabalho pretende analisar as possibilidades de colocação profissional dos seus egressos no mercado de trabalho.

Desta maneira, o objetivo geral deste estudo foi investigar os caminhos seguidos e as oportunidades de colocação profissional dos egressos do CSTGP, formados entre os anos de 2012 a 2018, tendo como objetivo específico identificar as diversas colocações e esferas de atuação, bem como aspectos sobre perfil pessoal e profissional.

Percurso Formativo CSTGP

O curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) é um dos cursos da área de educação superior de nível tecnológico, na área das Ciências Sociais Aplicadas, ofertado desde 2010 na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

Anualmente oferece 50 vagas no turno noturno, com tempo de integralização de no mínimo 3 anos e no máximo 5 anos, tendo carga horária total de 1870 horas, sendo os componentes curriculares distribuídos entre disciplinas obrigatórias (1530h), optativas (170h), estágio (102h) e atividades complementares (68h) (PPC, 2010).

O curso, segundo Dantas (2016), teve sua criação formalizada pela Resolução CONAC 035/2009 e seu projeto pedagógico foi aprovado na Resolução CONAC 011/2010, com autorização dada em parecer do Conselho Nacional da Educação em outubro do mesmo ano. E em dezembro de 2013, o CSTGP foi reconhecido pelo MEC – com conceito 4 – por meio da Portaria 651/2013.

O CSTGP é um curso que traz a possibilidade de inserção formal no campo profissional existente nos municípios do Recôncavo, podendo contribuir, inclusive, para minimizar práticas patrimonialistas ainda resistentes na região como mencionado por Dantas, Matos e Monteiro (2019). Região essa que possui histórico de desenvolvimento desigual e disparidades socioeconômicas territoriais. O território possui 19 municípios com entorno de 40.000 servidores públicos (IBGE, 2018).

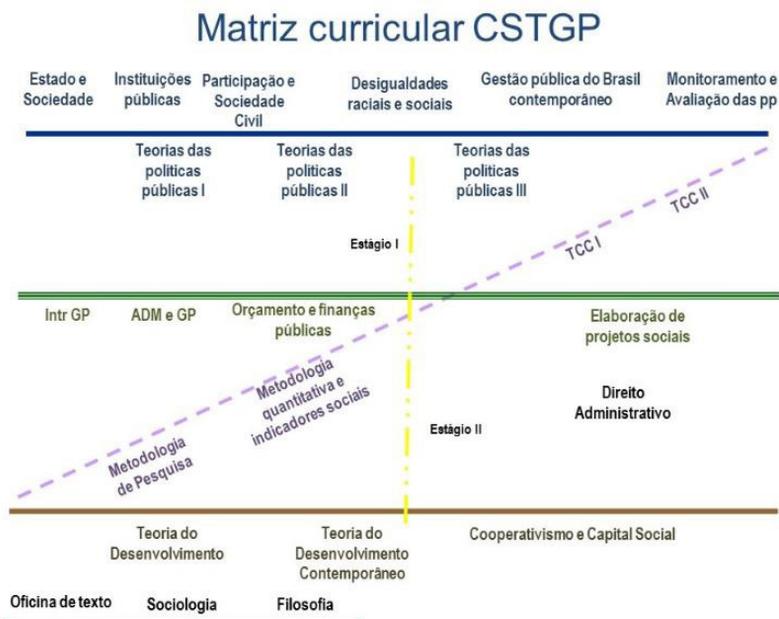
Nesse sentido, em sua concepção, o Curso foi delineado com o objetivo de: “formar, através da perspectiva multidisciplinar, Tecnólogos em Gestão Pública aptos a compreender da importância do contexto econômico, político e social na formulação de estratégias, no desenho, na implementação e na avaliação de programas e de políticas públicas de desenvolvimento regional e social” (PPC, 2010, p.10). Essa formação profissional qualifica os egressos para exercer de forma ética e competente os desafios exigidos na função.

A formação geral é composta por três componentes obrigatórios exigidos para todas as formações do Centro de Artes Humanidades e Letras (CAHL), sendo elas: Oficina de Texto; Sociologia e Filosofia. A maior parte dos componentes realizados nos quatro primeiros semestres estão distribuídos nos eixos intitulados “Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional, Administração e Gestão Pública e Pesquisa”. E uma única disciplina obrigatória é vinculada a Direito conforme ilustrado na Figura 1.

O Curso busca contribuir com a formação do aluno nas competências e habilidades que seguem:

1) Domínio da bibliografia teórica e metodológica básica; 2) Utilização das linguagens como meio de expressão, comunicação e informação; 3) Desenvolvimento de um pensamento crítico e flexível; Busca da autonomia intelectual, “aprendendo a aprender”; 4) Estimulação da criatividade intelectual; 5) Inter-relacionamento de pensamentos, ideias e conceitos de gestão social e desenvolvimento regional; 6) Aquisição, avaliação e transmissão das informações; 7) Competência na utilização da informática (compreensão dos princípios das tecnologias e suas relações integradoras); 8) Reforço da capacidade analítica; 9) Assimilação e ampliação dos fundamentos científicos; 10) Competência na articulação entre teoria, pesquisa e prática social; 11) Compromisso social; 12) Capacidades e habilidades em lidar com a área social; 13) Respeito das identidades e das diferenças (PPC, 2010, p.12).

Figura 1: Matriz curricular do CSTGP vigente.



Fonte: Dantas, Matos e Monteiro (2019).

O curso tem perspectiva multidisciplinar que reflete, inclusive, na formação do corpo docente formado por mestres e doutores em diversas áreas de conhecimento e que atuam em diversos temas, com perfil interdisciplinar. Este aspecto é importante na medida que o profissional de Gestão Pública que a UFRB visa formar é um profissional que esteja apto a compreender a relevância do contexto social, político e econômico, na avaliação e implementação de políticas públicas e programas, podendo atuar no setor público e privado (PPC, 2010).

Colocação Profissional

O mercado de trabalho para o Gestor Público é amplo, abrangendo possibilidades em órgãos governamentais no Brasil, como secretarias, ministérios, superintendências e departamentos, dispostos em diversos níveis governamentais (federal, estadual e municipal). Isso exige profissionais cada vez mais qualificados, contendo requisitos para atuar com eficiência, eficácia e efetividade na gerência das instituições governamentais.

Ao passo das organizações estatais, o gestor público pode também atuar em organizações não governamentais e privadas, assim como em carreira política, assessorias, consultoria e outros.

Desta maneira são diversas as possibilidades do Gestor Público colocar-se em diferentes âmbitos no mercado profissional. O quadro 1 foi elaborado a partir de pesquisas pelo curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), e é destacado por ser o mais completo levantamento do Campo de Públicas sobre as diversas possibilidades de alocação dos profissionais do campo.

Quadro 1: Possíveis colocação profissional do Gestor Público

Área de atuação	Descrição
Carreiras do Ciclo de Gestão no Poder Executivo	Carreiras nos três níveis: União, Estados e Municípios – funções administrativas (gestão governamental) ou do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação de programas) no Poder Executivo.
Cargos Técnico-Administrativos na Administração Indireta	Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas. Ilustram esse segmento as oportunidades de trabalho em entidades como INSS, Caixa Econômica Federal, Petrobrás e IBGE.
Cargos de Analista e Técnico nos Poderes Legislativo e Judiciário	Incluem as carreiras típicas de Consultor Legislativo, Técnico Judiciário, Auditor de Controle Externo e Analista Administrativo do Ministério Público, muito similares nos níveis federal e estadual.
Cargos de Livre Provisão de Direção e Assessoria no Poder Executivo	Os cargos de comissão, de caráter transitório, são de livre-provisão e destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Podem ser ocupados por servidores públicos de carreira, mas também por profissionais externos. Muitas vezes são associados apenas com o loteamento político da máquina pública, mas são cada vez maiores as oportunidades para os indivíduos que têm competências em gestão e políticas públicas para atuarem como secretários, coordenadores e diretores.
Assessoria Parlamentar	Engloba os trabalhos de assistência política, técnica e burocrática aos senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores, e funciona tal como um cargo de livre-provisão no gabinete dos parlamentares.
Carreira Política	A política é um campo novo que se descortina para os jovens gestores que têm vocação para liderar processos de transformação na administração pública e militar politicamente em torno de causas/valores, com enorme potencialidade de influir no poder local, sobretudo para os cargos eletivos municipais – de prefeito e de vereador.
Áreas de Responsabilidade Socioambiental nas Empresas	Os conceitos de sustentabilidade e de responsabilidade social entram, gradualmente, no ambiente corporativo, na adoção de modelos de gestão baseados no desenvolvimento sustentável, em relações mais éticas e transparentes com os seus públicos e na prática de ações de promoção da diversidade e diminuição da desigualdade social.

<p>Relações Governamentais e Institucionais</p>	<p>São unidades de negócio nas organizações privadas que trabalham com: a representação de interesses das empresas perante os atores governamentais responsáveis pela elaboração das políticas públicas e dos marcos regulatórios (lobby); a defesa institucional de ideias perante os órgãos públicos e/ou segmentos específicos da população (advocacy); e a análise de conjuntura política e de impacto/risco das decisões de governo.</p>
<p>Mercados Públicos</p>	<p>É o nome usualmente utilizado para caracterizar as empresas ou áreas de empresas cujos principais clientes são governos ou órgãos/entidades públicas. Alguns exemplos são: a indústria farmacêutica, o setor de construção civil, os bancos e as empresas de tecnologia.</p>
<p>Consultoria para Setor Público</p>	<p>O segmento se caracteriza pelas empresas prestadoras de serviços de auditoria, assessoria e consultoria para o setor público, abrangendo desde as grandes corporações de auditoria – as chamadas Big Four – como a PWC, KPMG, EY e Deloitte, até empresas internacionais e nacionais de consultoria de gestão como McKinsey, Falconi e Publix. Recentemente cresceu também o mercado de pequenas empresas de consultoria para o setor público, as quais atuam em projetos específicos de gestão e políticas públicas.</p>
<p>Empresas Concessionárias de Serviços Públicos, Reguladas e PPPs</p>	<p>O segmento abrange: as empresas que são concessionárias de serviços públicos em setores como telecomunicações, energia, transporte etc.; as organizações privadas cujas atividades são fortemente reguladas pelo setor público como as do mercado financeiro e de saúde suplementar; e as corporações que participam de parcerias público-privadas.</p>
<p>Organizações Não Governamentais (ONGs)</p>	<p>As ONGs são organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, caracterizadas por ações de cidadania ativa, envolvendo o exercício de pressões políticas pela garantia e ampliação de direitos, práticas de solidariedade e oferta de serviços de finalidade pública. No Brasil, são organizadas – formalmente – como associações ou fundações e as ONGs que celebram parcerias com o Poder Público são qualificadas como OSCIPs.</p>
<p>Entidades Paraestatais</p>	<p>As entidades paraestatais são organizações públicas não-estatais autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo que não são exclusivas do Estado. Inclui o Serviço Social Autônomo (SENAC, SESI, SESC, SENAI etc.), as Fundações de Apoio, as Organizações Sociais (OSs) que têm contratos de gestão com o setor público em áreas como saúde, educação e cultura, e as Entidades Beneficentes de Assistência Social que são certificadas pelo governo federal.</p>

Institutos e Fundações empresariais	São um tipo específico de organização do chamado terceiro setor que trabalha com o investimento social privado (familiar, empresarial e independente) aplicado em ações – políticas, programas e projetos – de gestão e/ou políticas públicas. Alguns exemplos no Brasil são a Fundação Itaú Social, o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Brava e o Instituto Votorantim.
Empreendimentos Solidários e Movimentos Sociais	São organizações de ação coletiva. Os empreendimentos solidários se concretizam em cooperativas e empresas suprafamiliares que se orientam pelos princípios da economia solidária, tais como a autogestão e o comércio justo. Os movimentos sociais, por sua vez, baseiam-se no ativismo de grupos organizados que objetivam mudanças na sociedade por meio do embate político. A formalização dessas organizações coletivas constitui um novo espaço profissional para atuação do gestor de políticas públicas.
Partidos Políticos	É um grupo organizado, legalmente constituído, voltado para defender ideais e projetos políticos e buscar ocupar legitimamente os cargos eletivos no setor público.
Associações de Classe e Sindicatos	O segmento diz respeito às entidades sem fins lucrativos que realizam a defesa institucional de interesses de uma determinada classe profissional ou agrupamento/categoria de organizações, como os Sindicatos de Trabalhadores e Patronais, Associações Comerciais e de Indústrias, Federações Empresariais e Conselhos Profissionais.
Negócios Sociais ou Setor 2.5	São compostos por organizações privadas que se localizam – de modo híbrido – entre o segundo setor (iniciativa privada) e o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos) e, portanto, formam o chamado setor 2.5. Trata-se de um fenômeno mundial recente e que no Brasil é incentivado por organizações como Artemisia, Ashoka, Sebrae e Instituto Quintessa.
Carreira Acadêmica: Ensino e Pesquisa	É a opção profissional pelas atividades de ensino, capacitação e pesquisa nas temáticas de gestão e políticas públicas em universidades públicas e privadas, escolas de governo e institutos de pesquisa. A carreira exige a continuidade dos estudos em nível de pós-graduação, ou seja, a realização de cursos de mestrado e de doutorado.

Organizações Internacionais	O processo de globalização ocasionou a internacionalização da administração pública, observada tanto na gestão pública de acordos/blocos supranacionais como na governança, global ou regional, de políticas públicas pelos organismos multilaterais. Neste contexto, crescem as chances para profissionais do campo da gestão e das políticas públicas em instituições como ONU, UNESCO, OMS, Banco Mundial, BID, FMI, OCDE, OMC, OIT, dentre outras.
-----------------------------	--

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Para a elaboração do questionário do presente estudo, utilizou-se dessas diversas possibilidades de colocação profissional como possíveis respostas dos egressos do CSTGP.

Metodologia

O trabalho caracteriza-se como um estudo de caso, descritivo e exploratório, com o objetivo de compreender as possibilidades de inserção profissional dos egressos do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) da UFRB, após o percurso formativo universitário.

Inicialmente buscou-se informações junto ao Colegiado do curso sobre o quantitativo de egressos por semestre e os respectivos e-mails. Como alguns e-mails retornaram, utilizou-se também da técnica de bola de neve (*snowball*), no qual o indivíduo selecionado indica novos participantes com o mesmo perfil, visando obter o maior número de egressos possível.

Foi realizado uma *survey*, caracterizada pelo envio de questionário, aos egressos, via *google forms* por e-mail e mídias sociais, no período de maio a junho de 2019.

O questionário foi dividido em duas seções, contendo, na primeira, o perfil pessoal e socioeconômico - gênero, faixa etária, cidade, estado civil, renda e outros. Na segunda seção foram definidas questões relacionadas à situação de trabalho no ingresso do curso, situação de trabalho na conclusão do curso e no momento de realização

da pesquisa. Foram abordados aspectos também sobre preparação e inserção no mercado de trabalho, dentre outros aspectos. Na tabela 1 é apresentado o número de egressos concluintes por semestre e a taxa de resposta absoluta e relativa da pesquisa.

Tabela 1: Taxa de resposta por turma dos egressos

Semestre	Número de egressos gerados pelo Sistema de Gestão das Atividades Acadêmicas (SIGAA)	Taxa de resposta absoluta	Taxa de resposta relativa (%)
2012.2	12	2	24,0
2013.1	2	1	50,0
2013.2	19	5	26,3
2014.1	2	1	50,0
2014.2	5	2	40,0
2015.1	13	8	61,5
2016.1	4	1	25,0
2017.1	8	4	50,0
2017.2	6	2	33,3
2018.1	14	5	35,7
Total	85	31	26,3

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Resultados e discussão

Inicialmente será apresentado o perfil dos participantes e em seguida informações e aspectos relacionados ao ingresso e conclusão do curso.

Perfil dos egressos

Os dados relacionados ao perfil dos egressos são referentes a gênero, faixa etária, cidade, estado civil, renda individual e familiar dos egressos do CSTGP.

Foi identificado que a maioria dos egressos participantes são do sexo masculino (51%), com idade mínima de 24 anos e a máxima de 55 anos, tendo a média de idade entre os egressos de 32,2 anos. Esses dados demonstram inserção tardia no ensino superior dos alunos do curso, haja vista que a idade média brasileira de ingressos no superior é de em torno de 18 a 19 anos.

Quando perguntado sobre o município que nasceu e que reside, a maioria dos respondentes mencionaram cidades do Recôncavo (Cachoeira, São Félix e Cruz das Almas). Outros de Feira de Santana e Salvador, e alguns de localidades mais distantes como Jequié, Alagoinhas e Floresta - PE. É importante destacar que predominam estudantes do território, corroborando os objetivos da UFRB e do Curso de contribuir com a formação no Recôncavo “buscando elementos que a introduza, regionalmente, como uma relevante fonte de saber que ligará o Recôncavo aos processos socioeconômicos e culturais em curso em todo o mundo” (PPC, 2010, p.3).

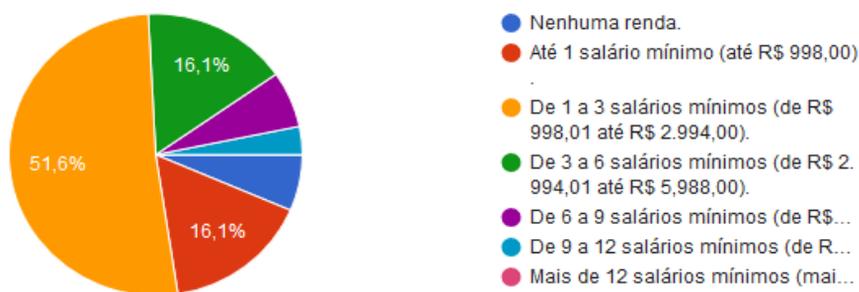
Como pode ser observada na Figura 2, a maioria dos respondentes (61%) declarou ser solteiro e uma parcela considerável casada (32%). Destaca-se que o Curso possui tanto, entre os alunos existentes, e os egressos, média de idade elevada, possivelmente com compromissos familiares, sendo alguns responsáveis por famílias e pelo orçamento doméstico, corroborados pelos estudos também de Dantas, Matos e Monteiro (2019).

Destaca-se que quando perguntados sobre questões familiares, identificou-se que em torno de 51% não possuem filhos, resultado relacionado, possivelmente, ao estado civil de predominância. Dos que possuem, variam de um a três filhos.

Ainda sobre questões familiares, foi perguntado sobre renda individual e familiar dos egressos (Figuras 2 e 3). Foi possível identificar que a renda individual mensal predominante (51,6%) varia de 1 a 3 salários mínimos, representando 16 pessoas; 5 pessoas

(16,1%) de 3 a 6 salários mínimos; 5 pessoas (16,1%) de até 1 salário; 2 pessoas (6,5 %) de 6 a 9 salários mínimos; 2 pessoas (6,5 %) nenhuma renda; 1 pessoa (3,2 %) de 9 a 12 salários mínimos. Isso revela que grande parte dos egressos recebem até 3 salários mínimos, denotando baixos salários desses profissionais em relação a cargos no nível federal, contudo representa a realidade territorial, inclusive da própria administração pública municipal.

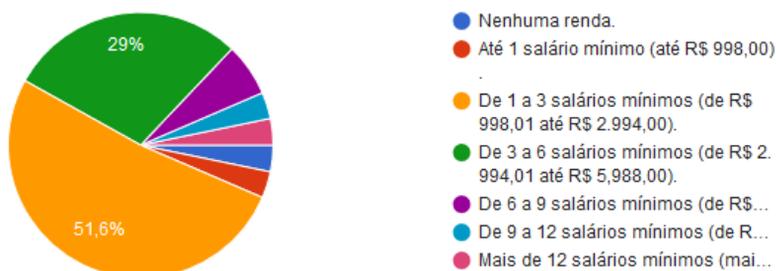
Figura 2 – Renda dos Egressos do CSTGP 2012 – 2018.



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Assim, pode-se observar que 16 pessoas (51,6%) possuem renda que varia de 1 a 3 salários mínimos; 9 pessoas (29%) de 3 a 6 salários mínimos; 1 pessoa (3,2%) de até 1 salários mínimos; 2 pessoas (6,5 %) de 6 a 9 salários mínimos; 1 pessoa (3,2 %) de nenhuma renda; 1 pessoa (3,2 %) de 9 a 12 salários mínimos; 1 pessoa (3,2 %) mais de 12 salários mínimos.

Um aspecto também de suma importância é a análise da renda mensal familiar em casa, composta de uma a cinco pessoas. Nota-se que há pouca diferença da renda individual, apontando para a possibilidade de a renda deste egresso ser a preponderante da família. Isto demonstra que a renda do egresso pode ser a principal fonte do orçamento doméstico.

Figura 3 – Renda familiar mensal dos Egressos do CSTGP 2012 – 2018

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Concordando com estudos de Pires, *et al.* (2014) sobre os desafios para materializar o potencial do Campo de Públicas, sendo um deles o exercício profissional dos egressos, os dados demonstram um panorama da situação de trabalho dos egressos do CSTGP, tanto durante o curso, quanto ao ingresso no mercado.

Como pode ser observado na Tabela 2 sobre a situação de trabalho no ingresso do Curso, em torno de 38% responderam que não trabalhavam, 36% trabalhavam no setor público estatal, 19% trabalhavam no setor privado e 3% no setor público não estatal. Um aspecto interessante, é de que, ao ingressar no curso, em torno de 57% dos alunos trabalhavam, reforçando, talvez, a alta média de idade e o perfil de responsabilidade familiar.

Dos que trabalhavam, estavam alocados em cidades da região do recôncavo baiano e em instituições do setor privado como: supermercados, distribuidoras, assessoria contábil, comércio e telecomunicação. E em instituições públicas como: prefeituras, hospitais, delegacias e universidades; exercendo funções como assessor de secretaria, auxiliar administrativo, guarda municipal, comandante, assistente de frota, técnico em enfermagem e contadora.

Foi perguntado aos egressos sobre a situação de trabalho na conclusão do curso. Dos participantes, 42% responderam que

trabalhavam no setor público estatal, 36% que não trabalhavam, 16% trabalhavam no setor privado e 6% trabalhavam no setor público não estatal. Desses que trabalhavam, responderam que continuaram em cidades da região, alguns em universidades, prefeituras e comércios, atuando como consultores, gerentes, assistentes administrativos, agente de arrecadação e outros.

Tabela 2 – Situação de trabalho no ingresso, conclusão e atualmente.

Colocação profissional	Situação no ingresso do CSTGP (%)	Situação na conclusão do CSTGP (%)	Situação em 2019 (%)
Setor público estatal	36	42	45
Setor público não estatal	3	6	6
Setor privado	19	16	23
Não trabalhava	38	36	16
Autônomo	0	0	10
Total	100	10	100

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Comparando sobre a situação de trabalho no ingresso e na conclusão do curso, foi possível identificar redução de 3,2 % do número dos que não trabalhavam, aumento na mesma proporção dos que trabalhavam no setor público estatal e ampliação de atuação, podendo perceber parcial contribuição do curso. No entanto, a contribuição maior se dá depois da formatura.

Com objetivo de identificar onde estavam os egressos no ano da pesquisa, identificou-se que 45% trabalham no setor público estatal, 23% trabalham no setor privado, 16% não trabalham, 10% trabalham como autônomo, 6% trabalham no setor público não estatal. Dos que estavam trabalhando, pequena parcela encontrou oportunidades em outros estados, como a Aracaju (SE) e em São Paulo, porém, grande parte dos respondentes permanecem em cidades do Recôncavo, em segmentos e atuações diversas que podem ser observadas no Quadro abaixo.

Quadro 2 – Colocação no mercado por segmento

Setor	Função
Setor privado	Encarregado de gerente
	Coordenação
	Auxiliar Administrativo
	Contadora
	Maquiadora
	Proprietário
	Despachante
Setor público	Técnico em Saúde
	Técnico universitário
	Assistente em Administração
	Chefe da seção da PMBA
	Agente de arrecadação de tributos
	Assistente Administrativo
	Assessor Administrativo
	Diretor de Convênios
Técnico em enfermagem	
Setor público não estatal (Terceiro setor)	Coordenador Cultural

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

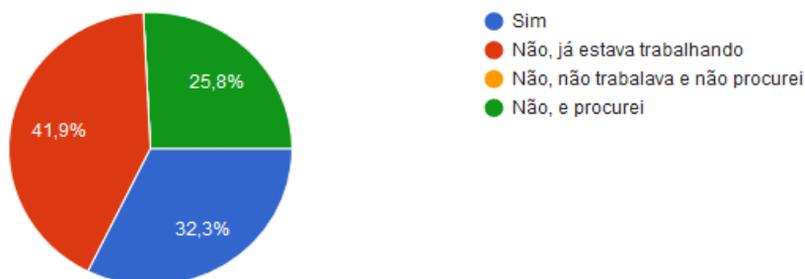
Um aspecto importante da diversidade de colocação relaciona-se a um dos objetivos elencados no PPC do curso (2010), referente a formação de profissionais numa perspectiva multidisciplinar, com gestores aptos a compreender todo contexto político, econômico e social para desenvolvimento regional, social e atuações em setores, para além do estatal.

Relacionando a situação de trabalho do aluno ingressante ao egresso, é possível identificar redução de 22,6% do número dos que não trabalhavam, podendo observar a contribuição do Curso e, ainda, podendo inferir, por meio de alguns relatos, que não conseguiram emprego diretamente na área, ou que não estão trabalhando, uma

parcela tem a perspectiva de conquistar uma colocação por concurso, se dedicando aos estudos.

A Figura 4 mostra que 32,3% dos egressos participantes conseguiram emprego depois da formatura, 25,8% procuraram e não conseguiram, 41,9% não conseguiram porque já estavam trabalhando. Isso demonstra que em torno de 74% dos egressos estão empregados, porcentagem relevante haja vista as condições de desemprego no Brasil que atualmente encontra-se na taxa de 13% (IBGE, 2019).

Figura 4 – Conseguiu emprego depois da formatura



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Estes dados reforçam a pesquisa de Dantas (2016) com egressos de 2013 a 2015, totalizando também em torno de 70% dos egressos no mercado de trabalho. Desta maneira foi perguntado também com quanto tempo depois da formatura o egresso conseguiu a colocação profissional, com respostas que variaram de 8 pessoas em até um ano e 1 pessoa em três anos.

Dos que estavam trabalhando ou conseguiram trabalho depois da formação, foram perguntados sobre como conseguiram a colocação no mercado. É possível identificar que 11 conseguiram por concurso, 5 por indicação política, 2 por nomeação, 5 por processo seletivo (Figura 9). Presume-se, assim, o quanto é ampla a possibilidade de conquistar uma colocação, além de ressaltar o

amplo acesso ao serviço público por meio do instituto do concurso público e indicação política, por exemplo.

Com intuito de detalhar ainda mais a colocação do egresso, foi perguntado sobre a colocação atual no mercado em relação as áreas de atuação. Dentre as diversas áreas, 6 pessoas estão vinculadas aos cargos Técnicos-Administrativos na Administração Indireta; 4 pessoas em cargos de Livre Provimento de Direção e Assessoria no Poder Executivo; 4 em carreiras do Ciclo de Gestão no Poder Executivo; 4 em Comércio, 2 em consultoria para Setor Público; 1 em Institutos e Fundações Empresariais; 1 em MEI (Microempreendedor Individual) e 1 em Pequena Empresa, como mostra a Figura 5. Para a composição desta questão foram consideradas as áreas de atuação definidas por uma pesquisa realizada pela EACH/USP destacada nos aspectos teóricos deste trabalho.

Figura 5 – Colocação no mercado em 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Buscou-se identificar a modalidade de contratação do egresso do curso de CSTGP com colocação no serviço público. Foram 11 os que responderam estar em cargo efetivo, 3 em cargo em comissão, 3 em emprego público efetivo e 2 terceirizados.

Isto implica diferentes configurações de relações de trabalho. Estar em um cargo efetivo, por exemplo, representa a existência de

plano de cargos e salários padronizado nos diferentes entes federativos. No cargo comissionado, há a predominância do vínculo político e da *expertise* relacional, além do apelo pela competência técnica, enfim mesclando atributos políticos e técnicos para este fim. No emprego público efetivo os empregados se sujeitam ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e sofrem algumas restrições provenientes das normas constitucionais. A terceirização possibilita ao Estado atuar onde não alcança diretamente, porém, para os trabalhadores, em alguns momentos, pode acarretar desvantagens, como redução de postos de trabalho, redução de valores salariais e outros.

Com intuito de compreender sobre a possibilidade de continuidade da vida acadêmica, 1 pessoa respondeu que está cursando Engenharia Ambiental, 10 pessoas (32,5%) fizeram ou fazem especialização, sendo que os cursos apontados são os de Gestão Pública Municipal, Gestão Pública, Gestão de Saúde, Gestão de Pessoas e Educação.

Os resultados corroboram os estudos de Dantas, Matos e Monteiro (2019), pois mesmo o Curso tendo natureza tecnológica, proporciona aos egressos fazerem pós-graduação tanto *lato sensu* (especializações e MBA), como *stricto sensu* (mestrado acadêmico e mestrado profissional), visando o aprimoramento profissional e acadêmico.

Foi perguntado aos participantes, quem cursou ou está cursando mestrado. Dentre eles, cinco pessoas (16%) fizeram ou estão fazendo mestrado desde que se formaram, sendo desses, a maior parte vinculados ao Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, curso da própria UFRB, e outros em Desenvolvimento e Meio Ambiente, curso da Faculdade Maria Milza (Famam). O que demonstra interesse de alguns egressos para a pesquisa científica e vida acadêmica, mesmo tendo o curso natureza tecnológica.

Foi perguntado também se ao se formar os egressos se sentiam preparados para o mercado de trabalho, tendo como maioria das respostas positivas, com algumas contendo ressaltos como “Sim, mas infelizmente, o Brasil ainda não criou a cultura da qualidade na gestão” (Q.5) e “Sim, mas com inseguranças pontuais” (Q.10), contudo sem maiores detalhes.

Os egressos foram interrogados sobre como se sentiam sobre o mercado de trabalho atualmente e surgiram respostas de diferentes vertentes, como desde os que se sentiam indiferentes, os receosos, os despreparados, os bem-preparados e até realizados. Algumas respostas foram ressaltadas: “Diante do atual contexto político, receoso. Mas, com expectativas de progresso a curto prazo” (Q 12); “Com os conhecimentos adquiridos na minha formação, me sinto muito bem-preparado para o mercado de trabalho” (Q 11); “Os Ensinamentos do curso me concederam a possibilidade de uma visão ampla da gestão pública e uma capacidade de análise crítica deste setor” (Q 17); “Com mais base de argumentação sociopolítica” (Q 30).

Na última pergunta buscou-se verificar se os egressos consideravam que o mercado de trabalho está preparado para o Gestor Público formado pela UFRB/CAHL. As respostas demonstram pontos positivos, mas a maioria demonstra um descontentamento, não só em relação aos formados pela UFRB. Porém destacam pontos consideráveis para que esse cenário mude. Como o quarto respondente afirma (Q 4) “Infelizmente não [...] é necessário criar no país uma cultura da qualificação da gestão pública, porém esse avanço esbarra no jeitinho brasileiro e, sobretudo, na politicagem.”. E outras respostas como, “não. O curso Tecnológico em Gestão Pública da UFRB ainda não é bem conhecido [...]. Nesse sentido, há necessidade de maior divulgação, através da ampliação de eventos, abertura de concursos para o profissional de tecnologia em gestão

pública com pós-graduação em alguma área.” (Q 12); outro ainda pontua, “penso que o mercado ainda não demonstra o conhecimento adequado desta formação, bem como ainda não se vislumbra uma busca adequada pela profissionalização da gestão pública” (Q 13); “O mercado precisa de profissionais da Gestão Pública. Todavia, não tem dado espaço a esse profissional” (Q 22).

Considerações finais

O objetivo deste estudo foi investigar os caminhos seguidos e as oportunidades de colocação profissional dos egressos do CSTGP. Em relação ao perfil dos egressos foi possível identificar que a maioria permanece no Recôncavo, atuando profissionalmente no território e que houve redução no número de desempregados.

Sabendo que o Curso tem perspectiva de atuação em diversas organizações, observou-se que os egressos estão trabalhando no setor público estatal, não estatal, no privado, como autônomo, tendo diferentes formas de colocação. A forma de admissão varia entre concursos, nomeação, processo seletivo e indicação política. E há variação de cargos, entre efetivos, comissionados, emprego público efetivo, emprego público temporário e terceirizado.

Quanto à continuidade acadêmica existem os que optaram por uma segunda graduação e é significativa a parcela de egressos que buscaram a especialização e o mestrado.

Algumas questões foram apresentadas em relação ao sentimento com o mercado de trabalho. Aspectos sobre a preparação para o mercado de trabalho foram pontuadas, considerando possíveis aprimoramento e expectativas.

Foi apontado considerações sobre o mercado de trabalho não estar preparado para o egresso de Gestão Pública formado pela UFRB, em função da baixa visibilidade, porém existem possibilidades de divulgação do curso, produção e divulgação mais intensiva dos

eventos, realização de mais concursos pelas prefeituras locais, possibilidades diversas de formação e capacitação, bem como o reforço de políticas públicas que destaquem o caráter superior tecnológico.

Em suma, a contribuição se dá na identificação de onde estão colocados os egressos do CSTGP e os achados abrem possibilidades de futuras pesquisas relacionadas às carreiras escolhidas, conhecimento do mercado e da sociedade sobre esse profissional e sua importância, dentre outros.

Referências

ANDRADE, S. R. J. A expansão no acesso à educação superior no Brasil e a presença do novo aluno nas instituições de ensino superior. **Encontro Internacional de Formação de Professores e Fórum Permanente de Inovação Educacional**, v. 10, n. 1, 2017.

DANTAS, L. M. V. **Perfil dos ingressantes e acompanhamento dos egressos do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública 2012-2015**. http://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/Relatorios_de_perfil/Perfiling_r_essante_e_egresso_CSTGP_2012-2015.pdf. Acesso em setembro de 2016.

DANTAS, L. M. V.; MATOS, D. A.; MONTEIRO, D. A. A. Formação em Gestão Pública no Recôncavo da Bahia: Quem é atraído por ele? 2017. **RIGS, Revista Interdisciplinar de Gestão Social**. v.8, n.1, 2019.

Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). **Folder GPP**. Disponível em: <http://www.labgov.org/foldergpp/>. Acesso em; 14 nov. 2018.

PIRES, V.; DE A. MIDLEJ E SILVA, S.; AZEVEDO FONSECA, S.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, 7 jul. 2014.

Projeto Pedagógico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (PPC). Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/o-curso/documentos>. Acessado em setembro de 2018.

TAKAHASHI, A. R. W. Cursos superiores de tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil. **Revista de Administração Pública**. v.44 n.2, 385-414, mar/abr. 2010.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA

O papel da Pastoral da Juventude em Governador Mangabeira-BA

Daniel da Conceição de Souza

Lys Maria Vinhaes Dantas

Introdução

Neste capítulo, é apresentado o resultado de pesquisa realizada sobre a Pastoral da Juventude e seu papel na formulação de políticas públicas de juventude, no período 2011 a 2018, em Governador Mangabeira, Bahia. Com isso, procuramos contribuir para a compreensão sobre o papel de alguns atores nas arenas locais, em cenário de articulação com as esferas territoriais, estaduais e nacional.

Segundo dados do Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de jovens no Brasil é superior 51 milhões, representando um percentual de 27% da população total, sendo que 84,8% vivem nas cidades e 15,2% no campo. Em relação à escolaridade, apenas 46,3% concluíram o ensino médio e 16,2% chegaram ao ensino superior. No tocante aos aspectos étnico-raciais, desses, 53,7% se consideram pretos e/ou pardos e, em relação à opção religiosa, 56% se declararam católicos, 27% evangélicos e 16% não tem religião. No que se refere à violência contra jovens no Brasil, os dados contidos no Atlas da Violência (IPEA, 2017) apontam para um aumento de 17,2% entre 2005 e 2015, 318 mil jovens foram assassinados, um contingente superior a 30 mil por ano.

Nesse contexto de problemas enfrentados pela juventude no Brasil se insere a Pastoral da Juventude (PJ), um organismo da Igreja Católica cujo objetivo consiste em construir entre os jovens

uma visão crítica da sua realidade, bem como buscar alternativas para solucionar seus problemas, tendo como referencial a proposta evangelizadora de Jesus Cristo e inspiração na Teologia da Libertação. Desde sua fundação nos anos 1970, a Pastoral tem contribuído no sentido de propor, aos poderes do País, políticas públicas voltadas para juventude.

Nos municípios do interior do Brasil, pastorais católicas e evangélicas têm tido um papel expressivo na formação de jovens (NOVAES, 2006). Governador Mangabeira é um município de pequeno porte (aproximadamente 20 mil habitantes em 2018) situado no Recôncavo da Bahia, com 51,6% da população com rendimento nominal mensal per capita inferior a meio salário-mínimo e 13,1% da população ocupada (IBGE @Cidades). O número de jovens de 15 a 29 anos na cidade é expressivo (5.770 de um total de 19.818 habitantes, 29,11%, de acordo com o Censo Demográfico de 2010), abrangendo as faixas mais largas na pirâmide etária.

O IDH-M é 0,643 (IBGE, 2010) e sua principal atividade é agropecuária, com poucas opções de emprego formal para além do poder público. Também de acordo com o IBGE, 92,6% das receitas do município têm origem externa. É neste cenário que investigamos o papel da Pastoral da Juventude – PJ nas Políticas Públicas para Juventude (PPJ) em Governador Mangabeira.

Para a condução do estudo de caso, após uma definição teórica sobre juventude e política pública e uma contextualização histórica sobre políticas de juventude e sobre a PJ, foram elaborados e aplicados questionários e realizadas entrevistas com dois grupos específicos: o primeiro grupo com 06 pessoas que participaram de grupos de jovens que antecederam a criação da PJ em Governador Mangabeira; o segundo grupo, composto por 10 pessoas que assumiram as funções de coordenadores e assessores da Pastoral de Juventude de Governador Mangabeira nos anos de 2011 a 2018.

Também foi coletado o depoimento de um ex-vereador e ex-secretário municipal da Secretaria de Promoção da Igualdade - SEPROMI. A coleta de dados foi realizada entre os meses de junho e julho de 2018.

Para análise das respostas, buscou-se fazer um diálogo com autores da área de Gestão Pública e ciências afins, no sentido de entender de que forma se organizou essa participação, bem como a Pastoral da Juventude influenciou as PPJ no referido município.

Foi realizada ainda uma análise documental a partir das seguintes fontes: Atas e Relatórios Anuais da PJ, Propostas das Conferências Municipais de Juventude I e II, Leis municipais de criação do CEMJUV – Conselho Municipal de Juventude e da SEPROMI – Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade, Leis Federais 11.129/2005 e 9.306/2018, além de matérias do Blog: professorborges.com.br e dos Relatórios Anuais da SEPROMI. Também foram utilizados dados acerca dos jovens no Brasil, produzidos pelos IBGE e IPEA.

Nas seções a seguir, apresentamos a PJ no Brasil e a trajetória da PJ em Governador Mangabeira para, finalizando o capítulo, discutirmos o papel da PJ na definição das PPJ no período de 2011 a 2018 no Município.

PJ no Brasil

A Pastoral da Juventude – PJ teve início no Brasil na década de 1970. Suas origens remontam às atividades da Ação Católica Geral e à Ação Católica Especializada entre os anos de 1930 e 1960. Nessa última década se destacaram grupos católicos como: JAC (Juventude Agrária Católica), JUC (Juventude Universitária Católica), JEC (juventude Estudantil Católica) e o JOC (Juventude Operaria Católica), os quais foram fundamentais para a criação de uma Pastoral da Juventude Orgânica, através de iniciativa da própria

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, em meio às transformações do catolicismo na América Latina (SOUZA, 2006).

Antes de falarmos sobre a participação da PJ na implementação das PPJ, se faz necessário contextualizar a militância e a construção de seus princípios ideológicos. A condição imposta à juventude brasileira pelo Regime Militar, principalmente através da censura, falta de liberdade de expressão, tortura e a não garantia dos princípios democráticos, contribuiu para que, naquele período, o protagonismo juvenil ganhasse “corpo na militância política e social, impulsionada por uma postura eclesial de cunho libertador, comprometida com a promoção humana e a justiça social, expressas na opção preferencial pelos pobres, na denúncia das injustiças e da opressão” (COLET e ANDRADE, 2015, p.3).

Do ponto de vista ideológico, a maior influência para formação da PJ veio da Teologia da Libertação, movimento católico que surgiu na década de 1960, após o Concílio Vaticano II, e alcançou seu apogeu nos anos 70, favorecendo a disseminação entre os jovens de uma consciência libertadora das formas de opressão e a contribuição para um olhar crítico acerca do contexto histórico e social da época. Os teólogos da época tinham a concepção teórica fundamentada no socialismo de Karl Marx. Dentre seus principais defensores, no Brasil, destacam-se as figuras de Frei Beto e Leonardo Boff.

A própria condição histórica em que surge a PJ possibilita a construção de suas características, vislumbradas no protagonismo juvenil e “[...] sua principal bandeira é a evangelização dos jovens através do próprio jovem” (OLIVEIRA, 2017, p. 17).

A PJ, ao longo da sua militância e sua inserção em diversos movimentos sociais, ganha corpo a partir da representatividade dos seus múltiplos segmentos. Em 1995, em Assembleia nacional, a PJ assume outra identidade, passando para denominação PJB – Pastoral da Juventude do Brasil, a qual iria unir as outras quatro

Pastorais existentes da época: a PJ em si, a Pastoral da Juventude do Meio Popular – PJMP, Pastoral da Juventude Estudantil – PJE e a Pastoral da Juventude Rural – PJR. (PASTORAL DA JUVENTUDE, 2009, p. 01). Sofiati, em 2004, defende dissertação na qual analisa o processo de formação da PJB, entre outros autores.

No que se refere a sua concepção metodológica, segundo Oliveira (2017, p. 21-22), a PJ desenvolve suas atividades a partir de quatro dimensões: Bíblico Teológica, Metodológica, Sociopolítica e Psicoafetivo, objetivando desenvolver o senso crítico da juventude, bem como despertar para a participação nos espaços de atuação político social, a exemplo de Grêmios Estudantis e em Conselhos Municipal, Estadual e Nacional. Além disso, a PJ usa como concepção metodológica o método Ver-Julgar-Agir-Rever-Celebrar objetivando integrar fé e vida, bem como a construção de uma consciência acerca da realidade proporcionando uma ação transformadora.

Um ponto de partida essencial para compreender as PPJ foi a criação do Dia Nacional da Juventude (DNJ) em 1986, pensado em parceria com a CNBB, que marca o início das discussões e a participação da PJ no debate para a construção das PPJ no país. Contudo, o marco inicial de uma efetiva participação da Pastoral da Juventude na construção das PPJ aconteceu a partir 2005, quando se deu a inclusão da PJ no Conselho Nacional de Juventude – CNJ, o que fortalece o debate e influência a elaboração das PPJ, deixando de ser militante na luta por políticas públicas de qualidade para ter voz, vez e voto. Paralelo a esse marco, a coordenadora da PJB, Elen Marques, assume a presidência do Conselho Nacional de Juventude como representante em 2007 (SNJ, 2007).

Já em 2008, a PJ lança a campanha contra a violência e o extermínio de jovens no Brasil, sendo que uma das sugestões para as instituições governamentais foi a elaboração de projetos de leis que alterassem realidades locais como forma de enfrentamento

à violência. Nesse mesmo ano acontece a primeira Conferência Nacional de Juventude, contribuindo para articulação e mobilização dos jovens nesse momento. Os dois fatos resultaram na elaboração e implementação do Plano Juventude Viva em 2013, o qual “reúne ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens entre 15 e 29 anos” (SNJ, 2014, s.p.).

Em 2011 aconteceu a segunda Conferência Nacional de Juventude, quando a atuação da PJ foi importante, pois novamente estava envolvida no processo, articulando as conferências virtuais e reafirmando o compromisso levantado pela Pastoral na primeira Conferência, ou seja, que existissem Conferências Livres em todo território nacional para a construção de uma pauta unificada da juventude que ajudasse a consolidar as lutas sociais organizadas.

Em 2015 foi realizada a terceira Conferência Nacional de Juventude, essa ainda mais importante devido à participação mais efetiva da PJ na organização direta da Conferência, reafirmando que a “verdadeira construção democrática participativa só é possível a partir da organização e do empoderamento das bases nos processos da luta” (PASTORAL DA JUVENTUDE, 2015, p. 01).

Dentre as propostas de políticas públicas mais votadas e apoiadas pela PJ nos últimos anos podemos destacar: a criação do SINAJUV – Sistema Nacional de Juventude, a não redução da maioria penal, o cumprimento efetivo do ECA, a ampliação e aceleração do processo de Reforma Agrária e a regularização latifundiária, bem como reconhecimento e demarcação de terras de povos e comunidade tradicionais (SNJ, 2015).

Diante do exposto, nota-se a contribuição da PJ para as implementações das PPJ no Brasil, ressaltando que, sem as pressões oriundas das lutas defendidas pela PJ, dificilmente avançaríamos na

Política Nacional de Juventude, ainda que existam deficiências na estruturação e execução dessas políticas. Todavia, a PJ é um dos movimentos em defesa dessa luta, o qual deve se associar aos diversos segmentos sociais e às ações governamentais no sentido de produzir políticas públicas que se traduzam em dias melhores para a juventude do nosso País.

Inegavelmente a representação e simbologia da atuação da Pastoral da Juventude foram relevantes, porém, como todo movimento social, a PJ está sujeita a críticas. Acreditamos que essa atuação deveria ser mais contundente e poderia ousar mais, principalmente em cobrar dos governantes na execução das políticas públicas sugeridas pelos movimentos sociais juvenis. Além disso, percebe-se uma inclinação apenas teórica nas ações da PJ, às vezes com certo distanciamento da mobilização da juventude, marca essencial da sua história. Não queremos negar, com isso, a importância evangelizadora da Pastoral, mas se torna fundamental uma maior preocupação da PJ com a realidade na qual os jovens estão inseridos.

PJ em Governador Mangabeira

A maioria das fontes pesquisadas não informa uma data específica para a criação da PJ em Governador Mangabeira, apesar de 1996 aparecer como marco inicial da sua fundação. Para Oliveira (2017), a Pastoral foi criada entre os anos de 1996-1997. Já os livros de Crônicas das Irmãs de Caridade da Santa Cruz e o livro de Tombo da Igreja Católica apresentam informações de atividades (Assembleia da Juventude - 1996, Semana da Juventude – 1996, Jornada da Juventude – 1997) que suscitam a existência da Pastoral no ano de 1996. Também a maioria dos entrevistados menciona o ano de 1996 como de criação da Pastoral da Juventude no município. Contudo, as atividades envolvendo a juventude católica em Governador

Mangabeira são anteriores a esse período. Em 1972, foi criado pelas Irmãs da Santa Cruz o grupo de Jovens Unidos na Mesma Caminhada – UMC, cujas atividades são reportadas nos relatórios mensais produzidos pelas irmãs nos anos 1974 e 1975 (LIVROS DE CRÔNICAS DAS IRMÃS DA SANTA CRUZ, 1975)

Posterior às atividades desenvolvidas pelo Grupo UMC, conseguimos informações através dos entrevistados/as da existência de grupos de jovens nas décadas de 80 e 90, dentre os quais podemos citar: SAULO (O Convertido), Jovens Unidos em Cristo (JUC), Renovação, Esperança, Sunshine, Coração de Estudante e Jovens Alertas Conscientes (JAC). Alguns deles chegaram a realizar incursões no campo das reivindicações voltadas para as PPJ, a exemplo do uso da tribuna da Câmara Municipal de Vereadores pelo Grupo Coração de Estudante, quando um dos seus membros reivindicou melhorias para sua comunidade, o Povoado de Queimadas, bem como ações voltadas para os jovens de maneira mais ampla (ATA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, 1995).

De forma geral, esses grupos se reuniam uma vez na semana para debater temas de diversas naturezas, desde as questões política, social e econômica do país, bem como temas relacionados ao cotidiano, ao comportamento e conscientização dos jovens. Utilizavam como base as matérias publicadas no Jornal Católico Mundo Jovem, conforme relata em sua entrevista o doutor em Geografia Jânio Roque Barros de Castro que, em 1995, coordenou o Grupo de Jovens Renovação, localizado no Bairro do Portão.

Outra fala do entrevistado traduz uma reflexão pertinente acerca das políticas públicas como objeto de análise acadêmica, uma vez que, no Brasil, essa discussão torna-se mais acalorada no final dos anos 90, tendo em vista que esse campo do conhecimento das ciências humanas “não teve como eixo a atividade de análise e, sobretudo, não foi acompanhada pela criação de cursos voltados à formação de analistas de políticas públicas” (FARAH, 2016, p. 964).

Não existia a prática usual da palavra “política pública”, existia muito a palavra política. Discutia-se muito a questão étnica racial e que a Universidade deveria dar mais condição de acesso aos pobres e aos negros. Sem fazer menção específica às políticas públicas, discutíamos políticas no sentido alargado da palavra, de corrigirmos injustiça, desigualdade étnico-racial. Nós discutíamos muito a política, sobre corrupção, o Poder público aparecia muito nesses grupos com viés mais crítico questionador (CASTRO, Jânio Roque Barros, em entrevista em 2018).

As atividades desenvolvidas por esses grupos de jovens foram fundamentais para a estruturação da PJ no município, sobretudo o engajamento da maioria dos componentes dos grupos. Também, conforme os depoimentos dos/as entrevistados/as, a criação da Pastoral da Juventude contou com fortes influências das Irmãs da Santa Cruz, além do incentivo do Padre Gerônimo, o primeiro assumir a Paróquia Nossa Senhora da Conceição, em 16 de junho de 1993. Não obstante a importância dos dois atores religiosos citados anteriormente, na fundação da PJ, os anseios e a luta dos jovens católicos daquela época devem ser reconhecidos como ponto fundamental para a concretização desse marco. Nesse sentido a PJ em Gov. Mangabeira foi criada com o seguinte objetivo:

Fortalecer os trabalhos em favor da juventude, oferecendo um espaço de formação, conscientização, cultura para os/as jovens dos grupos e sociedade geral, como buscavam também a criação de outros grupos nas comunidades que ainda não tinham juventude organizada (OLIVEIRA, 2017, p. 23).

Assim como em todo Brasil, a PJ em Governador Mangabeira é formada com os grupos de jovens (grupo de base), sendo que desses grupos são escolhidas seis pessoas para atuar como coordenadores, distribuídas nas seguintes funções: Coordenador Geral, Vice Coordenador, 1º e 2º Secretário, 1º e 2º Tesoureiro. Segundo o relato

da coordenadora da PJ Ânila Fratelis, em 2018 treze grupos formavam a Pastoral da Juventude, grupos esses que, para a Coordenadora, eram essenciais em relação ao êxito das atividades desenvolvidas.

Essa estrutura de funcionamento da PJ também possui articulação com uma coordenação regional que, no Recôncavo, segundo Oliveira (2017), é composta por 11 paróquias, com uma coordenação colegiada de três membros escolhidos entre os coordenadores dessas paróquias. Ainda, conforme o mesmo autor, a Pastoral da Juventude do Recôncavo foi fundada nos anos 70 pelo Padre Pierre Mathon, porém, só foi organizada em 2004.

Retomando a trajetória da PJ em Governador Mangabeira, nota-se, nos depoimentos dos/as entrevistados/as, que de fato a sua essência até o ano de 2010 foi o fortalecimento dos grupos de jovens, fomentando a ideia de evangelização e uma conscientização político social da juventude, realizada através de diversos eventos como: seminário, encontro de base, oficinas, encontro de formação, atividade de lazer, missão, filantropias e outras. A relação com o poder público para o desenvolvimento de políticas públicas era mínima, os órgãos governamentais apenas apareciam como patrocinadores das atividades mencionadas anteriormente.

Por esse contexto, nota-se que a trajetória da PJ, até o ano 2010, foi marcada por uma fusão de conscientização sociopolítica com inclinação para a Teologia da Libertação e para uma vertente de reflexão acerca dos princípios cristãos, compreendidos a partir de atos práticos e não somente teóricos. Porém, essa praticidade não possuía uma conotação de influência sobre o poder público para a efetivação de políticas públicas relacionadas à juventude, ainda que, indiretamente, algumas das atividades suscitasse preocupações da Pastoral com a realidade dos jovens no Município.

A partir de 2012, aconteceu uma guinada na trajetória da PJ no município de Governador Mangabeira, no sentido de elaboração

e acompanhamento de atividades e projetos relacionados às PPJ, principalmente por meio da SEPROMI, a qual possuía em sua estrutura o Departamento de Juventude, salientando que no ano anterior existiram sinais dessa parceria, quando tomaram posse os membros do Conselho Municipal de Juventude – CEMJUV, cujo primeiro Presidente foi um membro da Pastoral da Juventude (Jadeilson Gomes de Oliveira). No item a seguir detalharemos a participação da Pastoral da Juventude na realização dessas políticas públicas.

Outra dimensão na análise da trajetória da PJ em Governador Mangabeira é o fato das concepções teóricas e práticas desse movimento terem contribuído para a formação intelectual de muitos dos seus membros, principalmente no sentido de continuidade nos níveis de estudos. Basta salientar que a maioria dos coordenadores conseguiu concluir um curso superior, como podemos observar no quadro abaixo.

Quadro 1: Coordenadores da Pastoral da Juventude em Governador Mangabeira 1996 – 2018, período de coordenação e formação

NOME	PERÍODO COORDENAÇÃO	FORMAÇÃO
Dark dos Santos Vieira	1996 – 1997	Mestre em linguística
Eron da Silva dos Santos	1997 – 2000	Licenciado em Matemática
Claudio Telles	2001 – 2003	Técnico Contábil
Jadeilson Gomes de Oliveira	2003 – 2006	Licenciado em História
Nadirjane Nogueira C. de Oliveira	2007 – 2009	Bacharel em Serviço Social
Idailson Vieira Santana	2010 – 2011	Graduando em Pedagogia
Faraildes Barros	2012 – 2013	Graduada em Farmácia
Leomar Barros	2014 – 2015	Graduado em Administração
Ânila Tereza Santana Fratelis	2016 – 2017 / 2018	Mestranda em História

Fonte: Autores (2019).

Notadamente, essa inserção dos membros da PJ no universo acadêmico pode ser associada com os próprios ideais dessa Organização, não apenas inserção atribuída aos coordenadores, mas a um conjunto de pessoas da qual temos conhecimento, fenômeno fruto da própria consciência de participação desses atores no interior da Pastoral, imbuídos de uma concepção crítico social com alicerces nos princípios cristãos do catolicismo.

Assim, o percurso da PJ no espaço em foco tem contribuído para uma conscientização da juventude acerca dos seus direitos e deveres, bem como para uma dinâmica de evangelização. Todavia, deve-se lembrar que todo movimento social possui suas contradições internas: conflitos, tensões e divergências, pois, na sua composição existe a marca da diversidade de ideias e valores, mas que não invalidam a luta por uma unidade na busca pelo desenvolvimento das PPJ.

Papel da PJ nas PPJ

Antes de refletir sobre o papel da PJ na proposição e formulação de políticas públicas de juventude em Governador Mangabeira no período 2011 – 2018, se faz necessário registrar as características do cenário político existente no Município naquele período.

Em 2009 toma posse, como Prefeita do município, Domingas Souza da Paixão, a qual foi eleita com “55,7% dos votos válidos, sendo a primeira mulher a governar o município de Governador Mangabeira” (A TARDE, 2008). Também nesse mesmo ano, o Professor de História Luís Carlos Borges da Silva é empossado como vereador, o primeiro eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo grupo político da titular do Poder Executivo.

Em sua entrevista, Borges destacou que, em sua juventude, sofreu influências de grupos de jovens e que mantinha relações próximas com membros da PJ, sendo que, logo no primeiro ano do

seu mandato, inicia uma série de reivindicações e projetos voltados para os anseios dos jovens, através de diálogo com a PJ, resultando nas leis de criação do CEMJUV e da SEPRMI, ambas aprovadas em 2009 pela Câmara Municipal.

As demandas políticas locais da juventude foram influenciadas pela conjuntura Estadual e Nacional. Contudo, o foco de nossa pesquisa está direcionado para o município, principalmente no sentido de compreender que “o poder municipal aparece como interlocutor próximo dos grupos organizados, sobretudo quando as demandas giram em torno de transformações da qualidade de vida e de novas apropriações do espaço cidadão” (SPOSITO, CARRANO, 2003, p. 32).

Nesse contexto, aparece, como primeira iniciativa estruturada na perspectiva da Gestão Pública municipal, a aprovação em 2009 da Lei nº 347, criando o Conselho Municipal de Juventude – CEMJUV, a qual foi precedida da realização de uma Audiência Pública na própria Câmara de Vereadores organizada pelo mencionado parlamentar e membros da PJ.

Avaliando o processo de elaboração até a aprovação, nota-se que a Lei que criou o CEMJUV foi concebida de forma participativa e democrática, quando através da Audiência Pública os jovens tiveram a oportunidade de opinar. O mencionado Conselho era composto por 16 membros titulares e suplentes, representando o poder público e a sociedade civil organizada.

Sem dúvidas, a criação do Conselho configura-se como uma conquista da juventude mangabeirense, bem como suas finalidades apontam para uma perspectiva do desenvolvimento das PPJ. Por outro lado, a participação da PJ foi fundamental para a concretização dessa Lei, o fato é que uma das titularidades da composição do CEMJUV era de exclusividade da Pastoral. Porém, a aprovação da Lei não resultou na imediata posse dos seus membros, ato efetivado apenas em 2011.

Ainda em 2009 outra lei voltada para a juventude foi aprovada na Câmara Municipal, a Lei nº 361, que criou a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade (SEPROMI). Segundo os relatos do vereador Borges, os debates sobre aprovação da SEPROMI foram calorosos, pois a oposição resistiu a aprovar o projeto, sendo necessária uma mobilização popular com presença na Câmara no dia da votação, fato que contribuiu para a aprovação do aludido projeto.

Conforme a Lei de criação, a SEPROMI não foi uma Secretaria voltada exclusivamente para a juventude, mas para outros segmentos, como os negros e as mulheres. Sua estrutura organizacional possuía cinco departamentos, sendo um deles o de Políticas para Juventude – DEPOJ, o qual era dividido em três seções específicas: a) seção de educação, cultura e lazer; b) seção de emprego e renda; c) seção de elaboração e acompanhamento de programas. Dentre as suas várias finalidades destacam-se:

Planejar, orientar, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades pedagógica dos projetos e programas sociais voltado para juventude; Garantir a participação juvenil na elaboração das políticas públicas nas áreas de emprego e renda; Criar espaço para manifestação cultural e artísticas da juventude com estrutura para eventos, teatro, oficinas, danças, artesanato e espetáculos em geral; atender demandas de jovens em situação de vulnerabilidade social (LEI, nº. 361/2009. Arquivo da Câmara de Vereadores).

O ano de 2011 foi marcado por três momentos relevantes para os fatos analisados na pesquisa em tela. O primeiro consistiu na posse dos membros do CEMJUV, no dia 10 de agosto. Já no dia 24 do mesmo mês, os membros do Conselho se reuniram para eleger a sua diretoria, a qual ficou composta pelos respectivos nomes e seus segmentos, representados da seguinte forma:

Quadro 2 - Composição da Primeira Diretoria do CEMJUV, Governador Mangabeira, 2011.

NOME	CARGO	REPRESENTAÇÃO
Jadeilson Gomes de Oliveira	Presidente	Pastoral da Juventude
Daniel da Conceição de Souza	Vice-Presidente	Secretaria de Saúde / PJ
Juliana Rezende Costa	Primeira Secretária	Segmento Cultural / PJ
Ana Paula Melo	Segunda Secretária	Estudante Universitária
Cassio Conceição Alves	Tesoureiro	Estudante Universitário
Liverson Pereira Slujakovsky	Segundo Tesoureiro	Secretaria de Educação

Fonte: Borges (2018). Adaptado.

No Brasil, os conselhos, institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988, possibilitam ampliação da participação popular na gestão do estado (KLEBA, *et al* 2015, p. 1061). Uma vez instalado, a primeira ação desenvolvida pelo CEMJUV foi a realização da Primeira Conferência Municipal de Juventude em 31 de agosto de 2011. Com o tema central Juventude: Conquistar Direitos, Desenvolver o Brasil, a Conferência elegeu 16 delegados para Etapa Territorial, realizada no dia 02 de outubro na cidade de Cruz das Almas, e 02 delegados para a Conferência Estadual em Salvador nos dias 29 e 30 de outubro. Dentre as propostas debatidas nos Grupos de Trabalhos, destacaram-se:

Eixo 1: Direito ao Desenvolvimento Integral – Reativação dos grêmios Estudantis (políticas de incentivo); Ampliação de cursos de qualificação profissional, olhando as necessidades dos jovens locais;

Eixo 2: Direito ao Território - Criação do departamento de juventude, para articular os movimentos e organizações juvenis e pensar as Políticas Públicas para Juventude em todo o município. Ampliação dos Centros de Inclusão Digital na Zona Rural; Parceria com as entidades de ensino para formação de profissionais para a educação no campo;

Eixo 3: Direito à experimentação e qualidade de vida – Política de incentivo a feira de saúde a serem realizadas nas escolas; Criação de uma casa de acolhida e de um Centro de Recuperação para crianças, adolescentes, jovens ao menos no território (CEMJUV, 2011, s.p.).

Dentre as propostas voltadas para as PPJ, gestadas na Primeira Conferência, o governo municipal daquele período adotou algumas, a exemplo da ampliação de cursos profissionalizantes, criação do Departamento de Juventude, educação no campo, ampliação dos centros de inclusão digital e a política de conscientização contra o racismo. Porém, outras temáticas essenciais no universo das PPJ foram deixadas de lado pelo Poder Executivo local, como a criação do Plano Municipal de Juventude.

Três meses após a realização da Conferência, o governo da Prefeita Domingas Souza da Paixão resolve instalar a SEPROMI, instalação essa que, segundo os relatos do Professor Borges, contou com a influência de setores da população negra, movimento de mulheres, da PJ e de articulação do seu mandato de vereador. O Departamento de Políticas para Juventude foi coordenado por Daniel da Conceição de Souza, Vice Coordenador da Pastoral da Juventude e Vice-Presidente do CEMJUV, demonstrando a força da PJ para assumir esse Órgão.

O primeiro ano do Departamento concentrou-se no planejamento e na pesquisa acerca das características da juventude mangabeirense, além de diálogos com grupos juvenis, dentre eles a PJ. Em termos de atividades destacaram-se aquelas realizadas com as escolas: “entrega de cartilha de prevenção às drogas, palestra com estudantes sobre sexualidade, organização de passeio ciclístico, palestra sobre diversidade sexual, apoio a parada LGBT e mesa redonda com tema Intolerância Religiosa” (SEPROMI, 2012, s.p.).

Em 2013 assume a SEPRONI o ex-vereador Luís Carlos Borges da Silva, o qual delegou ao Departamento de Juventude a iniciativa de desenvolver projetos com a PJ e outros segmentos juvenis. Em parceria com a PJ, nasceu o Projeto com tema: Juventude em Ação com os respectivos subtemas: prevenção às drogas; sexualidade na adolescência e juventude; juventude e participação.

Paralelos à execução do Projeto Juventude em Ação, outras atividades e projetos foram desenvolvidos pela SEPRONI em que a PJ teve participação ativa tanto na elaboração como na execução, dentre os quais podemos destacar: Projeto Feira das Profissões, destinada a estudantes do ensino médio (2013), em parceria com a UFRB; duas edições do concurso de redação sobre consciência negra, destinado a estudantes da educação básica (2014); Cursos profissionalizantes de carpintaria e culinária (2014); primeiro Curso Intersetorial de Políticas Sobre Droga (2014), em parceria com o curso Psicologia da UFRB. (SEPRONI, 2014)

Em 2015, outra relevante parceria entre a PJ com o poder público foi a realização da II Conferência Municipal de Juventude com a temática “As Diversas Formas de Mudar a Cidade”. A PJ teve um papel fundamental na mobilização da juventude nas comunidades, através dos grupos de base. No evento, três delegados foram eleitos para a Conferência Territorial, bem como a elaboração de propostas para a Conferência Estadual.

Já em 2017, com a posse do novo Prefeito – Marcelo Pedreira de Mendonça (PP – 2017 - 2020), a SEPRONI foi extinta, sendo seus departamentos incorporados por outras secretarias; o de Juventude, por exemplo, ficou alocado na Secretaria de Meio Ambiente. Nota-se que a reforma administrativa do novo governo municipal se configura como um retrocesso nas PPJ, pois, ao passo que a SEPRONI foi extinta, o Departamento de Juventude perdeu visibilidade, assim como o CEMJUV também foi extinto, demonstrando que as PPJ não foram consideradas prioridades pelo gestor.

Todavia, mesmo com esse retrocesso no desenvolvimento das PPJ no município, a PJ não cessou sua luta em defesa dos direitos da juventude. Nesse mesmo ano, a partir da realização de uma gincana fundamentada no tema da Campanha da Fraternidade - “Fraternidade: biomas brasileiros e defesa da vida”, a PJ produziu um relatório demonstrando quais eram, para os jovens, os principais problemas que afetam o meio ambiente em Gov. Mangabeira, bem como elencou sugestões para a recuperação e reflorestamento de algumas nascentes do Município e outras ações governamentais em defesa da relação natureza e sustentabilidade.

Esse relatório foi entregue ao Prefeito do Município, em julho de 2017, durante a elaboração do Plano Plurianual. No entanto, não tivemos conhecimento de nenhuma ação desenvolvida para atender aos pleitos elencados no documento apresentado pela PJ até a elaboração deste capítulo.

Mesmo com as dificuldades enfrentadas, podemos observar que a trajetória da PJ em Governador Mangabeira, entre os anos de 2011-2018, constitui-se como relevante e produtiva, atuando para o desenvolvimento de políticas públicas em diversas temáticas voltadas para conscientização, politização, autonomia e garantias de direitos para os jovens, porém as demandas em benefícios da juventude ainda são muitas, suscitando a continuidade da luta da PJ pela afirmação dos jovens como sujeitos construtores de sua própria história. Também para os depoentes, a partir da existência da PJ, participar desse movimento significou ou significa possibilidades para construção de uma formação política, cidadã e evangelizadora, bem como contribuir para transformações significativas no que se refere aos anseios da juventude.

Notadamente, os desafios inerentes à luta da PJ para os próximos anos são muitos, dada a complexidade da atual conjuntura da juventude brasileira, bem como a pouca atenção destinada

às PPJ pela gestão municipal. Todavia, a própria capacidade de se reinventar da PJ e a ressignificação das suas lutas compõem requisitos essenciais para trilhar novos caminhos.

Nesse contexto, percebe-se que muito se tem a fazer em Governador Mangabeira no tocante às PPJ, sobretudo na perspectiva de garantir aos nossos jovens uma melhor qualidade de vida, sendo que nessa busca por garantias de direitos, a participação da PJ é de extrema importância, muito em função da sua trajetória de luta em defesa de uma juventude autônoma e construtora de sua própria história, sem perder de vista o caráter evangelizador tão relevante na concepção da Pastoral.

Considerações finais

A pesquisa acerca do papel da Pastoral da Juventude na elaboração e implementação de PPJ em Governador Mangabeira se constitui como algo relevante numa perspectiva dos estudos acadêmicos em relação aos movimentos sociais juvenis no Brasil, enfatizando especificidades da atuação da PJ no nível local, atuação essa alicerçada em uma concepção cristã/evangelizadora, mas comprometida com a intervenção da juventude na sociedade, agindo no sentido para transformá-la para que, conseqüentemente, as pessoas possam viver de forma justa e igualitária.

Por hora, a presente pesquisa demonstrou que atuação da Pastoral da Juventude, objetivando a implementação de políticas públicas no espaço em foco, esteve pautada na busca por minimizar problemas vivenciados pelos jovens nos últimos anos, como uso de drogas, gravidez precoce, discriminação étnico racial e violência, porém os estudos revelaram que faltou um maior aprofundamento em outras temáticas importantíssimas no universo juvenil, a exemplo de qualificação profissional, geração de empregos e lazer.

Também, a pesquisa revelou a existência em alguns momentos do interesse de setores do poder público municipal em ouvir e apoiar propostas sugeridas pela PJ, principalmente entre os anos de 2011 a 2015, a exemplo da criação do Conselho Municipal de Juventude, Departamento de Políticas para Juventude e o Projeto Juventude em Ação. Todavia, a partir do ano de 2017 empreendeu-se uma política governamental para jovens de caráter conservador, chegando ao ponto de extinção dos organismos de juventude, bem como o desenvolvimento de uma concepção em que as políticas públicas de juventude são basicamente a realização de festas de ruas e a prática do futebol.

Além do cenário político partidário externo, é fundamental ressaltar as contradições internas existentes nas estruturas da Pastoral da Juventude, com variáveis a partir da dicotomia teoria e/ou prática, atuação evangelizadora e/ou atuação político social. Além disso, é importante mencionar a diminuta organização documental da PJ a nível local, traduzindo a noção de um movimento com poucos registros históricos, aspecto que dificultou de certo modo nossa pesquisa, tendo que recorrer à memória de pessoas que participaram ou participam da Pastoral.

Evidente que existe muito por se fazer em nosso País em defesa dos direitos da juventude, são urgentes a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento de problemas relacionados à realidade juvenil. Neste trabalho, buscamos chamar atenção para o papel dos movimentos juvenis, aqui representados pela Pastoral da Juventude, na construção de políticas públicas de juventude na esfera municipal.

Referências

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Plano Juventude Viva** – Guia de Implementação para Estados e Municípios. Brasília: SNJ, 2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **3ª Conferência Nacional de Juventude** – Eixo de Debate: SNJ, 2015. Disponível em: <http://juventude.gov.br/conferencia/eixos-de-debate>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Sociedade civil assume presidência do Conselho Nacional de Juventude**. Brasília – DF, 2007. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2007/03/not_16032007.

BORGES. Professor. **Governador Mangabeira, 2011 – 2016**. BLOG Disponível em: <http://www.professorborges.com.br>

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAL. **Lei 11.129/2005**. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/535652.pdf>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAL. **Decreto N° 9.306/2018**. Brasília: 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9306-15-marco-2018-786315-publicacaooriginal-155033-pe.html>.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. **Ata da Câmara de Vereadores**, 1995. L 11, p. 122-123. Governador Mangabeira – BA, 1995.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. **Lei nº361/2009 – Criação Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade**. Governador Mangabeira – BA, 2009.

CONSELHO MUNICIPAL DE JUVENTUDE – CEMJUV. **Relatório da 1ª Conferência Municipal de Juventude**. Governador Mangabeira – BA, 2011.

COLET, Raquel de Fátima; ANDRADE, Rodrigo de. **Liberdade Religiosa e Laicidade do Estado no Debate e nas Práticas da Pastoral da Juventude e da Rede Ecumênica de Juventude**. São Paulo – ANPTECRE 2015. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/5anptecre?dd1=15565&dd99=view&dd98=pb>.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Rio de Janeiro – RJ: **Rev. Adm. Pública**, 2016. 50(6):959-979, nov. /dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>. Acesso em: 02/08/2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Governador Mangabeira – Ba. IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/governador-mangabeira/panorama>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf.

IRMÃS DE CARIDADE DA SANTA CRUZ. **Livro de Crônicas**, Governador Mangabeira, 1974 a 1975.

IRMÃS DE CARIDADE DA SANTA CRUZ. **Livro de Crônicas**, Governador Mangabeira, 1996.

JORNAL ATARDE. **A doméstica que chegou a prefeitura**. Santo Antônio de Jesus. Sucursal, 2008.

KLEBA, Maria Elisabeth. et al. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(4):1059-1079, jul./ago. 2015 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612125666>.

NOVAES, Regina. Políticas de juventude no Brasil: continuidades e rupturas. In: Novaes, Regina et al. **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: Unesco, 2006 p. 253-280.

OLIVEIRA, Jadeilson Gomes de. **Construindo a Civilização do Amor**: A Pastoral da Juventude de Governador Mangabeira como Espaço de Educação não Formal (1995 – 2003). Cachoeira – Ba. UFRB, 2017.

PASTORAL DA JUVENTUDE – CNBB. **História**, 2009. Disponível em: <http://www.pj.org.br>

PASTORAL DA JUVENTUDE – CNBB. **História**, 2015. Disponível em: <http://www.pj.org.br>

PARÓQUIA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO. **Livro de tombo**. Governador Mangabeira – Ba, 1996.

SEPROMI - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade. **Relatório Anual 2012**. Governador Mangabeira-Ba, 2012.

SEPROMI- Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade. **Relatório Anual 2013**. Governador Mangabeira-Ba, 2014.

SOUZA, Ney. Ação Católica, Militância Leiga no Brasil: Méritos e Limites. **Revista de Cultura Teológica** - v. 14 - n. 55 - abr./jun. 2006. PUC-SP. São Paulo 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/culturateo/article/viewFile/15033/11226>

SOFIATI, Flávio Munhoz. **Jovens em movimento**: o processo de formação da Pastoral da Juventude do Brasil. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2004. 188 p

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, nº. 24 p. 16-39 Set /Out /nov. /Dez 2003. Poços de Caldas-MG. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED, 2003.

Bolsa Família e alimentação: Caquende, Cachoeira-BA

*Álvaro de Souza de Almeida
Maria Inês Caetano Ferreira*

Introdução

Este capítulo apresenta resultados de pesquisa que investigou os efeitos do Programa Bolsa Família sobre o consumo de alimentos de famílias beneficiárias num bairro do município de Cachoeira, interior da Bahia.

A fome é um problema social que afetou parte da sociedade brasileira por muitas décadas, senão, séculos. Um dos motivos desse problema é a grande desigualdade social que caracteriza o Brasil, um dos países mais desiguais do mundo. A fome ainda se associa a outras variáveis que incidem sobre a situação de vulnerabilidade social, entre elas a saúde, pois os indivíduos que experimentam situações de fome por longos períodos têm sua saúde física e mental afetada, o que, por sua vez, irá impactar no desempenho escolar, nos modos de ingresso no mercado de trabalho etc. O Bolsa Família, programa criado em 2003, teve como um de seus principais objetivos enfrentar o problema da fome.

O município de Cachoeira, localizado no Território de Identidade do Recôncavo da Bahia, é parte de uma região que enfrentou graves problemas econômicos e sociais por longo período, em razão da prioridade atribuída à economia do petróleo. Durante esse tempo, vários municípios do Recôncavo ficaram em situação de ostracismo econômico e parte de sua população viveu em condições de vulnerabilidade social, inclusive passando fome. Atualmente essa

realidade sofreu alterações com novos investimentos econômicos na região e, também, com os efeitos do Programa Bolsa Família, que alargou a renda de parte da população do Recôncavo.

Esse trabalho apresenta as reflexões sobre os efeitos do Bolsa Família para famílias que vivenciaram o final desse período mais difícil e, hoje, experimentam a nova condição econômica mais favorável, embora ainda muito frágil. A relevância desse estudo é apresentar a repercussão desse programa de transferência direta de renda sobre o acesso dos beneficiários a alimentos suficientes para uma vida saudável. O método utilizado foi o qualitativo, por meio da técnica de aplicação de entrevistas semiestruturadas com quatro mulheres beneficiárias do bairro do Caquende. As entrevistas foram analisadas e revelaram que o programa contribui, sim, para que as famílias tenham acesso a melhores padrões alimentares.

O capítulo está dividido em cinco seções, a saber: o debate teórico, a metodologia, a apresentação e interpretação dos dados, a análise dos dados e a conclusão.

Bolsa Família e alimentação

O Programa Bolsa Família – PBF – foi criado em 2003 com o principal objetivo de contribuir na superação e alívio da situação de pobreza e vulnerabilidade, por meio da transferência direta de um benefício mensal em dinheiro para famílias de baixa renda, mediante o cumprimento de condicionalidades obrigatórias nos setores de saúde e educação.

Belick (2001) explica que o fenômeno da fome da população brasileira está relacionado à ausência de recursos financeiros para a obtenção de alimentos, provocada pelas formas precárias de integração no mercado de trabalho desses vulneráveis. Alguns dos objetivos do Programa Bolsa Família é contribuir para o fim da fome que assola parte da população brasileira. Além da implementação do

PBF, como forma de seguir o Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Para Dos Santos (2015) programas de transferência direta de renda contribuem na diminuição da vulnerabilidade alimentar porque a maioria dos titulares utilizam a renda para comprar alimentos. O argumento de Cotta (2013) segue na mesma direção, asseverando que alimentação é o principal gasto dos beneficiários. Em sua pesquisa, Menezes (2008) levantou que as famílias beneficiárias privilegiam a compra de alimentos básicos e mais baratos, que podem saciar a fome. A pesquisa do IBASE (2008) sobre o perfil das famílias beneficiárias, em todo o país, concluiu que o beneficiário contribuiu no aumento do consumo constante de alimentos básicos como arroz, feijão e carne, além de introduzir novos alimentos no cardápio.

Metodologia

O método adotado foi o qualitativo, uma vez que se buscou realizar investigação aprofundada com algumas famílias, buscando identificar singularidades no modo como o PBF contribui no processo de inclusão alimentar. Outra justificativa do uso do método qualitativo é o fato de o pesquisador ser residente no bairro, com intensa vivência junto aos moradores. A proximidade do pesquisador operou como instrumento de pesquisa, favorecendo o acesso aos entrevistados, assim como o refinamento da sensibilidade para analisar o conteúdo das entrevistas. Como coloca Correia (2009), na observação participante ocorre o contato direto, prolongado entre os atores em seu próprio contexto e o próprio pesquisador torna-se instrumento da pesquisa.

A proximidade do pesquisador possibilita o contato e a confiança em relação aos entrevistados ao mesmo tempo que coopera com a

possível ocorrência de subjetividade excessiva. A preocupação com o controle da subjetividade é tema central no debate sobre metodologia qualitativa nas ciências sociais. É certo que algumas correntes, como destaca Martins (2004), a inexistência da neutralidade do pesquisador foi evidenciada por Weber, um dos fundadores das ciências sociais. No processo de afirmação da cientificidade das ciências sociais, o controle da subjetividade é ponderação primordial a ser considerada na pesquisa. Martins indica que na pesquisa qualitativa a objetividade dos resultados se vincula a critérios definidos pelo pesquisador acerca do problema investigado, que devem ser anunciados e observados. Zanten (2004) chama a atenção para o trato de honestidade do pesquisador com o leitor, por meio da apresentação do tratamento do material empírico para que o público possa realizar o exame crítico dos resultados. Essa autora, ainda, assinala que o pesquisador deve integrar suas reflexões ao conjunto de interpretações da literatura científica produzida, expondo a coerência dos achados da pesquisa com o corpo de conhecimento disponível. A reflexão dessas autoras orientam que o aporte da literatura especializada e o tratamento intensivo dos dados coletados com as entrevistas são considerações que proporcionam o distanciamento necessário para a garantia da objetividade dos resultados da pesquisa. Essas considerações nortearam os procedimentos deste trabalho. É certo que algumas correntes epistemológicas contemporâneas podem discordar da preocupação de uma sociologia mais tradicional em relação à proximidade do pesquisador com o campo. Mas a orientação desta pesquisa se ancorou numa perspectiva tradicional da sociologia - sem nenhuma oposição a outras formas de compreensão sobre o desenvolvimento teórico-metodológico - por isso investiu no trabalho detalhado da pesquisa da literatura especializada e no tratamento e sistematização dos dados.

O critério para a seleção dos entrevistados foi ser titular do cartão do PBF e ter, no mínimo, dezoito anos de idade e morar no bairro do Caquende. Foram selecionadas seis titulares, no entanto, duas desistiram, assim, a pesquisa foi realizada com quatro beneficiárias. As entrevistas foram realizadas nos domicílios das beneficiárias em abril de 2019, foi aplicado um roteiro semiestruturado, ao longo de três dias diferentes, em cada um deles foi abordado um bloco de perguntas. Vale ressaltar que os nomes apresentados neste trabalho são fictícios, buscando assegurar a privacidade das entrevistadas. O conteúdo das entrevistas foi dividido por temas comuns entre as entrevistadas, que resultaram na criação de categorias de análise, a saber: perfil econômico e social das famílias; principal gasto realizado com os recursos do benefício; importância do PBF; mudanças na vida promovidas pelo PBF; como era a vida antes do PBF; como ficou a vida após o PBF; planejamento alimentar; avaliação do PBF. Todas essas categorias abordam, de forma distinta, as consequências do PBF sobre os hábitos alimentares das famílias.

Município de Cachoeira

O município de Cachoeira está localizado no Território do Recôncavo da Bahia, no último censo, de 2010, a população era de 32.026 habitantes, para 2018, a projeção era de 33.861 pessoas. Segundo dados do IBGE cidades, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 1,9 mínimos e apenas 11,2% da população total estava ocupada. Cachoeira é um município onde parte da população se ocupa com a agricultura familiar, em 2010, havia 2.191 estabelecimentos da agricultura familiar, ocupando 5.788 pessoas. O percentual da população, em 2010, com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário-mínimo era 48,6% do total dos habitantes. Em 2010, apenas 51,4% do esgotamento sanitário era adequado. Ainda, em 2010, os extremamente pobres

correspondiam a 16,73% da população e a proporção de vulneráveis à pobreza correspondia a 88,23% do total dos habitantes.

Segundo dados de 2018 do Ministério do Desenvolvimento Social, cerca de 6.003 famílias eram beneficiárias do PBF, correspondendo a 40,25% da população total. O valor médio dos benefícios repassados para o município foi de R\$ 185,81 por família.

Esses dados sinalizam para um perfil de município com frágil condição socioeconômica e elevada proporção de famílias em condições vulneráveis.

Dados e análises

Família de Laura

Perfil socioeconômico: na residência viviam Laura (70 anos), o marido (76 anos) e o neto (14 anos). A renda familiar era de um a dois salários-mínimos. A fonte da renda era o benefício, cuja titularidade era de Laura, e a aposentadoria do marido, que sempre respondeu pelas despesas da casa, sendo responsável pelo pagamento das tarifas de água e luz, além de contribuir na alimentação. A ocupação de Laura era dona-de-casa, a escolaridade era ensino fundamental completo. Laura e o marido estavam casados há 40 anos.

Principal gasto: A alimentação era o item no qual Laura mais investia os recursos do benefício. Ela explicou que com o benefício ela podia comprar material escolar, botijão de gás, roupas, sapato e alimento.

Importância do PBF: Com o benefício Laura podia planejar o que gastar, isso porque o dinheiro era certo, garantido. Sem esse dinheiro, ela se sentia desequilibrada.

Mudanças na vida com o PBF: Laura explicou que desde que passou a receber essa renda pode comprar o que desejava, como uma sandália, um brinco, roupas. Ela gostava do benefício porque

o dinheiro era dela, ela podia fazer dele aquilo que tivesse vontade, podia comprar uma roupinha, uma argolinha, remédio. Laura informou ter prazer de fazer – de comprar – porque o dinheiro era dela. Laura podia chegar numa loja, comprar algo de que gostava, podia fazer aquilo que tinha vontade, como comprar um perfume para seu neto e para si mesma. Por isso, ela se sentia bem, tinha o seu dinheiro para fazer o que tinha vontade.

Como era a vida antes do PBF: Laura contou que na infância sua família não tinha renda suficiente para adquirir certos alimentos que ela gostaria de consumir. Ela se sentia triste e desesperada por não poder comprar o que tinha vontade de comer. Então, ela olhava de olho comprido para a casa dos outros que tinham condições de comprar o que ela queria. Segundo Laura, essa dificuldade de alimentação na infância marcou sua vida. Ela confessou que não passava fome de alimentos, contudo, não comia aquilo que tinha vontade de comer. Ela tomava o mingau e seguia. Laura disse que não esquecia aquilo que viveu, porque a sua família era muito pobre e ela ia para a escola com só um “pouquinho” na barriga.

Como é a vida depois do PBF: Laura disse que gritava sim para o Bolsa Família, porque ela podia ficar despreocupada, sabia que ninguém ia pegar esse dinheirinho que ela ganhava. Essa segurança fez com que Laura tivesse mais coragem de fazer as coisas. Laura dava valor ao PBF porque podia comprar tudo, mesmo que em pouca quantidade, podia comer o que tinha vontade.

Influência do Bolsa Família na alimentação: A entrevistada relatou que, mesmo sendo pouco dinheiro, ela sabia somar e multiplicá-lo, fazer o cálculo para comprar coisas, como comprar o mínimo do ovo mais barato, da calabresa mais barata e, assim, ninguém ficava com fome.

Introdução de novos alimentos: Após receber o PBF a família de Laura passou a consumir novas frutas, que antes não podiam ser

compradas, como pera e maçã. Ela e os netos se sentiam bem por poderem comer esses novos alimentos.

Estabelecimento para compras: Laura fazia compras nos supermercados e nos mercadinhos da cidade, onde os alimentos eram esteticamente bonitos, com informação sobre o período de validade.

Planejamento alimentar: A entrevistada informou que as compras eram realizadas semanalmente e o cardápio era pensado previamente. Normalmente a família comia, de manhã, pão com café ou aipim e um pedaço de bolo; ao meio-dia, arroz com feijão e frango; à noite, café com pão. Laura era zelosa com a alimentação do marido e do neto, gostava de comprar alimentos e preparar pratos que eles gostavam: leite, pão, uva, mamão, iogurte, maçã, pera, água de coco, chocolate, biscoito recheado, moqueca de peixe, moqueca de camarão.

Avaliação do PBF: Laura avaliava positivamente o PBF, porque após o Bolsa Família, as famílias não passavam tanta dificuldade como antigamente. Antes não havia essa ajuda, hoje ela pode fazer o que tem vontade. Ela contou que muitas pessoas criticam o programa ou não dão valor, mas ela gosta e quer que nunca acabe.

Análise

Com o Bolsa Família, Laura e sua família ampliaram acesso a itens essenciais, com destaque para a alimentação, mas também para botijão de gás, material escolar, vestuário e sapatos. Laura não apenas pode assegurar alimentos essenciais como ainda introduziu outros novos, como pera e maçã. Contudo, esse recurso é limitado e a ampliação da cesta de alimentos só é possível com a administração dos gastos. Sem esse controle, o alcance do benefício seria mais limitado.

A segurança do benefício é citada como um dos elementos mais positivos do programa, oferecendo alguma certeza para Laura, o sentimento de que o dinheiro é dela e que pode gastá-lo como quiser, sentimento de autonomia, que ela não tinha antes do PBF. Com o benefício ela pode comprar objetos pessoais que lhe agradam, possibilitando o exercício da sua subjetividade.

Laura contou que não passou fome na infância, porém viveu restrições de consumo de alimentos que ela considerava importante, isso marcou sua vida. Antes do PBF, a sua família consumia menos alimentos, assim, as oportunidades de acesso a alimentação proporcionadas pelo PBF têm significado especial para Laura.

Família de Marília

Perfil socioeconômico: No domicílio viviam Marília (53 anos), seu filho mais velho (12 anos) e o mais novo (10 anos). A renda familiar era de 1 a 2 salários-mínimos. A entrevista fazia trabalhos informais. A escolaridade de Marília era ensino médio completo, ela fez curso técnico na área de administração.

Principal gasto: Marília investia o benefício, preferencialmente, no pagamento das taxas de água e luz e na compra de alimentos, mais baratos como arroz e feijão, que estavam na sua mesa todos os dias. Para Marília a falta de certos alimentos era similar à situação de passar fome: os “alimentos dos brasileiros, alimentos que fortalecem e que não podem faltar”, a saber: leite, ovos e pão.

Importância do PBF: O programa contribuiu para que os alimentos essenciais não faltassem na sua mesa, diariamente.

Mudanças na vida com o PBF: Para Marília, o programa estava ajudando, por exemplo, na casa dela não faltava nada, alimentação, medicamentos, dava para comprar.

Como era a vida antes do PBF: Marília confessou, emocionada, que, no passado, ela viveu uma situação dolorosa, considerada

absurda, que foi a falta de alimentos como carne, feijão e pão. Ela contou que nunca esqueceu isso, porque foi muito triste tendo, inclusive, influenciando seu comportamento no cotidiano, como, por exemplo, não jogar nenhum caroço de feijão fora, nenhum pedaço de pão fora.

Como é a vida depois do PBF: Muitas pessoas deixaram de passar fome, podiam vestir, calçar, comprar remédios. Famílias que sabiam administrar o dinheiro podiam comprar muitas coisas, como roupa para o filho material escolar, coisa que antes as crianças não tinham. Com o benefício passou a ser possível comprar açúcar, café, feijão, macarrão, farinha, frango.

Influência do Bolsa Família na alimentação: Para ela o programa contribuiu para que alimentos essenciais não faltassem na sua mesa, como arroz, feijão, pão e carne.

Introdução de novos alimentos: Ela gostaria de poder comprar aveia para fazer mingau, um achocolatado, importantes para a alimentação, mas não tinha recursos, com o programa conseguia adquirir o essencial.

Estabelecimento para compras: Marília comprava no supermercado e nas feiras da cidade, estas últimas eram mais baratas. No supermercado, comprava farinha, arroz, peixe e carne. Na feira, ela comprava folhas verdes, abóbora, o chuchu, a batatinha, tomate, cebola cenoura, laranja e banana.

Planejamento alimentar: As dificuldades levavam Marília a planejar semanalmente as compras. Ela pensava no cardápio, administrando o almoço todos os dias para não faltar nada, sem desperdício, sabendo o que ia fazer no dia seguinte.

Avaliação do PBF: Para Marília o programa estava ajudando muitas famílias carentes que escapavam de passar necessidade, como ocorria antigamente. Ela mesma passou fome quando criança, sem ter um pedaço de pão e café. Ela contou que muitas crianças

iam para a escola sem o café da manhã ou o almoço, aguardando o recreio para comer.

Análise

O PBF proporciona à família de Marília melhor acesso a alimentos como arroz e feijão, sem espaço para itens mais caros como achocolatado. Marília consegue garantir oferta dos alimentos essenciais porque planeja o cardápio, evitando desperdício, e faz compra na feira local. Marília defende o PBF, que tem contribuído para que as famílias não vivam situação de fome. Esse tema é especialmente significativo para Marília, que passou fome, sem condições de consumir produtos básicos, como arroz e feijão. Além da alimentação, Marília adquire outros itens básicos com o benefício, como material escolar, medicamento e vestuário.

Família de Raissa

Perfil socioeconômico: No domicílio residiam Raissa (39 anos), seu marido (50 anos). Raissa era faxineira, o marido, aposentado. A renda da família era de um a dois salários-mínimos, composta pelo benefício, a aposentadoria do marido e as diárias das faxinas – por volta de 70 a 150 reais. Raissa era a titular do cartão do PBF. Ela possuía ensino fundamental incompleto.

Principal gasto: O principal gasto com o benefício era alimentação, com ele, Raissa passou a comprar mais do que antes.

Importância do PBF: Raissa não tinha o seu dinheiro antes do PBF, dependia do marido, tinha que pedir para comprar coisas para ela. Com o benefício Raissa pode comprar suas coisas pessoais, como absorvente, calcinha, sutiã, sandália, blusa, sabonete e calça.

Mudanças na vida com o PBF: Raissa passou a contribuir nas despesas da casa, o marido sugeriu que ela fizesse uma poupança,

mas a entrevistada preferiu contribuir, pagar água e luz, cujo valor era baixo.

Como era a vida antes do PBF: Segundo Raissa, a família não chegou a passar fome no sentido de ficar sem alimento na mesa, porém, passou fome de pouca comida. Ela e o marido comiam pouco, comiam mais farinha do que feijão e passavam o dia com fome. Ela ia para casa da vizinha ver se conseguia comer algo, essa situação era horrível.

Como é a vida depois do PBF: Para a família que não tinha dinheiro nenhum, foi a melhor coisa que inventaram, por isso ela gostava do Lulinha (Luís Inácio Lula da Silva). As pessoas não podiam comer em quantidade, mas apertando a boca, segurando a fome, elas iam seguindo, até melhorar.

Influência do Bolsa Família na alimentação: Raissa explicou que antes do PBF comprava um quilo de algo, com ele, comprava dois, até quatro quilos de feijão, de arroz, de pacote de macarrão e a farinha, que não podia faltar.

Introdução de novos alimentos: O marido de Raissa nunca deixou faltar nada, só que com o benefício foi possível comprar mais.

Estabelecimento para compras: Raissa comprava carne, arroz e feijão no mercado. Na feira, onde as coisas eram mais baratas, ela comprava temperos e verduras.

Planejamento alimentar: As compras eram feitas semanalmente. As refeições costumavam ser, de manhã, pão e café; no almoço, feijoadada; à noite, inhame ou batata.

Avaliação do PBF: Raissa gostava muito do PBF porque podia comprar suas coisinhas, pagar umas taxas. Para ela, muitas famílias eram auxiliadas e ao menos as crianças não passavam fome graças ao PBF.

Análise

O benefício é investido em itens essenciais para a família, como alimentação e taxas de água e luz. Com o Bolsa Família Raissa pode comprar maior quantidade de alimentos essenciais, destacando que a compra na feira é uma estratégia para aquisição de mais alimentos, porque os preços são mais baixos. Raissa passou momentos delicados no passado, sem recursos para comprar alimento, apertou a boca para segurar a fome. Assim, o auxílio do BF tem importância para ela.

Além de fortalecer a alimentação, o benefício contribui para Raissa construir um espaço dela, a conquista de autonomia, porque antes do BF ela dependia do marido para comprar suas coisas. A partir do benefício, Raissa pode comprar absorvente higiênico, calcinha e sutiã – objetos tão íntimos – com o seu dinheiro, sem pedir para o marido. Sem dúvida, trata-se de um espaço de liberdade pessoal.

Família de Alice

Perfil socioeconômico: No domicílio habitavam sete pessoas, Alice (33 anos), seu companheiro (sem informação da idade), quatro filhos (crianças pequenas, sem informação da idade) e a mãe dela (idosa, sem informação da idade). Alice estava desempregada, o companheiro era trabalhador informal e fazia bicos, a mãe era aposentada. A renda da família era de um a dois salários-mínimos, compondo-se do benefício, da aposentadoria da mãe e do rendimento instável do companheiro. A escolaridade da entrevistada era ensino médio completo. Ela era a titular do cartão do PBF.

Principal gasto: A entrevistada explicou que utilizava o dinheiro para despesas diversas, como alimentação, roupas, calçados, medicamento, aluguel, botijão de gás, material de limpeza e higiene pessoal, lazer, taxas de água e luz.

Importância do PBF: Para Alice o programa era bom e ajudava bastante, sem ele Alice não podia ir a uma loja, comprar algo, como roupa, sapato, alimentos, móveis. O PBF deu oportunidade de fazer isso.

Mudanças na vida com o PBF: O que Alice não podia fazer antes, com o programa ela passou a fazer, ela podia comprar coisas que antes não comprava. Muitas famílias passavam fome, hoje, com o programa, não passam mais

Como era a vida antes do PBF: Alice nunca passou dificuldade na vida, mas conheceu gente que não podia comprar um quilo de arroz, de feijão, um pedaço de carne ou galinha, muito triste.

Influência do Bolsa Família na alimentação: Para a entrevistada o programa auxiliava na compra de alimentos necessários, sem ele seria difícil o acesso aos alimentos. Para Alice as famílias passaram a poder comer não apenas arroz e feijão, mas até lasanha aos domingos.

Introdução de novos alimentos: Segundo Alice, não houve introdução de novos alimentos com o programa. Ela comprava o que já comprava antes, como feijão, arroz, pão e iogurte, contudo, com o programa ela passou a comprar quantidade maior. Alice não escolhia marca de produto nem corte de carne, porque isso custaria caro.

Estabelecimento para compras: Alice comprava açúcar, carne e café no supermercado. Na feira, comprava tomate, cebola, pimentão, farinha, laranja e banana.

Planejamento alimentar: Alice organizava suas compras semanalmente. Ela contou que no café da manhã consuma café, pão ou bolacha. No almoço a família comia feijão, arroz, galinha e carne.

Avaliação do PBF: A entrevistada considerava o programa ótimo, ajuda quem precisava, mas devia haver controle para que os recursos não que não fossem encaminhados para quem não necessitava.

Análise

O benefício contribui na compra de itens básicos como alimentos, medicamento, botijão de gás, higiene pessoal etc. Alice pode comprar mais alimentos básicos do que antes do benefício. Ela não passou fome tempos atrás, mas conheceu pessoas que passaram fome e acha que isso é muito triste. O programa é considerado positivo porque ajuda quem necessita, mas deve haver controle para que não seja oferecido a quem não tem necessidade.

Em suma todas as entrevistas precisam dos recursos do PBF para poderem garantir a compra de alimentos básicos para a família, vale ressaltar o esforço delas, buscando multiplicar o efeito do recurso, planejando, comprando em locais menos caros e evitando desperdício. Desse modo, fica patente a relevância do programa para a alimentação de famílias que já transitou por situações de vulnerabilidade, expressa pela fome.

Discussão

As informações recolhidas nas entrevistas ratificam a relevância do PBF na melhoria das condições alimentares das famílias. Um ponto que chama atenção é o cuidado das beneficiárias para administrar e garantir o máximo de proveito do benefício e, assim, comprar mais e melhor. Do Nascimento (2016), explica que o direito de autonomia do uso do dinheiro permite um conforto maior as famílias pois elas podem aplicar o dinheiro onde melhor lhes convém.

A autonomia gerou a capacidade de as titulares tomarem suas próprias decisões. A segurança permitiu a compra planejada. A voz e a participação permitiram a discussão com o que como querem gastar. O benefício concedeu o poder de compra e a realização pessoal para gastarem com o que quiserem

Um dos principais objetivos do PBF é o combate à fome. As beneficiárias passaram ou conheceram alguém que vivenciaram

a fome. Por não possuir renda fixa, a falta do benefício traria consequência lastimáveis para as famílias de Alice e de Marília. Laura e Raissa possuem companheiros que respondem pelas despesas domésticas, contudo, na falta deles e do benefício, provavelmente elas poderiam também sentir fome. Logo, o PBF é fundamental para as famílias que estão na linha da pobreza.

As titulares apontam a alimentação como um dos principais gastos do PBF convergindo com o resultado da pesquisa de Cotta (2013), onde ele diz que famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família tendem a gastar o dinheiro principalmente com alimentos. O PBF permitiu aumento na compra e consumo de alimentos pelas famílias. Segundo Do Nascimento (2016) isso acontece, pois, o Programa Bolsa Família possibilitou um aumento da renda e, assim, a elevação do consumo de alimentos. Vale chamar atenção para a produção da agricultura familiar no município, cujos produtos são vendidos na feira, com preços inferiores aos praticados nos supermercados. As entrevistadas informaram comprar produtos na feira. Essa característica do município contribui para que os recursos do PBF possam ser amplificados.

Considerações finais

A partir dos dados verifica-se que o Programa Bolsa Família vem trazendo resultados benéficos as famílias beneficiárias, principalmente no enfrentamento da pobreza e no combate à fome. O caráter fixo e a autonomia dada às titulares são uma das características mais marcantes do benefício e que tornam o Bolsa Família ainda mais importante para as famílias, pois a partir da renda as famílias podem planejar as finanças da casa. O benefício possibilitou às famílias acessarem locais antes impossíveis pela ausência de renda, realizar a compra de móveis, de remédios, de matérias escolares, de alimentos, de roupas, pagamento de suas dívidas

Convém observar que se houvesse um programa similar ao Bolsa Família a situação vivenciada por Laura, Raissa e Marília de ausência de alimentos tempos atrás poderia ter sido evitada. Pode-se concluir que essas situações podem se repetir num possível cancelamento do PBF ou mesmo na sua contração. Fato que seria negativo para o município, uma vez que a proporção da população vulnerável é elevada.

Os moradores do Caquende não são ricos e não possuem propriedades, passam pelos problemas comuns a boa parte da população brasileira, a saber: ausência de oportunidades na educação, falta de emprego, acessibilidade parcial dos direitos. Esses são problemas que persistem e afetam esses moradores, daí a relevância do PBF.

A fome marcou a vida das beneficiárias entrevistadas. Laura possui 70 anos e, na infância, viveu a falta de alimentos, problema que perdurou por décadas no Brasil e o Programa Bolsa Família promoveu o seu enfrentamento. Com o benefício as famílias podem comprar alimentos e evitar a fome, podem comprar maior quantidade de alimentos e incluir outros, antes impossíveis. Destaque-se que o benefício não proporcionou a mudança brusca dos hábitos alimentares das famílias, mas assegurou alimentação fixa na vida dessas famílias em condições de vulnerabilidade

Ao contrário do que anunciam críticas do senso comum acerca da motivação para a preguiça, o programa atua no enfrentamento da fome, das desigualdades sociais, além de fortalecer e garantir acesso direitos antes inacessíveis aos cidadãos.

Os resultados da pesquisa indicam que o PBF desempenha eficientemente os objetivos propostos pelo seu regimento, e ainda supera seu propósito adentrando outras dimensões. Ele não é só importante para confrontar as desigualdades sociais, mas para mudar

comportamentos, atitudes e práticas das beneficiárias. O Programa Bolsa Família permitiu abrir novos horizontes principalmente para as mulheres.

Considerando todos os pontos abordados nesse trabalho, podemos afirmar que houve mudanças econômicas, financeiras, cognitivas, sociais, individuais e coletivas por causa do Programa Bolsa Família, e abre espaço para pesquisas futuras para compreender melhor a relação da mulher com o PBF

Referências

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil**. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.

CORREIA, Maria da Conceição Batista. **A observação participante enquanto técnica de investigação**. Pensar enfermagem, v. 13, n. 2, p. 30-36, 2009.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 33, p. 54-60, 2013.

DO NASCIMENTO, Elcio Costa et al. **A influência do Programa Bolsa Família nas práticas alimentares das famílias do Território do Marajó, Pará, Brasil**. Scientia Plena, v. 12, n. 6, 2016.

DOS SANTOS, Lilian Nunes et al. **Estratégias de acesso aos alimentos pelas famílias titulares de direito do Programa Bolsa Família**. Divers@!, v. 8, n. 2, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. <https://www.ibge.gov.br/>

MARTINS, Heloísa Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e pesquisa, V. 30, n.2, p. 289-300, mai/ago, 2004.

MENEZES, Francisco et al. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

MDS - **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Bolsa Família, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

ZANTEN, Agnès van. **Comprender y hacerse comprender: como reforzar la legitimad interna y externa de los estudios cualitativos**. Educação e pesquisa, v. 30, n.2, p. 301-313, mai/ago 2004.

Juventude e política: o Rap em Cruz das Almas-BA

*Hudson Silva
Daniela Matos*

Introdução

O Rap é o elemento musical da cultura hip-hop, que tem ainda em sua formação o *B-break*, o Grafite, e o DJ. A música Rap, atualmente muito difundida em todo o mundo, teve sua origem marcada por um movimento contestatório e de protesto nos Estados Unidos da América, dos anos 70, chegando ao Brasil com o mesmo discurso de protesto e reivindicação pelos espaços públicos e denunciando as más condições de vida enfrentada pela juventude periférica e majoritariamente negra. Devido ao fato de manter um discurso crítico, os jovens se reconhecem com o estilo musical, por ele dar visibilidade às demandas características do cotidiano dessa categoria, que compõe uma classe social privada dos meios de subsistir de forma digna, expondo o processo de exclusão social, discriminação do povo pobre e negro da periferia.

Cruz das Almas é um município localizado no Recôncavo da Bahia, ficando à 146 quilômetros da capital Salvador. A cidade possui uma população de cerca de 64.932 habitantes segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2017), sendo que em alguns bairros mais periféricos a população conta com extrema falta de infraestrutura adequada. Neste cenário surge o grupo de rap Coletivo da Quebrada, que protagoniza ações no campo político-cultural do município.

A partir desse contexto, o presente trabalho de pesquisa procura identificar quais contribuições o Rap oferece para a formação de

consciência política da juventude, em especial a juventude da periferia urbana, buscando elementos que se vinculam com as concepções de ação política e de protagonismo social. Investiga ainda de que forma um grupo de Rap contribui para tornar seus jovens integrantes sujeitos ativos em seu espaço, construtores de si próprio e da sua realidade. Como resultado da investigação percebe-se que ao reivindicar seus direitos, ao denunciar a falta de políticas públicas e quando reclamam seu espaço como juventude ativa, demonstram que o rap contribui muito para a formação de sua consciência política.

A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa é qualitativa, na qual investiga de que forma o engajamento político é possível através do rap a partir de um estudo de caso realizado com o Coletivo da Quebrada, em Cruz das Almas-BA. O trabalho se divide em três partes, na primeira é realizada uma discussão sobre as formas de se pensar juventude no Brasil, entendendo que não existe somente uma forma de leitura da condição juvenil, mas que, na verdade, existem pluralidades. Na seção seguinte é discutido como o rap e as juventudes fazem esse diálogo, o qual vai para além de uma relação entre um estilo musical e o ouvinte, configurando uma relação de engajamento juvenil e empoderamento político e social.

Na última seção mostramos como o grupo de rap, formado por jovens cruzalmenses se organiza em torno do cenário do hip-hop para atuar na sua comunidade. Também é realizado um movimento de caráter analítico a partir das letras de rap produzidas pelo Coletivo foco desse estudo. A análise partiu da identificação de quatro operadores, Juventude, Direitos, Cidadania e Políticas Públicas que serviram para realizar a discussão com os conteúdos encontrados nas letras dos raps.

Juventude e o Rap

As abordagens metodológicas sobre a juventude perpassam por diversos pontos de vista em relação à construção social do indivíduo

e sua subjetividade. A partir dos anos 90, as juventudes brasileiras dos centros urbanos começaram a ganhar espaço na agenda política através de políticas públicas destinadas a esse grupo.

Por conta do protagonismo promovido pelos jovens no Brasil durante o período das décadas de 80 e 90, percebeu-se uma maior necessidade de construir seu espaço no cenário nacional. Em grande parte, devido ao processo de democratização ocorrido durante o fim do século passado na América Latina, tendo como exemplos no Brasil os eventos de manifestação das Diretas Já, “caras-pintadas”, entre outros modos de atuação das juventudes. Durante esse período, a participação social dos jovens ficou mais ativa no âmbito político, o que deixou definições importantes para o debate de como pensar as juventudes.

Para León (2005), os métodos usados de forma qualitativa, com foco nas individualidades dos sujeitos, nas suas cotidianidades, contribuem para tornar mais ampla a concepção da condição juvenil. Entendendo, portanto, que o desenvolvimento de um conceito de juventude deve partir de aspectos mais intrínsecos dos indivíduos, considerando as suas subjetividades, que se igualam em determinados momentos, e, em outros, divergem.

Algumas definições a respeito da juventude se debruçam na busca por uma faixa etária ideal para representar essa categoria social. As Nações Unidas definem “jovem” como àqueles que possuem idade entre 15 e 24 anos, porém essa noção ainda se mostra um pouco rasa e simplista para o debate. Mesmo o Estatuto da Juventude sendo um pouco mais abrangente nesta categorização, considerando a faixa etária de 15 a 29 anos como jovens, não se mostra, ainda, suficiente para afirmar tal acepção.

As diferenças de significação etária entre jovens de ambientes sociais distintos, a exemplo do jovem rural e o jovem urbano, se colocam como empecilho para o estabelecimento de uma idade

universal, por ser notável que determinados ambientes favorecem um desenvolvimento mais veloz na questão das relações sociais. Essas variáveis tornam as abordagens por faixa etária úteis para referenciais demográficos e construção de políticas públicas, ainda que com ressalvas.

Em diálogo com Abramo (2005), podemos encontrar quatro tipos de abordagens sobre o tema. A primeira retrata o jovem como condicionado a se tornar adulto, então nessa fase ele não é capaz de deliberar por si só, pois ele apenas aspira a alcançar a fase adulta. Nessa abordagem chama muito atenção o papel da educação pois, é o período considerado como de preparação para o próximo estágio do ciclo vital. Porém, existem críticas pertinentes em relação a essa tal formação, pois, geralmente, está associada a uma lógica de preparo apenas para o trabalho. Abramo (2005, p.20) faz mais uma crítica, “Outra limitação deste enfoque é que ele não visualiza os jovens como sujeitos sociais do presente, pois o futuro cumpre a função de eixo ordenador de sua preparação”. Deixa, desta forma, a condição juvenil à mercê de uma atuação posterior.

Outra abordagem, proposta pela autora, está relacionada a visão da juventude como uma etapa problemática, como uma fase geradora de “pânico moral”. Nesta perspectiva, o jovem é visto como um possível transgressor das ordens postas. O jovem então é enxergado assim pela família, pela sociedade e pelo Estado.

É nesse sentido que a juventude só está presente para o pensamento e para a ação social como ‘problema’, como objeto de falha, disfunção ou anomia no processo de integração social; numa perspectiva mais abrangente, como tema de risco para a própria continuidade social (ABRAMO, 1997 apud KERBAUY, 2005, p. 195).

A questão que levanta crítica a essa abordagem é que ela acaba por reforçar uma visão estigmatizada sobre a juventude

urbana, geralmente periférica, ao pensar o sujeito juvenil como a partir de uma série de problemas, que envolvem a criminalidade, gravidez precoce, uso de drogas ilícitas etc., que acaba por rotular esse sujeito e ocasionar equívocos na compreensão sobre a noção de juventude.

Um outro entendimento sobre o sujeito juvenil é pensá-lo como um ator estratégico para o desenvolvimento. Essa visão está associada à criação de capital humano e social, como alternativa na resolução de desafios contemporâneos, que estão ligados às exclusões sociais desses jovens, como também, aos desafios das novas mudanças e exigências para o desenvolvimento.

Há, então, a abordagem da juventude como uma categoria social possuidora de direitos, na qual ela não somente aspira a ser algo construído, como na primeira abordagem citada, mas já se faz presente no agora e precisa reafirmar cada vez mais essa posição. Na construção desta abordagem, refletem as novas configurações das juventudes, demonstrando sua evidente existência no presente, não apenas sendo uma fase de transição de um ciclo de vida. O que se busca compreender nesta descrição de juventude é, o caráter de desenvolvimento dessa questão, em que o sujeito juvenil permanece em evolução.

No histórico dos movimentos juvenis no Brasil, coube então aos próprios jovens pautarem questões singulares sobre si, pautando temas, proporcionando discussões e evidenciando a juventude através dos diversos grupos juvenis que surgiam, particularmente dos setores populares, e que buscaram por meio da atuação no plano cultural colocar em xeque pontos que ainda não eram tratados pelos atores políticos e sociais, até então (ABRAMO, 2005).

Desta forma, surgem então os novos desenhos da condição juvenil, um pouco mais distante das demandas elaboradas nas linguagens políticas e dos direitos. A ampliação da visibilidade e

diversidade das juventudes contribuíram para o entendimento de uma cultura juvenil, como também “[...]a constatação de que os jovens dos setores populares não podiam ser percebidos apenas através da chave do risco, do desvio e da criminalidade, como registros negativos de uma condição juvenil” (ABRAMO, 2005, p. 27).

Entendendo as novas necessidades de se criar espaços para poder vivenciar esta etapa da vida, construindo experiências positivas, que surgem estes novos contornos da condição juvenil. Uma busca dos jovens das periferias por protagonizar suas experiências de maneira a criar resistência à cultura hegemônica.

Associados a esse pensamento da nova expressão juvenil, que grupos culturais dão voz às demandas da juventude periférica. Sendo parte dessa cultura juvenil, o Hip- Hop buscou dentre suas formas de atuação (rap, grafite, DJ e o break) fazer com que essa categoria social fosse percebida no cenário nacional. O rap contribuiu para que essas reivindicações fossem ouvidas por diversos jovens negros e pobres que possuíam situação semelhante, causando um processo de identificação com as aspirações juvenis.

O rap é apontado em várias pesquisas como o gênero musical mais ouvido em todo o mundo (segundo o “mapa-múndi musical” do Spotify), mesmo o estilo sendo por muito tempo considerado não comercial pela indústria fonográfica. Mas, para além de música de entretenimento, o rap tem um papel socializador. Principalmente para as juventudes periféricas, em sua maioria negros e pobres, que constantemente tem sua imagem estigmatizada reforçando um preconceito já existente na sociedade de que o jovem da periferia é um potencial criminoso. Devido ao rap ter um caráter político, com uma narrativa contundente, forte em expressões de denúncia, reivindicações, protesto social, e por tratar de assuntos voltados para as desigualdades sociais e preconceito racial, os jovens o tem como um veículo de comunicação.

Dentro da cultura hip-hop os participantes, majoritariamente os jovens negros, têm uma abertura maior para se expressar, usar a criatividade e formar um conhecimento alternativo. Esse conhecimento que é formado pelos jovens periféricos envolvidos nos seios do rap, os torna singulares nesse quesito e os aproxima de uma educação não formal.

As compreensões sobre educação não formal nos revelam que ela se caracteriza por não ser um aprendizado preso à sala de aula, com pré-requisitos para acesso ou sistemas de avaliação. Ao contrário da educação formal que é algo institucional, a educação não formal é identificada como aquela que pode ser encontrada nas diversas formas externas de aprendizagem, seja atuando em um movimento social ou buscando de forma voluntária obter determinado conhecimento (MESSIAS, 2015).

O processo educativo desencadeado pela ação do rap influencia o jovem na busca de conhecimento, se tornando um autodidata no processo construtivo de consciência e protagonismo político, abrindo espaço para o campo da produção intelectual e difusão social. Desta forma, fica evidente que por intermédio do rap, grupos de jovens conseguem empreender práticas que possibilitam uma emancipação político-cultural.

Ação e formação política

O rap está inserido nas lutas de resistência e de protagonismo. Desde seu surgimento em meados da década de 70, nos EUA, vem fazendo enfrentamento a todo tipo de discriminação racial, segregação espacial, vem levantando bandeira nas causas de desigualdades sociais, buscando sempre colaborar de algum modo para o engajamento dos que estão envolvidos em meio ao movimento hip-hop.

Nas mensagens que são transmitidas nas letras de rap, se busca envolver acontecimentos, fatos e elementos que promovam uma conscientização política no seu público-alvo. Embora seja, por muitas vezes, tratado com um olhar preconceituoso, sendo considerada uma trilha sonora para o crime. Na realidade, o rap busca retratar determinados temas de forma mais contundente, explanando uma realidade que não é mostrada nos grandes veículos midiáticos, explicitando questões que fazem parte do cotidiano violento da periferia.

Desta maneira, o rap buscou e busca resistir contra este estigma, criando em grande parte das vezes uma autoprodução cultural. Formando coletivos, esses jovens atuam de forma a promover seus trabalhos, dando apoio aos que iniciam dentro do rap, transformando o que seria uma disputa por espaço, em base de apoio. Essa efervescência cultural, protagonizada pelas categorias juvenis, cria novos atores e novos espaços neste cenário, convertendo esses jovens em autores de si próprios e do ambiente em que fazem parte.

A ação de agir para o coletivo faz com que esses jovens da periferia se engajem nas causas de lutas por direitos sociais. Juntos, discutem sobre temas atuais, promovem atos públicos, elaboram projetos culturais, oficinas etc., na medida em que criam consciência política agindo em prol de manter uma voz ativa.

O surgimento dos jovens como próprios produtores culturais fortalece a ideia de autogestão, ou como é reconhecido e dito pelos *rappers* “nós por nós”. Essa alternativa de construir os espaços em que promovem os eventos assegura uma resistência à cultura hegemônica, ao mesmo tempo em que firma o lugar desta cultura marginal.

Por esse motivo, o rap exerce uma grande relevância social para a juventude, pois é usado como um espaço de educação, alternativa

de aprendizado e formação de consciência, de participação no campo político-social, de resistência aos modos de ser jovem em meio aos tentáculos da cultura hegemônica. Ao formarem esses coletivos para se apoiarem, estão dizendo para sociedade que eles permanecem aí, que fazem parte, que são a parte, que se mobilizam e que constroem o sujeito que eles querem ser para o futuro, e são o presente.

Na ação política gerada pelo engajamento dos jovens, através do rap, é percebido seu surgimento de forma gradativa, na qual quanto mais o indivíduo participa e cria espaços, mais se constitui como sujeito ativo da sua realidade. Moreno e Almeida (2009) afirmam que a ação política não é algo natural nem imediato, também não está inscrita igualmente para todos os indivíduos. Esse protagonismo para ação política resulta da interação de vários processos, tais como a subjetividade de cada sujeito juvenil, condicionalidade da faixa etária, amparo familiar, relações sociais construídas devido a posicionamento ideológico.

A conscientização política também é extraída dessas relações sociais, quando esses jovens se reúnem e se organizam para buscar seus direitos ou reivindicar os direitos ainda não atendidos. Essa organização dos jovens toma forma nos chamados coletivos. Agrupamento de jovens que se unem para atingir melhor seus objetivos, que são o de espalhar a conscientização através do rap.

Coletivo da Quebrada

A socialização e formação de consciência política da juventude periférica, em Cruz das Almas, se destacam pela integração com o campo cultural, onde a cultura hip-hop compõe esse espaço. A dinâmica de articulação e protagonismo do hip-hop cruzalmense estão sedimentados de forma mais expressiva através da produção do rap, tendo a musicalidade como um dos recursos para despertar o

interesse dos jovens das periferias a se organizarem socialmente, de participarem de forma coletiva nas ações sociais e no protagonismo político.

O município tem uma grande quantidade de bairros afastados do centro, assim como tantas outras cidades do Brasil, tendo ainda bairros com pouca infraestrutura e altos níveis de pobreza. O Loteamento Miradouro, vulgarmente conhecido como Areal, faz parte dessa realidade de descaso por parte do poder público, sendo o bairro com a pior infraestrutura do município, com saneamento básico precário, falta de atendimento de qualidade na área da saúde básica, escassez de equipamentos culturais, educacionais e opções de lazer, deixando a juventude periférica em situação de abandono nessas áreas. A ausência do Estado contribui para que organizações de cunho criminoso ocupem esse espaço, o que acaba por colaborar para aumento da criminalidade, o que faz ser uma das áreas mais violentas da cidade. É em meio a todo esse cenário que surge o grupo de rap formado por jovens da periferia, Coletivo da Quebrada.

O Coletivo da Quebrada surgiu da união entre jovens que possuem os mesmos ideais, as mesmas semelhanças do cotidiano e o mesmo espírito de luta. Formado, inicialmente, por quatro jovens negros amantes da música rap. Segundo informações dos fundadores do Coletivo, a partir de entrevistas, o grupo surgiu com o intuito principal de criar espaços alternativos para os jovens e crianças da comunidade, conscientizar sobre o direito de viver sua juventude e reivindicar seu papel político. O Coletivo da Quebrada além de ser grupo musical, também tem como ação um projeto social que visa à socialização de crianças e jovens das periferias cruzalmense, mediante inserção no campo cultural do hip-hop.

Além de apresentações públicas, eles fazem rodas de rima, tanto na quadra poliesportiva do Loteamento Miradouro, como na Associação Gente da Gente, no campus da Universidade Federal do

Recôncavo (UFRB), localizado no município, nas escolas e no coreto da praça central Senador Themístocles. Eles promovem também atividades de conscientização, dança, rima e esporte. Atividades que, no cotidiano dessas crianças e jovens das periferias de Cruz das Almas podem funcionar como uma espaços alternativos de sociabilidade juvenil.

O trabalho do Coletivo da Quebrada encontra dificuldade para a realização das ações de forma permanente por não contar com o auxílio que precisam para pôr em prática todas as atividades. A falta de um suporte por parte do poder público se faz presente tanto para realizar as ações do Coletivo, como também dentro da periferia, onde a falta de infraestrutura no local atinge fortemente o projeto. A reforma de uma quadra poliesportiva perdura há anos sem ser concluída, essa quadra serve aos dois bairros próximos e, dentro do projeto de construção, está um complexo de esporte e cultura, que serviria para os jovens do Coletivo da Quebrada realizar suas ações.

As músicas produzidas pelos integrantes do Coletivo da Quebrada são voltadas para a conscientização dos jovens da periferia, direcionadas para causar uma mudança de pensamento para a vida destes. Na construção das letras, podem ser encontrados diversos elementos que traduzem aquilo que eles pensam sobre sua realidade, sobre sua condição juvenil, sobre a visão que a sociedade tem da juventude da periferia, e sua compreensão da existência de uma desproteção social por parte do poder público para com essa população.

Para fazer a análise dos conteúdos das letras de rap, foram selecionadas 4 músicas compostas pelos integrantes do Coletivo da Quebrada, dentre muitas outras produzidas por eles. Encontramos nestas músicas os principais elementos que articulamos ao conceito de consciência política para esses jovens. As músicas selecionadas foram “Enquanto eles roubam”, de Jonnh MC, “Desordem e Regresso”,

“J.O.V.E.N.S.” e “Indignado”, de MK LoKonsciente. Buscamos analisar a partir da identificação prévia de 4 operadores analíticos que foram identificados a partir de uma observação interpretativa de toda a obra do Coletivo da Quebrada. Esses operadores analíticos são as noções de Juventude, Direito, Cidadania e Políticas Públicas. Buscamos perceber de que forma esses jovens, moradores das periferias de Cruz das Almas e articulados em torno do Coletivo da Quebrada, transmitem e expressam sua formação de consciência política através da música que criam e fazem circular.

No que se refere à concepção da juventude periférica para os jovens do Coletivo da Quebrada, podemos perceber que o estigma da sociedade sobre a condição juvenil muitas vezes encarada como uma espécie de “pânico moral” se denuncia nas letras do grupo.

Minha indignação está sendo expressada,
A juventude, com certeza, é a que menos mata.

Querem prender, querem condenar.

E por que os jovens de carteira assinada não podem trabalhar?

Desordem e Regresso- (MK LoKonsciente, 2015).

Nesta passagem da música “Desordem e Regresso”, pode ser verificado que existe uma crítica por parte do autor sobre a questão que é colocada acerca da juventude ser ligada às grandes taxas de homicídios existentes no Brasil. Muitos debates atualmente são feitos dentro dessa temática, que liga os jovens ao índice de assassinatos no país, sendo em torno de 62.500 homicídios por ano (IPEA, 2018), em que se coloca a juventude como alvo de críticas neste debate, fazendo surgir temas como a redução da maioria penal de 18 anos para 16 anos. Ao dizer que a juventude é a que menos mata, MK LoKonsciente se refere ao fato de que, dentre os crimes mais efetuados pela juventude brasileira, o homicídio não é o que possui a taxa mais elevada.

Desta forma, o outro operador analítico utilizado para análise das letras está relacionado à noção de direito, como fica explícito nas passagens do rap destacadas a seguir.

Espero que não demore pra ver a mudança,
De ter um ensino digno pra nossas crianças.

Desordem e Regresso- (MK LoKonsciente, 2015).

Já na passagem abaixo, os jovens do Coletivo da Quebrada demonstram que desejam possuir um ensino digno e de qualidade, para isto, eles acionam o direito à educação, direito esse que, muitas vezes e especialmente nas periferias, é ignorado e tratado com descaso.

Não melhoram o ensino, o professor é influencia,
Por isso que eles não os valoriza,
Com um salário pequeno que não incentiva.

Desordem e Regresso- (MK LoKonsciente, 2015).

Pode ser verificado que além de denunciarem que a educação básica pública sofre um déficit na qualidade, eles apontam para onde está uma das causas desta falha. Os baixos salários dos professores da rede básica de ensino público estão entre uma das principais causas que contribuem para a escolarização precária, essa má remuneração dos profissionais de educação não os estimula para o exercício da sua função. Essa condição de pauperização salarial faz com que a maioria dos professores mantenha uma rotina de trânsito entre diversas escolas, tendo que acrescentar aulas para complementar a falta de valorização em sua remuneração, mediante esse processo, permanece a itinerância desses profissionais nos ambientes escolares (LOURENCETTI, 2014).

Dentro desta concepção do jovem como possuidor de direitos, é que nos debruçamos ao analisar as produções musicais do Coletivo

da Quebrada em busca de elementos que se relacionem às garantias legais voltadas, especialmente, para os jovens. Estas composições são usadas para expressar suas aspirações, reivindicar, protestar, denunciar, como também para usufruir do direito à liberdade de expressão e de comunicação, sendo essa uma forma de produção cultural.

A cidadania, que é um dos operadores analíticos usados nessa pesquisa, tem sido um dos maiores desafios para a promoção da democracia no Brasil. Este desafio de fazer com que ela se torne, de fato, exercida pela sociedade brasileira denota traços históricos em sua construção política, marcada pelo domínio do poder público mediante uma minoria elitizada, a exemplo do coronelismo, mandonismo, paternalismo e clientelismo, que fizeram com que esses subsistemas políticos fincasse raízes oligárquicas no estado democrático atual.

Pensando nos jovens do Coletivo da Quebrada e na noção de cidadania que é possível perceber em suas produções, pontos importantes desta compreensão são colocados em destaque.

Aqui estou exercendo minha cidadania,
Da juventude de hoje em dia,
Sem esquecer da democracia,
E da educação, terei que falar também dessa questão,
Falar a verdade essa é minha função.
O Hip Hop veio pra passar informação,
Sim é isso aí, para toda população.

(Jovens- MK LoKonsciente, 2009).

É possível perceber que para os jovens do Coletivo da Quebrada, o exercício da cidadania está atrelado à ação na sociedade em que vivem, um compromisso consigo e com os demais. Utilizar o rap para transmitir informação aos seus iguais é uma forma de mostrar sua preocupação com uma função social.

Marshall (1967) conceitua cidadania mediante a posse de três direitos, sendo eles; Direito Civil, Direito Político, Direito Social. O Direito Político vai além do direito de eleger e ser eleito, mas de poder participar da vida política. Este Direito Social, entendido por ele, refere-se ao direito à um mínimo de bem-estar, à necessidade da sociedade participar da herança social, tendo direito à educação, à segurança, à saúde, à renda, ou seja, a possibilidade do indivíduo ter qualidade de vida.

Dentro desta compreensão, ao serem analisadas essas noções para os jovens do Coletivo da Quebrada, podem ser verificados elementos equivalentes a essa definição, como em “Desordem e Regresso”.

Não devemos aceitar os restos pra viver,
O governo faz menos do que pode fazer.
Começando pela distribuição de renda,
Já faz muito tempo que queremos que entenda.
Que a sua obrigação é os nossos direito,
Somos nós que fazemos com que sejam eleitos.
(Desordem e Regresso- MK LoKonsciente, 2015).

A compreensão de que são cidadãos possuidores de direitos se reafirma nessa passagem, na qual eles colocam a necessidade de se tornarem participantes, ativos, não aceitarem viver abaixo de uma condição mínima, vista como um ideal de existência. Ao se retratar a “O governo faz menos do que pode fazer”, identificam uma das áreas que mais tem chamado a atenção no campo da política nacional: eles apontam a carência de uma distribuição de renda mais justa, sendo esse um dos grandes problemas na questão das desigualdades do país. Tal observação é comentada também por Souza e Purificação (2004) “[...] uma selvagem concentração de renda, que confina a grande maioria a uma situação de empobrecimento crescente” (SOUZA e PURIFICAÇÃO, 2004, p. 5). Então a visão desses jovens

em relação aos direitos sociais pode ser extraída das suas produções musicais.

A outra variante de direitos políticos para condição de cidadania, explanada por Marshall (1967), é encontrada no mesmo trecho do rap, ao citarem que a obrigação dos que estão na condição de governantes políticos é a garantia dos direitos dos cidadãos do país; ainda ressaltam que a população os elege para representá-la, e de fato deveria ser exercido.

Dentro do conceito dos direitos políticos, os jovens do Coletivo da Quebrada, percebem questões como da corrupção, que sempre esteve presente no modo de fazer política brasileira, mas que nos últimos tempos tem ganhado bastante notoriedade com escândalos ocorrentes. Na letra na música “Enquanto eles roubam” de Jonnh MC, são verificados elementos que se ligam a esse que é um dos grandes problemas da política brasileira.

Enquanto eles roubam de barriga cheia,
Tem família chorando sem comida na mesa.
Enquanto eles roubam lá no senado,
Os pivetes na quebrada tão morrendo fuzilados.
Enquanto eles roubam (Jonnh MC, 2017).

Os jovens do Coletivo da Quebrada, colocam diversos aspectos voltados para questões de políticas públicas nas composições. De modo que denunciam nas letras, a desproteção social que é encontrada por eles, e, que deveria ser buscada melhorias através de políticas públicas efetivas.

É inaceitável ver hospitais fechados,
E os que funcionam tem equipamentos quebrados.
Indignado (MK LoKonsciente, 2016).

Neste trecho, os jovens abordam a realidade vivenciada no município em alguns anos, no qual um hospital de grande importância

local ficou fechado por falta de apoio do poder público. Desta maneira, ao expor no rap que existe uma demanda por políticas públicas no campo da saúde em Cruz das Almas, os jovens do Coletivo da Quebrada demonstram possuir esse grau de consciência política. Denúncias, protesto e conscientização, dentro do rap, é percebido desde sua origem nos EUA do século passado, porém mesmo tendo atributos de cada local com sua especificidade ele não deixa de dar voz a uma minoria que reivindica por melhores condições de vida.

A atuação desses jovens através do campo da cultura hip-hop, se estende como um instrumento de ação política, uma vez que buscam estruturar seu espaço na sociedade. O Coletivo da Quebrada compõe uma rede de apoio chamada 075, nomeada assim por ser o código de área da região do recôncavo baiano.

Ainda é possível extrair mais elementos das composições de rap, como na passagem em que retrata no rap “Enquanto eles roubam”, denunciam as más condições da gestão do bem público.

Tem criança na escola, sem se alimentar,
Sabendo que tem desvio na merenda escolar.

Mas como aprender de barriga vazia,

A fome não acabou, isso é hipocrisia.

A tia na favela passa por dificuldade,

Às vezes falta o pão, isso é realidade.

Enquanto eles roubam (Jonnh MC, 2017).

Isto posto, fica nítida a compreensão que os jovens têm de que o Estado tem a função de promotor do bem estar social, e dentro das suas atribuições, cabe ao Estado a busca de possibilitar oportunidades de melhorias. Mesmo ocorrendo em níveis desenvolvimento mais altos nos últimos anos, ainda não foi possível verificar essas mudanças em todo o território nacional, o que fica expressado também no trecho destacado do rap, ao dizer que a fome ainda não acabou.

Diversos elementos podem ser associados a consciência política desses jovens, desde o seu engajamento no movimento hip-hop, como na construção da luta por melhores condições de vida ou na composição das letras dos raps. O protagonismo político, social e cultural é difundido entre esses jovens, permitindo empoderamento para que cada vez mais se tornem sujeitos ativos da sua própria realidade, saindo da condição de objetos das políticas públicas.

Considerações finais

O hip-hop, mais especificamente o rap, é tido como a voz ativa da favela, por tratar de assuntos do cotidiano periférico que, geralmente, não são abordados pela mídia, ou não com a precisão crítica devida. A construção da música rap muitas vezes é composta por elementos que se associam com uma crítica social, com protesto contra as condições de vida encontrada na maioria das favelas no Brasil. Devido à importância social que o rap tem para a juventude periférica, este trabalho buscou se debruçar diante da realidade cotidiana de jovens ligados ao Coletivo da Quebrada, do município de Cruz das Almas-BA. A realidade vivenciada pelos jovens da periferia permite que, dentro do cenário do rap, eles se organizem para criar e produzir uma juventude com consciência política, fazendo desse gênero musical não apenas um simples meio de entretenimento, mas um veículo político da periferia, que doa som à voz não ouvida e ressalta o papel socializador do estilo musical.

Por entender que o rap pode ser utilizado como um instrumento formador de consciência política para essa categoria juvenil foi proposta uma análise de como esse processo se manifesta para promover a ação política através do rap, pela participação e com composições produzida pelos jovens integrantes do Coletivo da Quebrada.

Foi abordado como é feita a relação entre a juventude e o rap, como esses jovens interagem entre si para promover condições de participação e protagonismo social. O trabalho trouxe a discussão da ação política que pode ser verificada junto àqueles que estão inseridos no cenário do hip-hop. Visto por último como o grupo Coletivo da Quebrada age dentro do município de Cruz das Almas para promover ações que trazem engajamento juvenil, na letra escrita ou na forma de se organizarem.

Viu-se nesta investigação que os jovens de Cruz das Almas, que estão inseridos em meio ao movimento hip-hop, possuem e fortificam uma consciência política que é transmitida através da música rap, ou das ações sociais no município.

O capítulo teve o intuito de pautar essa temática sabendo da necessidade de observância do poder público para as juventudes, em especial a juventude da periferia urbana, pela teoria foi visto que o rap mantém uma relação de formação com os jovens, e de forma empírica, foi possível abordar o exemplo do Coletivo da Quebrada. Espera-se que este trabalho, possa contribuir com a construção de conhecimentos sobre essa temática social, reforçando a discussão sobre juventude de direitos, movimento hip-hop e participação política dentro do campo de públicas. Acredita-se que ainda se faz necessário o aprofundamento de novos estudos, para que possam complementar essa pesquisa. Contudo, expectativas são criadas para que em futuros breves, o campo de públicas possa ampliar também os campos das pesquisas.

Referências

ABRAMO, H.W. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: ABRAMO, H. W; LEÓN, O. D. **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

CRUZ DAS ALMAS. População estimada. **IBGE**, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/por-cidade-estadogeociencias.html?t=destaques&c=2909802>. Acessado em 16/02/2019.

JUVENTUDE. Juventude no Brasil. **UNESCO**, 2017. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/social-and-human-sciences/youth/>. Acessado em 29/11/2018.

KERBAUY, M. T. M. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 18/19, p. 193-203, 2005.

LEÓN, O. D. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. In: ABRAMO, H. W; LEÓN, O. D. **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005. Cap. 1, p. 9-18.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. In: _____. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, s.d. 1967, p. 57- 114.

MATOS, D. A. **Narrativas em tensão**: modos de ser jovem na/da periferia. Comunicação e Cultura, Salvador, v. 13, n. 02, p. 453-470, maio. 2015. Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/12261>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MESSIAS, S. I. **Hip-Hop Educação e Poder**. O rap como instrumento de educação. 12. ed. Salvador: EDUFBA, 2015.

MORENO, R. C.; ALMEIDA, A. M. F. O engajamento político dos jovens no movimento hip-hop. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782009000100&011lng=es&nr=1&tlng=pt. Acesso em: 5 fev. 2019.

O RAP. Rap é o gênero mais ouvido do mundo, segundo spotify. **Bilboard Brasil**, 2015. Disponível em: <http://billboard.uol.com.br/>

noticias/rap-e-o-genero-mais-ouvido-do-mundo-segundo-spotify/.
Acessado em 05/11/2018.

SILVA, H. W. S. **Rap como instrumento formador de consciência política:** a socialização da juventude periférica de Cruz das Almas-BA. Trabalho de conclusão de curso (Tecnólogo) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2018.

Ensino médio no nordeste e na Bahia

*Jocileide da Silva Mendes
Maria Inês Caetano Ferreira*

Introdução

Desde o início do século XXI verifica-se o alargamento da oferta de matrículas no ensino médio no Brasil, até então poucos brasileiros tinham acesso a essa etapa do ensino. Esse processo de inclusão, embora positivo, traz problemas em relação a sua qualidade. Na Região Nordeste, especialmente no Estado da Bahia verificam-se altos índices de abandono, distorção idade/série, rendimento insuficiente, desigualdade no modo de acesso. Este capítulo investiga problemas de desigualdades na forma de acesso ao ensino médio na Bahia, em contraste com outros estados da Região Nordeste e de outras regiões. A relevância desse estudo é o reconhecimento de questões relacionadas a problemas de qualidade da oferta de ensino médio na Bahia em comparação com outros estados nordestinos. Isso porque o fato de a Bahia ser o Estado mais rico da região, com o maior Produto Interno Bruto, supõe-se que haveria mais recursos para investimento na educação pública. A abordagem empregada é a quantitativa, a partir da análise de dados secundários, do Ministério da Educação e do site Todos pela Educação, mais especificamente, indicadores de qualidade educacional, entre os anos 2002 e 2013. Os resultados apontam a fragilidade dos dados da Bahia, cuja qualidade do processo de expansão de matrículas no ensino médio na rede pública, no período estudado, se revela aquém de outros estados da região.

Ensino médio: discussão

De todas as etapas da educação básica o ensino médio é o que apresenta mais problemas. Isso se deve em grande parte a um

processo de democratização tardia da educação pública que sofre até hoje com a realidade de um país desigual e com os abalos das mudanças no sistema educacional no século XX.

Segundo Krawczyk (2011), o ensino médio representa apenas os três ou quatro últimos anos da educação básica, porém é um dos mais discutidos, o que traz mais dificuldades quanto à definição de políticas quanto a esta etapa da escolarização. Ainda de acordo com a autora essa etapa de ensino nunca teve uma identidade muito clara, sempre foi relacionada como um trampolim para a universidade ou para a formação profissional.

O ensino médio sempre sofreu com a falta de consenso quanto a sua função social (KRAWCZYK, 2011). Essa dualidade é criada quando o país começou a se industrializar e o trabalho exigia uma mão de obra mais qualificada e diversificada do que aquela da produção de café e açúcar do período colonial. Então o Estado para atender as demandas das grandes empresas se compromete a treinar a força de trabalho para que ela pudesse atender a esses requisitos. Assim, essa etapa do ensino possui na sua história uma dinâmica de inclusão e ao mesmo tempo de exclusão, com um ensino médio com espaço de ensino das elites cuja finalidade era propedêutica, ou seja, com o objetivo de preparar o aluno para o ensino superior e outra cujo objetivo era o ensino profissionalizante para os filhos dos pobres a fim de prepará-los para o trabalho na indústria. Dessa forma, o sistema de ensino permanecia desigual e elitista.

Diante de tanta desigualdade educacional a expansão do ensino médio só aconteceu de forma mais significativa a partir da década de 90, mas a sua obrigatoriedade só se deu em 2009 através da Emenda Constitucional n. 59 que deu nova redação ao artigo 208 da Constituição Federal prevendo a ampliação da obrigatoriedade da educação básica para a faixa dos 04 aos 17 anos de idade,

assegurando acesso gratuito a todos, inclusive para aqueles que não tiveram condições de ingressarem em idade própria com oferta de ensino noturno regular. Porém, essa expansão ainda não pode ser caracterizada como um processo de democratização, principalmente, por conta dos altos índices de evasão e reprovação como também as altas porcentagens de jovens que ainda permanecem fora das escolas (KRAWCZYK, 2011).

Spósito e Souza (2014), afirmam que um sistema educacional que garante apenas o acesso, mas não garante a permanência e uma educação de qualidade não pode ser democrática. A educação não pode ser de qualidade se ela é desigual. Pois, qualidade e universalização do ensino são aspectos que estão diretamente ligados.

Ainda segundo as mesmas autoras, o ensino médio precisa ter um caráter formativo, ou seja, tem que ter uma identidade própria garantindo que o indivíduo tenha condições efetivas de acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo que o prepara para o mercado de trabalho. Pois é justamente na ênfase de um desses lados - ensino superior e mercado de trabalho - que as desigualdades ficam mais evidentes (SPOSITO; SOUZA, 2014). Portanto, é necessário um equilíbrio entre essas duas variáveis para que a escola brasileira prepare para o mercado de trabalho e forme pessoas com pensamento crítico, não se limitando ao papel de uma instituição que somente faz com que seus alunos absorvam conteúdos.

Metodologia

A pesquisa foi realizada a partir da análise de indicadores sobre qualidade de educação. O estudo dos indicadores de educação foi efetuado a partir de dados produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC e

sobre a juventude da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE e da Síntese de Indicadores Sociais – SIS/IBGE além dos dados do Observatório Nacional da Educação e Todos pela Educação. Os anos estudados foram os seguintes: 2002, 2007, 2009, 2011 e 2013. O período de quase uma década permitiu levantar um padrão de comportamento dos dados. O início em 2002 deve-se à necessidade de identificar a situação do ensino médio antes do período de expansão das matrículas, ainda na gestão Fernando Henrique Cardoso. Os resultados apresentados em 2007 apontam as transformações ocorridas na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, quando se deu a expansão dessa etapa do ensino, além disso, esse ano registra resultados do primeiro ano da gestão Jacques Wagner e, conseqüentemente, expõe efeitos da gestão de Paulo Souto. O hiato de dois anos, a partir de 2007 buscou trazer de modo mais detalhado as conseqüências da expansão das matrículas.

Dados e análise

Expandir a educação com qualidade tem sido um dos maiores desafios no âmbito educacional, principalmente no que diz respeito ao Ensino Médio. Apesar da expansão desta etapa de ensino ter sido crescente em todo o país, o aumento do número de matrículas não quer dizer que chegamos à democratização nesta etapa de ensino, pelo contrário, as desigualdades em relação ao acesso dos jovens ao Ensino Médio são cada vez mais evidentes tanto entre as grandes regiões, como entre os estados da Região Nordeste o pode ser visto na Tabela 1:

Tabela 1 - Distribuição da taxa líquida de matrículas no ensino médio, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Nordeste, 2002 a 2013.

	2002	2007	2009	2011	2013
Brasil	41,0	48,8	51,6	52,0	55,5
Região Norte	31,0	37,8	40,2	42,6	46,5
Região Sudeste	53,8	60,0	61,3	59,4	62,8
Região Sul	50,1	52,9	56,6	53,9	57,7
Região Centro-Oeste	41,0	50,4	54,7	56,7	57,0
Região Nordeste	23,9	36,2	40,4	44,2	47,7
Maranhão	19,4	36,2	41,4	44,8	53,4
Piauí	16,1	33,6	36,5	41,6	46,1
Ceará	30,3	44,1	50,6	53,8	54,3
Rio Grande do Norte	30,9	39,9	42,0	47,7	43,2
Paraíba	19,7	32,9	37,8	43,6	44,9
Pernambuco	25,4	35,2	38,8	43,5	52,0
Alagoas	19,0	26,0	34,3	33,9	36,9
Sergipe	24,8	34,7	38,5	43,1	45,5
Bahia	24,1	35,3	37,6	40,8	42,9

Fonte: IBGE/PNAD: Todos Pela Educação (2015).

A taxa líquida de matrículas representa a proporção de jovens entre 15 e 17 anos matriculados no ensino médio em relação ao total desse grupo nessa faixa etária específica, que está apta a frequentar o ensino médio. Desse modo, verifica-se elevação na proporção de jovens matriculados no ensino médio no Brasil entre 2002 (41,0%) e 2013 (55,5%) em relação ao total dos jovens nessa faixa etária. Houve expansão nas taxas de matrículas em todas as regiões do país e em todos os estados da Região Nordeste. Nas Regiões Sudeste e Sul mais da metade dos jovens já estavam matriculados em 2002, ampliando ao longo da década. Na Região Centro-Oeste, a elevação na taxa das matrículas foi expressiva. Nas Regiões Norte e Nordeste a taxa de jovens matriculados foi ampliada, mas permaneceu inferior à taxa nacional, indicando exigência de expansão.

Em 2002, a taxa líquida de matrículas no estado da Bahia ocupava a quarta posição entre os estados do Nordeste, que era encabeçada por Rio Grande do Norte, seguida por Ceará e, depois, por Sergipe. A taxa baiana e desses três estados superavam a taxa nordestina. Em 2007 as taxas de todos os estados no Nordeste dispararam, melhorando muito, refletindo a ampliação dessa etapa de ensino no Brasil. O Ceará e Rio Grande do Norte mantiveram performance positiva, com destaque para o desempenho do Maranhão e Pernambuco. A Bahia aumentou sua taxa, mas passou a ocupar a 5ª posição com taxa pouco inferior ao total da Região Nordeste.

Em 2009 a taxa líquida cresceu no Brasil, em todas as Regiões do país e em todos os estados do Nordeste. O Ceará seguiu a ascensão, conseguindo que mais da metade dos jovens cearenses entre 15 e 17 anos estivessem matriculados no ensino médio. O Maranhão manteve excepcional elevação da taxa. Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe tiveram alta significativa. A Bahia, na 6ª posição do Nordeste, cresceu, mas em velocidade menor do que esses estados citados e passou a se distanciar da taxa média do Nordeste.

Em 2011 a taxa nacional cresceu, mas as taxas do Sul e Sudeste tiveram pequena queda, enquanto a do Centro-Oeste seguiu em alta. A média da taxa nordestina seguiu subindo. O Ceará ampliou a taxa, assim como Rio Grande do Norte, Maranhão, Pernambuco, com destaque para a elevação significativa das taxas de Sergipe e Piauí. Na Bahia, a velocidade do crescimento foi mais lenta, ficando na 8ª posição na Região Nordeste, atrás somente da taxa de Alagoas, cuja taxa líquida de matrícula teve leve queda nesse ano.

Em 2013 verifica-se prosseguimento da elevação da taxa de matrículas em todo país, as Regiões Norte e Nordeste seguiram com menos da metade da população jovem entre 15 e 17 anos não matriculada no ensino médio. Contudo, nesse ano três estados na

Região Nordeste tinham metade desses jovens matriculados nessa etapa de ensino (Ceará, Maranhão e Pernambuco, estes dois com alta significativa). Piauí apresentou crescimento relevante. Paraíba e Sergipe mantiveram crescimento moderado, a taxa do Rio Grande do Norte apresentou pequena queda. A Bahia apresentou pequeno crescimento, mantendo-se na 8ª posição da Região, seguida apenas por Alagoas com crescimento. A Bahia viu o distanciamento de sua taxa se distanciar da taxa da Região Nordeste, que foi incrementada pelo crescimento expressivo de outros estados nordestinos.

Em síntese, a evolução da taxa líquida da matrícula no estado da Bahia não progrediu como a de outros estados nordestinos, mantendo crescimento tímido e perdendo posição no ranking da região.

Tabela 2 – Distribuição da taxa de distorção idade-série de estudantes de ensino médio, segundo Grandes Regiões e Unidades Federativas da Região Nordeste, 2002 a 2013.

	2002	2007	2009	2011	2013
Brasil	50,4	42,5	34,4	32,8	29,5
Norte	70,1	60,5	48,5	48,3	45,2
Sudeste	42	31,1	26,4	24,9	21,6
Sul	31,3	28,4	25,9	23,6	22,6
Centro-Oeste	48,9	39,5	33,9	31,1	29
Nordeste	67,9	59,5	45,1	44	39,4
Maranhão	78,1	61,8	45,5	45,3	40,6
Piauí	70,2	69,6	54,8	52	44,9
Ceará	56	46,7	34	32,8	30,3
Rio Grande do Norte	62	57	43,6	44	43
Paraíba	63,9	58,3	40,1	39,2	35
Pernambuco	63	61	48,4	44,3	36,4
Alagoas	69,1	66,1	47,2	47,8	42,1
Sergipe	–	62,9	47,1	48,1	43,6
Bahia	70,3	61,3	47,9	48,5	44,7

Fonte: IBGE, PNAD, Todos Pela Educação (2015).

A taxa de distorção idade-série expressa aspecto negativo, porque sinaliza a parcela de estudantes que deveriam estar

frequentando determinado ano, em virtude da idade, mas que – por evasão ou retenção – mantêm-se em anos anteriores. Em 2002 a taxa era elevada no Brasil, mais da metade dos jovens estavam atrasados em suas trajetórias escolares. Essa taxa sofre vigorosa queda até 2013. Houve queda em todas as regiões ao longo dos onze anos investigados. Em 2002 apenas as regiões Norte e Nordeste apresentavam mais da metade dos jovens em situação de distorção idade-série. Entre os estados, em 2002, a taxa de distorção da Bahia era a segunda maior do Nordeste, atrás somente do Maranhão, que detinha taxa muito elevada. A menor taxa era do Ceará, com pouco mais da metade dos jovens em situação de distorção idade-série. Em 2009 há queda dessa distorção em todas as regiões e nos estados nordestinos também. O Ceará manteve a melhor posição, único estado com menos da metade dos jovens na condição de distorção. O Maranhão apresentou queda significativa da taxa, assim como o Rio Grande do Norte. A Bahia diminuiu sua taxa, ocupando a 4ª posição no ranking da taxa de distorção.

Em 2009 o Piauí era o único estado do Nordeste com mais da metade dos jovens em situação de distorção, apesar disso, é necessário destacar queda expressiva na taxa desse estado. O Ceará teve relevante queda na taxa, praticamente se aproximando da taxa média do Brasil. Pernambuco e Alagoas tiveram quedas expressivas. A Bahia apresentou queda na taxa, porém, passou a ser o estado com a 3ª maior taxa de distorção na região. Em 2011 a queda da taxa foi estreita em todo país, regiões e nos estados nordestinos em geral, exceto no caso da Bahia, cuja taxa teve pequena alta, o que levou o estado a deter a 2ª mais alta taxa de distorção da região, atrás somente do Piauí. Em 2013 a taxa nacional, das regiões e dos estados nordestinos tiveram queda mais significativa que em 2011. No Ceará pouco mais de um terço dos jovens estavam na condição de distorção. Pernambuco apresentou queda importante, assim como

o Maranhão. Piauí manteve a 1ª pior taxa, seguido pela Bahia, ambos com queda exígua.

As informações sobre a taxa de distorção idade-série, correlacionadas as referentes à taxa líquida de matrícula, indicam fragilidade nos indicadores de ensino médio no estado da Bahia. Se, em geral, os resultados na região Nordeste são menos expressivos dos que os das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os índices da Bahia são menos favoráveis do que muitos estados nordestinos. Tal situação sugere que o processo educativo baiano mereceria mais preocupação para oferecer ensino com mais qualidade para os jovens. Essa conclusão é ratificada pelos dados da tabela abaixo sobre percentual de jovens de 19 anos que concluíram o ensino médio.

Tabela 3 – Distribuição do percentual de jovens de 19 anos que concluíram o ensino médio, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação do Nordeste, 2002 a 2013.

	2002	2007	2009	2011	2013
Brasil	34,5	44,6	50,2	51,1	53,3
Região Norte	22,8	31,3	35,5	35,1	39,8
Região Sudeste	46,2	56,9	59,8	59,1	61,5
Região Sul	42,7	51,2	60,5	55,8	57,7
Região Centro-Oeste	34,7	45,2	49,5	58,4	53,9
Região Nordeste	17,2	28,7	37,1	41,4	44,2
Maranhão	24,2	25,6	34,9	35,0	41,2
Piauí	12,6	21,8	34,3	35,8	44,0
Ceará	21,2	35,4	41,1	55,8	53,6
Rio Grande do Norte	22,4	35,9	35,2	57,6	51,9
Paraíba	15,5	29,9	30,6	36,8	46,7
Pernambuco	16,0	30,7	40,7	41,5	48,2
Alagoas	4,9	13,2	37,3	33,7	37,5
Sergipe	14,6	20,5	32,4	37,0	40,0
Bahia	14,7	29,1	36,9	36,4	36,5

Fonte: IBGE, PNAD. Todos Pela Educação (2015).

A tabela 3 revela a quantidade de jovens brasileiros que conseguem concluir o ensino médio no tempo acertado para a idade.

Aos 19 anos o jovem já deve ter concluído essa etapa dos estudos. A série histórica informa a elevação do contingente de jovens que concluem o ensino médio. Porém, apenas no final da primeira década do século XXI, a metade dos jovens passou a concluir o ensino médio.

Verifica-se que ao longo do período estudado o percentual tem elevação bem positiva no país, em todas as regiões e nos municípios do Nordeste. Em 2002 os jovens com 19 anos que concluíam o ensino médio correspondiam a menos da metade do total dessa população. Em 2007, nas regiões Sul e Sudeste os concluintes correspondiam a pouco mais da metade dos jovens com 19 anos, em 2009, a região Centro-Oeste também passou a formar mais da metade dos jovens com 19 anos. Até 2013, no Nordeste menos da metade dos jovens conseguia concluir essa etapa de ensino.

Em 2002 o Maranhão e o Rio Grande do Norte lideravam o índice na região, destaque-se que menos de um quarto dos jovens maranhenses conseguiam concluir o ensino médio. A Bahia aparecia na 6ª posição de formados na região. Ressalte-se que a taxa de Alagoas era inferior a 5%, indicando quadro de profunda desigualdade social. Em 2007 a porcentagem de jovens concluintes cresceu em todo o país, regiões e estados nordestinos. Sublinhe-se a proeminente elevação da porcentagem de formados nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. A Bahia, na 5ª posição da região, praticamente dobrou a porcentagem de formados em dois anos. Em 2007 a taxa baiana era pouco maior do que a média nordestina. Em 2009, Ceará e Pernambuco tiveram considerável elevação, a Bahia, mantendo a 4ª posição na região, cresceu marginalmente e se estabeleceu uma pequena distância entre a taxa baiana e a nordestina, a favor desta última. Nesse ano, a taxa de Alagoas sofreu queda.

Em 2011 no Ceará e no Rio Grande do Norte mais da metade dos jovens com 19 anos passaram a concluir o ensino médio. Esses dois estados apresentaram a maior elevação na porcentagem de jovens concluintes do ensino médio na região. A taxa baiana cresceu pouco, passando a ocupar a 5ª posição na região. As taxas apresentaram queda nos estados da Paraíba e Alagoas. Em 2013, a porcentagem de jovens formados na região Nordeste cresceu bastante, puxada pelo bom desempenho da Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Maranhão e Piauí. O Ceará e Pernambuco, embora com alta taxa para a região, tiveram pequena queda. A Bahia, por sua vez, praticamente não experimentou crescimento, passou a ocupar a última posição no ranking nordestino. A taxa baiana se distanciou bastante da média nordestina.

O cotejo da porcentagem de jovens de 19 anos formados no ensino médio na Bahia e nos outros estados indica maior fragilidade do caso baiano. O Ceará é o estado que apresenta dados sólidos para os indicadores analisados até aqui. O Rio Grande do Norte e Pernambuco também apontam progresso. Maranhão e Piauí contam com taxas positivas, porém, com menos estabilidade do que o Ceará. Em geral, as taxas de Alagoas tendem a ser inferiores do que a dos outros estados. A Bahia apresenta quadro instável, nos últimos anos estados como Ceará, Pernambuco e Paraíba parecem ocupar o destaque na região, em contraste, a Bahia perde posição.

Entretanto, a tabela abaixo revela que a fragilidade desnudada nos indicadores acima não afeta a todos os brasileiros, nordestinos nem baianos da mesma maneira.

Tabela 4 – Distribuição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referentes ao ensino médio, nas diferentes redes, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Nordeste, 2002 a 2013.

	2002			2007			2009		
	Rede Pública	Rede Privada	Rede Total	Rede Pública	Rede Privada	Rede Total	Rede Pública	Rede Privada	Rede Total
Brasil	3,0	5,6	3,4	3,2	5,6	3,5	3,4	5,6	3,6
Região Norte	2,7	5,0	2,9	2,7	5,1	2,9	3,1	5,4	3,3
Região Sudeste	3,2	5,7	3,6	3,4	5,7	3,7	3,5	5,6	3,8
Região Sul	3,4	5,6	3,7	3,6	5,6	3,9	3,8	5,6	4,1
Região Centro-Oeste	2,9	5,7	3,3	3,0	5,5	3,4	3,2	5,8	3,5
Região Nordeste	2,7	5,2	3,0	2,8	5,1	3,1	3,1	5,2	3,3
Maranhão	2,4	4,6	2,7	2,8	4,7	3,0	3,0	4,8	3,2
Piauí	2,3	5,4	2,9	2,5	5,1	2,9	2,7	5,7	3,0
Ceará	3,0	5,5	3,3	3,1	5,2	3,4	3,4	5,5	3,6
Rio Grande do Norte	2,6	5,1	2,9	2,6	5,3	2,9	2,8	4,4	3,1
Paraíba	2,6	5,0	3,0	2,9	5,1	3,2	3,0	5,4	3,4
Pernambuco	2,7	5,3	3,0	2,7	5,3	3,0	3,0	5,5	3,3
Alagoas	2,8	4,4	3,0	2,6	4,7	2,9	2,8	4,6	3,1
Sergipe	2,8	5,5	3,3	2,6	5,0	2,9	2,9	5,0	3,2
Bahia	2,7	5,3	2,9	3,2	5,5	3,0	3,4	5,6	3,3

Fonte: IBGE, PNAD. Todos Pela Educação (2015).

Tabela 4.1 – Distribuição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referentes ao ensino médio, nas diferentes redes, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Nordeste, 2002 a 2013 (continuação).

	2011			2013		
	Rede Pública	Rede Privada	Rede Total	Rede Pública	Rede Privada	Rede Total
Brasil	3,4	5,7	3,7	3,4	5,4	3,7
Região Norte	3,1	5,2	3,2	3,0	5,0	3,1
Região Sudeste	3,6	5,8	3,9	3,6	5,4	3,9
Região Sul	3,6	5,7	4,0	3,7	5,4	3,9
Região Centro Oeste	3,3	5,6	3,6	3,3	5,6	3,6
Região Nordeste	3,0	5,4	3,3	3,0	5,4	3,3
Maranhão	3,0	5,7	3,1	2,8	5,4	3,0
Piauí	2,9	5,6	3,2	3,0	5,5	3,3
Ceará	3,4	5,9	3,7	3,3	5,3	3,6
Rio Grande do Norte	2,8	5,1	3,1	2,7	4,8	3,1
Paraíba	2,9	5,3	3,3	3,0	5,1	3,3
Pernambuco	3,1	5,5	3,4	3,6	5,2	3,8
Alagoas	2,6	4,9	2,9	2,6	4,7	3,0
Sergipe	2,9	4,8	3,7	2,8	4,8	3,2
Bahia	3,3	5,3	3,2	3,4	5,5	3,0

Fonte: IBGE, PNAD. Todos Pela Educação (2015).

O IDEB é um indicador introduzido em 2007, calculado para os anos iniciais do ensino fundamental, os anos finais do ensino

fundamental e o ensino médio, criado para medir de forma objetiva a qualidade da educação básica sintetizando os resultados do Sistema Educacional da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil. Para o ensino médio, o Inep divulga apenas dados estaduais com base no Saeb. O índice é o resultado da combinação de dois outros indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio) e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino.

Um aspecto que chama atenção na Tabela 4 é a diferença entre índices da rede pública e privada, esclarecendo a maior fragilidade da rede pública. Em toda a série, a rede privada conta com melhores índices. Porém, nos últimos anos, os índices da pública se elevam e os da privada têm leve queda. Esse movimento não equaliza os resultados de ambas, a rede privada ainda segue superior, mas deve-se reconhecer a evolução da rede pública. De qualquer modo, vale destacar que somente estudantes com melhor renda têm condições de pagar a escola privada e, assim, aproveitar dos melhores rendimentos dessa rede.

Em 2002 o Ceará tinha a melhor classificação para o Nordeste no ensino público, seguidos de Alagoas e Sergipe e, depois, a Bahia. Na rede privada, exceto Maranhão e Alagoas, a classificação dos estados era próxima. Na Bahia o IDEB da rede pública (2,7) da privada, (5,3) estavam muito distantes, descrevendo a desigualdade na qualidade do ensino entre estudantes da rede pública em relação aos das escolas privadas. Em 2007 há progresso no IDEB da rede pública em alguns estados nordestinos, com destaque para a Bahia, com a mais alta classificação, seguido proximamente pelo Ceará. Na rede privada a distância entre a classificação dos estados não é muito significativa, novamente, exceto, Maranhão e Alagoas. Na

Bahia o IDEB da rede pública (3,2) era bem inferior ao da rede privada (5,5). Em 2009 a Bahia e o Ceará ocuparam a 1ª posição no ranking do Nordeste em relação à rede pública. Na rede privada, a posição era próxima entre os estados, exceto Maranhão e Alagoas. Na Bahia o IDEB da rede pública (3,4) era inferior ao da rede privada (5,6). Em 2011 o Ceará ultrapassou a Bahia – que ocupou a 2ª posição - na classificação do IDEB da rede pública, embora com pouca diferença. Na rede privada, o IDEB do Ceará teve elevação, diferente do caso baiano, com pequena queda. O IDEB da rede privada no Maranhão teve alta importante. Na rede pública baiana o índice do IDEB (3,3) foi menor do que o da privada (5,3%). Por fim, em 2013 o IDEB da rede pública baiana (3,4) foi o mais elevado do Nordeste. Na rede privada o IDEB baiano teve pequena subida (5,5). Vale salientar que os elevados índices do IDEB na Bahia são influenciados pelos resultados dos institutos federais de ensino, com elevado rendimento escolar.

Esses resultados expõem o fato de que a fragilidade do sistema de ensino da rede pública não se reproduz na rede privada, cujos índices se aproximam e, às vezes, superam os das regiões Sul e Sudeste. Desse modo, pode-se concluir que a debilidade do ensino atinge desmesuradamente os baianos que estudam na rede pública, melhor dizendo, aqueles com menor renda. Interessante que se é possível verificar a desigualdade na qualidade do ensino público, o mesmo não se dá na rede privada, cujos índices tendem a se aproximar em todo território nacional. A tabela abaixo apresenta a distribuição dos estudantes das redes privada e pública, segundo quintos de rendimento mensal, escancarando a desigualdade entre os que frequentam a rede com melhor IDEB dos que frequentam a rede com menor índice.

Tabela 5 – Distribuição percentual dos estudantes da rede pública e da rede particular, no ensino médio, segundo os quintos de rendimento mensal, Brasil, 2013.

Quintos de Rendimento Familiar Mensal	Rede Pública	Rede Particular
1º quinto	24,5	3,7
2º quinto	26,5	8,2
3º quinto	21,8	11,8
4º quinto	19	24,1
5º quinto	8,2	52,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio, PNAD (2013).

O quinto diz respeito a uma estratégia de avaliação mais minuciosa que consiste em tomar diferentes partes das distribuições de rendimentos e examinar suas características. No caso, as distribuições foram divididas em cinco partes ou quintos (IBGE, 2013). A Tabela 5 possibilita visualizar a concentração da população de baixa renda nas escolas da rede pública. Em contraste, as famílias com renda mais elevada se concentram na rede particular. O último quinto se compõe de indivíduos com melhor renda, mais da metade deles estava na rede particular. Já os primeiros quintos, com menor renda, se aglutinam na rede pública.

Desse modo, os mais baixos índices da rede pública impactam, principalmente, sobre as famílias de baixa renda, ou seja, há uma associação entre concentração de famílias de baixa renda e escola pública e, ainda, frágil desempenho escolar. Esse fato deve ser considerado nas ações de governo voltadas para o ensino médio, com destaque para a rede pública. A tabela abaixo apresenta a distribuição dos estudantes segundo tipo de rede.

Tabela 6 – Distribuição percentual das pessoas que frequentam estabelecimentos de ensino médio, por tipo de rede, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Nordeste, 2013.

Grandes Regiões	Rede Pública	Rede Privada
Brasil	86,6	13,4
Norte	94,6	7,4
Sudeste	84	16
Sul	86,2	13,8
Centro-Oeste	85,1	14,9
Nordeste	88,8	11,2
Maranhão	93,2	6,8
Piauí	88,5	11,5
Ceará	88,3	11,7
Rio Grande do Norte	90,7	9,3
Paraíba	82,9	17,1
Pernambuco	87,1	12,9
Alagoas	86	14
Sergipe	84,6	15,4
Bahia	89,9	10,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio, PNAD (2013).

Se o índice do IDEB da rede privada de ensino indica que as condições de ensino nesses estabelecimentos são mais favoráveis do que na rede pública, com IDEB menor, a tabela acima demonstra que apenas uma pequena parcela da população tem acesso a esse distinto ensino. Diferente da desigualdade entre regiões, verificada nas tabelas sobre taxa líquida de matrícula e distorção idade-série, na distribuição do perfil entre os dois tipos de rede, constata-se resultados comuns a todo o país, uma vez que em todas as regiões pequena parcela da população pode frequentar a rede privada.

O confronto de todos os dados apresentados neste capítulo demonstra haver problemas na implementação de uma política de educação, relativa ao ensino médio, com qualidade no estado da Bahia. Verifica-se que a oferta de vagas evoluiu, contudo os indicadores que, de algum modo, traduzem a qualidade do ensino são bem menos positivos do que entre outros estados do Nordeste.

Os problemas com a qualidade do ensino médio na Bahia, entretanto, não atingem toda a rede, mas apenas a rede pública, que atende a maior parcela da população do estado. A elite baiana ingressa na rede privada, cujos indicadores são equivalentes aos das redes privadas de todas as regiões do país, já que as elites brasileiras, em geral, têm acesso à educação com qualidade. O problema está na rede pública, cuja ampliação na oferta de vagas deu-se numa cadência frágil, sobretudo na Bahia, cujos índices são inferiores à de muitos outros estados na região Nordeste, como Ceará e Pernambuco, com índices muito positivos.

A princípio, poderia se questionar sobre os efeitos da concentração da riqueza no país, centralizando recursos nas regiões Sul e Sudeste, como descreve a Tabela 6. Entretanto a distribuição do Produto Interno Bruto na região Nordeste aponta para o fato de que a Bahia é o estado mais rico do Nordeste. Desse modo, estados com menos riqueza apresentam rendimentos superiores aos baianos no ensino médio, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 07 – Distribuição da participação das Grandes Regiões e Unidades Federativas da Região Nordeste no PIB nacional, 2013, em reais.

Grandes Regiões	Total em Reais
Brasil	4.840.000.000
Região Norte	292.342.000
Região Sudeste	2.938.539.000
Região Sul	878.150.000
Região Centro-Oeste	484.615.000
Região Nordeste	722.809.000
Maranhão	67.593.000
Piauí	31.240.000
Ceará	108.796.000
Rio Grande do Norte	51.446.000
Paraíba	46.325.000
Pernambuco	140.728.000
Alagoas	37.223.000
Sergipe	35.193.000
Bahia	204.265.000

Fonte: IBGE, Contas Nacionais (2013).

O Ceará, cujo valor do PIB era praticamente metade do da Bahia, obteve resultados mais positivos e consolidados para o ensino médio, seguido por Pernambuco. Desse modo, parece importante compreender as diversas variáveis que compõem os problemas nessa etapa de ensino na rede pública baiana, já que o acesso dos jovens baianos a essa etapa de ensino sugere qualidade aquém do que os vizinhos nordestinos vêm desenvolvendo.

Os resultados desta pesquisa corroboram a existência de desigualdades regionais nos dados de desempenho escolar, insinuando diferenças na qualidade do sistema escolar. A Região Nordeste apresenta indicadores menos positivos que os das Regiões Sul e Sudeste. A literatura que investiga estratificação social e educação preconiza a associação entre as condições socioeconômicas e os índices de desempenho.

A aglomeração de população com menor renda no Nordeste, em comparação com o Sul e Sudeste pode manifestar relativa precisão do argumento. Não obstante, o fato de a Bahia ser o estado mais rico do Nordeste - ocupando a sétima posição entre os estados na participação no PIB nacional - e de a distribuição dos rendimentos entre os baianos ser menos frágil no confronto com os outros estados nordestinos – questiona a relativa conveniência dessa premissa.

Considerações finais

A análise dos dados das tabelas aponta a fragilidade da qualidade dos indicadores e conseqüentemente do processo de aprendizagem do ensino médio no Brasil, destacando a desigualdade verificada nas regiões Norte e Nordeste, em relação às outras. Contudo, não é possível ignorar os avanços recentes. Assim, mais do que lamentar a permanência de problemas, parece importante aprender com os avanços e os obstáculos que ainda persistem, para, então, refletir sobre saídas.

Em sua análise sobre as desigualdades regionais nos indicadores de educação na década de 90, Castro (2000) explica o efeito da universalização sobre o desempenho nas diferentes regiões. A autora destaca que a universalização do acesso à educação básica, naquele período, provocou efeitos diferentes nas regiões, isso porque no Sul e o Sudeste já havia um processo mais intenso de ampliação da oferta do acesso aos estudantes, diferentemente das regiões Norte e Nordeste. Em consequência, os indicadores do Sul e Sudeste eram melhores do que do Norte e Nordeste, que ainda se organizavam na expansão de matrículas. Essa mesma autora ainda destaca o impacto do fator demográfico, porque no Norte e Nordeste a proporção da população em idade escolar era muito significativa em relação às outras. Esse grande contingente, claro, provoca impacto nos indicadores escolares.

Após duas décadas, as conclusões da autora ainda parecem explicar aspectos verificados neste trabalho. Isso porque, na atualidade, a etapa em processo de universalização é o ensino médio. As tabelas revelam que nas Regiões Sul e Sudeste a expansão dessa etapa já estava mais adiantada do que no Nordeste e Norte, portanto, alguns problemas já resolvidos pelas primeiras ainda estão sendo experimentados pelas últimas. Por fim, ainda parece permanecer válida a observação de Castro sobre o fato de que o ensino médio espelha o desempenho da educação fundamental. Isso em virtude de a expansão do fundamental no Sul e Sudeste ter se concretizado mais enfaticamente pouco antes do Norte e Nordeste, é possível concluir que alguns problemas sérios relacionados ao ensino fundamental no Sul e Sudeste foram minimizados, deixando de refletir no ensino médio; em contraste, problemas ligados à expansão mais recente do fundamental no Norte e Nordeste ainda podem influenciar no ensino médio local.

Entretanto, não é possível ignorar a observação da autora sobre o êxito de alguns estados, cujos resultados superam a média regional, como o caso do Ceará. Castro atribuiu esse fato a ações de governos locais. O mesmo êxito verificado pela autora para o ensino fundamental na década de 90 no Ceará pode ser observado em relação ao ensino médio, nos últimos anos. Assim, parece importante considerar o papel das ações de governos estaduais no desempenho dos estudantes em geral. Se o Ceará tem destaque com os resultados de seus indicadores, no caso da Bahia o destaque se dá pelos frágeis resultados. Vale ressaltar os resultados positivos alcançados no estado de Pernambuco e Maranhão. Contudo é o Ceará o estado que apresenta estabilidade em índices favoráveis para o ensino médio da rede pública.

Os resultados da Bahia eram mais positivos nos primeiros anos da expansão, apresentando queda nos últimos anos da pesquisa. Os dados estudados nessa pesquisa não permitem conhecer as causas dos problemas, contudo, mas escancara a existência de dificuldades. O cotejo das informações sobre a Bahia com as de outros estados nordestinos é positivo porque, para além do possível debate sobre a concentração de riqueza no país – que é real e provoca danos socioeconômicos indiscutíveis – o fato é que o desempenho baiano está aquém ao de muitos vizinhos, cujo PIB é inferior ao baiano.

As desigualdades não são verificadas em relação aos indicadores da rede privada, apenas aos da rede pública. Desse modo, enquanto os estudantes de alta renda têm acesso a ensino médio de qualidade, em todo país, aos jovens de baixa é ofertado um ensino debilitado. A expansão das matrículas no ensino médio é positiva, porém, o prolongamento de um ensino com frágil qualidade pode perverter a conveniente proposta de expansão do ensino médio da rede pública.

Referências

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_11.11.2009/index.shtm. Acesso em: 29. mar. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. Acesso em: 20. Mar. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE; 2014.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. In: **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 425-458.

KRAWCZYK, Nora. Reflexão sobre alguns desafios do Ensino Médio no Brasil hoje. **Cadernos de Pesquisa**. v.1. n.144. Set/Dez, 2011.

SPOSITO, Marília Pontes; SOUZA, Raquel. **Desafios da reflexão sociológica para a análise do ensino médio no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2014.

IBGE/PNAD. **Todos Pela Educação**. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores/>. Acesso em: 30. mar. 2015.

**AVALIAÇÃO, INFORMAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

PNME em Pojuca-BA: o olhar das dirigentes escolares

Pedro Augusto Falcão de Jesus

Lys Maria Vinhaes Dantas

Introdução

No Brasil, a educação é um direito social (dever do Estado e da família) que, devido à organização político-administrativa em sistema federativo, pressupõe que União, estados, municípios e Distrito Federal, entes autônomos, se organizem em regime de colaboração para assegurá-lo. Programas e projetos são, muitas vezes, formulados de maneira centralizada e posteriormente “distribuídos” pelos 5.570 municípios e Distrito Federal, em “parceria” com os 26 Estados, para implementação. Em vários casos, estes programas são apresentados em pacotes fechados, com orientações definidas para cada etapa. Em outros, cabe ao ente implementador ajustá-los à realidade local.

Na maior parte dos casos, quando consideradas as políticas educacionais, é nas escolas – municipais ou estaduais - que elas se concretizam, após uma intermediação das secretarias de educação. Essa intermediação é dependente da capacidade técnica e política da secretaria, o que varia enormemente quando consideradas as características da gestão pública, especialmente em municípios de pequeno e médio porte que tenham ainda arraigadas práticas patrimonialistas e ou baixa governança. Isto também se reflete na escolha do dirigente escolar, por vezes um profissional sem preparo para exercer a gestão da unidade. Assim, seu papel de burocrata de médio escalão não se concretiza e ele (ou ela) se torna um mero executor das tarefas demandadas pela secretaria.

Por outro lado, é justamente na interação secretaria – escola e direção escolar – professores – técnicos - alunos que é feita a adaptação da política e ela pode ser bem-sucedida, no sentido de resultar em aumento da qualidade da educação, bem-estar para alunos e servidores (não somente professores), estreitamento de laços da escola com sua comunidade, dentre tantos outros aspectos. Por estas razões, defendemos que a análise da implementação de uma política educacional deva incluir abordagens sobre o que acontece com e na escola. Conhecer a perspectiva dos implementadores pode favorecer o aprimoramento/desenvolvimento das políticas e de novas parcerias entre os entes da Federação.

Neste capítulo, apresentamos o resultado de uma pesquisa sobre a implementação do Programa Novo Mais Educação (PNME) pelas escolas da Rede Municipal de Educação de Pojuca, na Bahia, sob a ótica das dirigentes escolares. A pergunta de pesquisa que nos guiou foi: quais as dificuldades encontradas pelos diretores das escolas municipais de Pojuca-BA e as alternativas buscadas para melhor implementação do Programa Novo Mais Educação – PNME?

O PNME é uma sequência do Programa Mais Educação, uma proposta de educação integral anterior. Detalharemos Programa e Município nas seções seguintes.

Para a pesquisa, realizamos análise documental da estrutura normativa do PNME, que incluiu sua portaria de instituição (Portaria 1144, de 2016), a Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 25 de outubro de 2016, que destinava recursos financeiros, nos moldes do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizassem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o PNME; e o Caderno de Orientações Pedagógicas do PNME, que foi disponibilizado pelo Ministério da Educação, com orientações sobre execução e

avaliação do Programa. Anteriormente, havia sido feito uma visita técnica a Pojuca, um levantamento sobre o panorama municipal de educação em dez anos (2018 – 2008) e uma comparação deste com o de municípios vizinhos, em um contexto socioeconômico semelhante¹³, o que favoreceu as análises dos posicionamentos das diretoras. Estas¹⁴ foram abordadas em um grupo focal em junho de 2019 (seis escolas de Fundamental I e uma escola de Fundamental II), com gravação de áudio e posterior transcrição. Deste grupo focal, após transcrição, as informações foram categorizadas, conforme Bardin (2010). As categorias de análise, definidas a posteriori, foram as seguintes: inclusão dos alunos; alfabetização; infraestrutura; recursos; voluntariado; transporte para alunos de zona rural; integração da comunidade escolar; motivação dos funcionários; seleção das oficinas.

A Coordenadora do PNME no Município também havia sido entrevistada anteriormente, em maio do mesmo ano. Todos assinaram um termo de consentimento informado e o sigilo lhes foi assegurado. A Secretaria da Educação consentiu e contribuiu com a pesquisa, favorecendo inclusive a realização do grupo focal.

Neste capítulo, apresentamos o PNME e, na sequência, uma descrição sobre o Programa em Pojuca, para detalhar sua implementação sob a ótica das diretoras das unidades escolares implementadoras, a “cooperação” entre os entes federativos nas políticas educacionais e a importância da análise da implementação de políticas educacionais, a partir do que foi delineado, mas com foco na escola.

13 Este levantamento foi um dos produtos da bolsa PIBIC – FAPESB Nº BOL2067/2018.

14 Das sete escolas implementadoras do PNME presentes ao grupo focal, apenas uma contava com um dirigente, enquanto as demais eram administradas por mulheres. Neste texto, por esta razão, nos referimos sempre ao grupo como as diretoras ou as dirigentes escolares.

Novo Mais Educação

O Programa Novo Mais Educação – Portaria 1144/2016 - foi uma estratégia do governo federal que buscava, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental. A complementação da carga horária podia ser aplicada em cinco ou quinze horas semanais, em turno e contraturno escolar. O Programa desenvolveu, também, atividades nos campos de cultura, artes e esporte. A redução do abandono, da reprovação e da distorção idade/ano, seriam atendidas mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar (BRASIL, 2017). O PNME deu continuidade ao Mais Educação, ainda que reduzindo bastante a proposta original, em termos de sua proposta de educação integral.

Segundo consta no Art. 5º do capítulo III da referida Portaria, para aderir ao PNME, cada Secretaria Estadual de Educação poderia atender um número mínimo de dois mil e oitocentos alunos, com um número máximo estabelecido de alunos e escolas por cada estado. Caso fosse necessária a seleção de um número de escolas ou alunos acima do pré-estabelecido, essa questão seria analisada pelo MEC, que daria prioridade aos estados que tivessem alcançado menor média no IDEB.

Como aporte técnico e financeiro para a execução do PNME, as secretarias estaduais e municipais foram amparadas pela Portaria MEC nº 1.444/2016. Os art. 9º e 10º da Resolução CD/FNDE nº 5/2016 delimitaram o uso dos recursos financeiros do Programa à utilização em despesas de custeio, como: transporte e alimentação de mediadores e facilitadores e aquisição de materiais e serviços essenciais para realização das atividades.

O Mais Educação, programa anterior, disponibilizou algum recurso para capital. Com a restrição de recursos do PNME ao

custeio, agregada às más condições estruturais da maioria das escolas, fazia-se necessário um trabalho conjunto entre os diretores das escolas com o coordenador do PNME e a secretaria municipal de Educação. Esse contato direto proporcionaria um suporte mútuo entre as partes, possibilitando a diminuição de prejuízos e facilitando a sustentação do Programa. De todo modo, as secretarias, muitas vezes, precisaram financeiramente complementar os recursos oriundos do MEC.

Mesmo sendo precoce analisar os resultados ou as consequências do Novo Mais Educação, já se pode discutir sobre sua intenção, a partir da análise do seu texto oficial. De maneira clara, é possível identificar a preferência por determinados saberes e a retirada do direito à formação integral. O IDEB passou a significar “qualidade da educação”, embora seja restrito. Além disso, o IDEB não evidencia outras situações da educação pública que precisam ser melhoradas, como a infraestrutura, os salários dos profissionais, entre outras. Além de não considerar os resultados de pesquisas que, desde o relatório Coleman da década de 1960, apontam a influência do contexto familiar na aprendizagem (BARBOSA, 2009 apud BARBOSA; RODRIGUES, 2017).

Outro ponto a se destacar foram os atores envolvidos diretamente na execução do PNME. Era necessário que as atividades do Programa estivessem em harmonia com o projeto pedagógico da escola, e por isso, um articulador era o elo entre as atividades formais e as atividades do Novo Mais Educação, tendo sempre como base o Projeto Político Pedagógico (PPP) elaborado por cada unidade escolar. As atividades em questão eram realizadas por mediadores e facilitadores de aprendizagem, identificados na comunidade externa à escola e considerados voluntários, remunerados com um auxílio. Por fim, era necessária ainda a figura do já mencionado coordenador, responsável por monitorar a execução do Programa.

Ainda se tratando das normativas do PNME, os processos de avaliação do mesmo se dividiam em duas etapas. A primeira, em caráter interno, envolvia atividades realizadas e apresentação das produções resultantes por parte dos estudantes. A segunda forma de avaliação estava dentro de escala nacional, por meio do resultado da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Além das etapas avaliativas citadas anteriormente, existia o peso do IDEB alcançado pelas escolas. E, no ponto em que se baseou o processo de reformulação do “velho” Mais Educação para o PNME, essa avaliação era a que importava. Pelo menos, para quem participou, neste período, da formulação de políticas públicas voltadas para a educação brasileira.

A falta de sensibilidade por parte de formuladores e avaliadores de políticas públicas de larga escala, como é o caso do Novo Mais Educação, acentua as já latentes dificuldades enfrentadas pelos burocratas encarregados pelo processo de cada implementação. A cega busca pelo resultado “perfeito”, isolada de uma contextualização das peculiaridades de cada local de implementação, especialmente num país tão extenso e desigual como o Brasil, violenta todo o processo necessário para que se possa extrair o máximo do que a política pode oferecer para a sociedade a qual atinge. Por isso, é tão necessária uma análise de implementação no nível micro.

Embora complicado, esse processo [formulação – implementação] de políticas públicas é bastante intrigante. A síntese *top-down x bottom-up* nos permite caminhar por um longo percurso e identificar a importância de cada ator do processo.

Ao considerar que a implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve decisões nos contextos em que as políticas são colocadas em prática, é forte a compreensão de que a atuação das burocracias públicas não é neutra e que a implementação envolve escolhas

e decisões tomadas por agentes não eleitos e que influenciam de maneira relevante as práticas da política (CUNHA; DANTAS; VERHINE, 2018, p. 4-5).

Já tendo apresentado a normativa (formulação) do PNME e os conflitos existentes a partir daí, vamos à Pojuca-BA, entender como ocorreu a implementação de uma política pública federal de educação em um município de médio porte do estado da Bahia.

PNME em Pojuca-BA

Pojuca foi fundada em 29 de julho de 1913 e está situada na Região Metropolitana de Salvador, a 67 km da capital da Bahia. Com uma população de, aproximadamente, 33.000 habitantes – de acordo com IBGE @Cidades -, o grande motor econômico da cidade está na extração de gás e petróleo. Agricultura e pecuária vêm logo em seguida. Disto resulta um salário médio mensal de 2,7 salários-mínimos (2017), mas, em contrapartida, em 44,9% da população com rendimento nominal per capita de até meio salário mínimo (2010). Diferente das cidades do Recôncavo, Pojuca tem 83,6% de suas receitas oriundas de fontes externas (na Região, é comum este indicador ser superior a 90%). O IDHM em 2010 era 0,666.

Em termos da Educação, também segundo dados do IBGE @Cidades, em 2010, a taxa de escolarização de 06 a 14 anos era de 96,7%. A rede municipal em foco tem 16 escolas, dentre urbanas e rurais e, em 2018, ofertava desde a educação infantil até os anos finais da Educação Básica, além de adotar os programas Tempo Juvenil e EJA. A Secretaria da Educação tem várias divisões internas e ocupa um prédio inteiro, bem estruturado, que conta inclusive com um pequeno auditório.

Nas tabelas abaixo, apresentamos um panorama dos resultados da Prova Brasil e do IDEB da rede municipal de Pojuca-BA no período em que se estabelece a implementação do PNME (2016-2017).

Tabela 1: Proporção de Proficiência dos alunos de 5º e 9º anos na Prova Brasil, rede municipal de Pojuca em 2015 – 2017.

DISCIPLINAS	2015	2017
Português 5º ano	45%	59%
Português 9º ano	18%	26%
Matemática 5º ano	32%	34%
Matemática 9º ano	5%	5%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Por proficiência em Língua Portuguesa ou Matemática, entende-se como a proporção de alunos que se encontram preparados - ou além das expectativas – para prosseguirem em seus estudos, considerado um conjunto de conteúdos identificados como fundamentais para aquele nível de formação e passíveis de serem avaliados por lápis e papel. Percebe-se um bom avanço nas proporções encontradas em Língua Portuguesa tanto no 5º, quanto no 9º ano. Já em Matemática, houve um pequeno avanço no 5º ano, enquanto o percentual de proficientes do 9º ano se repetiu.

Tabela 2: IDEB de Pojuca-BA nos anos de 2015 e 2017.

IDEB	MÉDIA	META
Anos Iniciais 2015	4.2	4.6
Anos Finais 2015	3.1	3.7
Anos Iniciais 2017	5.2	4.9
Anos Finais 2017	3.4	4.0

Fonte: Elaboração própria (2019).

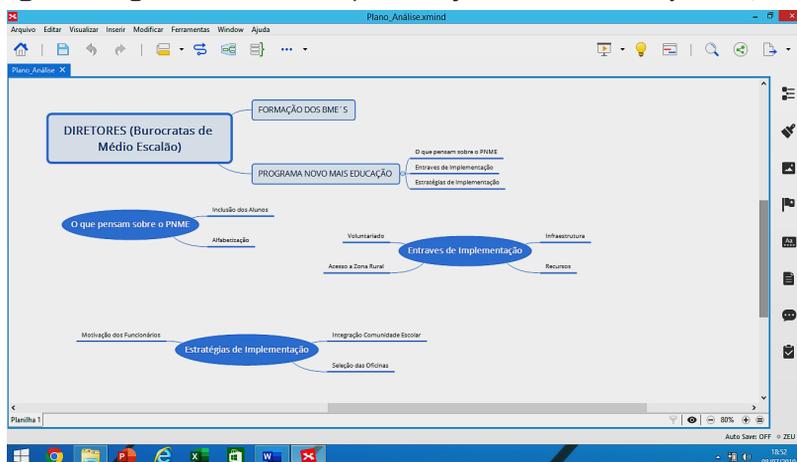
Pojuca apresentou uma melhora no resultado final do IDEB se compararmos os números de 2015 e 2017, inclusive ultrapassando, de 4.9 para 5.2, a meta estabelecida para os anos iniciais em 2017. Uma das possibilidades para explicar a melhoria do resultado, especialmente nos anos iniciais, é o PNME. No Município, a partir do IDEB 2015, foram contempladas (07) sete escolas, sendo seis de Ensino Fundamental I e uma de Ensino Fundamental II. Todas optaram pelo modelo de 15 horas, ou seja, as atividades aconteciam durante todo o turno oposto.

Ainda que algumas das escolas já tivessem participado do Mais Educação, seus dirigentes não necessariamente eram os mesmos nos dois Programas. No grupo focal realizado, apenas uma diretora tinha tido experiência anterior com o Mais Educação e outra diretora era recém-chegada à gestão de sua unidade, não tendo como contribuir para as discussões sobre a implementação do PNME em sua escola. As demais haviam sido responsáveis pelo PNME em sua unidade escolar. Seus depoimentos trazem luz a ângulos do Programa não previstos na formulação, como pode ser observado na próxima seção.

Diretoras e o PNME

Para a análise da implementação do PNME sob a ótica das dirigentes escolares, três questões guiaram a coleta de dados: o que estas gestoras pensavam sobre o Programa? Que principais entraves haviam encontrado para implementá-lo? Que estratégias haviam adotado para contornar os entraves? A figura a seguir apresenta uma síntese das categorias de respostas.

Figura 1: Lógica de análise de implementação do PNME em Pojuca Ba, 2018



Fonte: Autoras (2019).

Foi interessante observar que os dirigentes presentes entenderam o PNME como um programa que busca a formação integral do aluno, importante pela oportunidade de serem apresentados à novas formas de aprendizagem, agregadas à cultura e à prática de esportes, como pode ser visto no depoimento da Escola 07.

Em relação assim, é uma política de apoio e também inclusão desses meninos. Muitas vezes eles têm ... as oportunidades oferecidas, elas serão reduzidas, e essa política pública, ela vem pra poder ajudar nesse processo do indivíduo, como indivíduo. Então, ela é a oportunidade pra escola desenvolver mais ações, no Novo Mais Educação, que possibilitam a inserção desses meninos, não só pelo conhecimento acadêmico, mas como formação quanto indivíduo (ESCOLA 07).

Esse é o primeiro ponto a ser ressaltado, visto que o PNME limita um pouco o conceito de educação integral que era característico do Mais Educação, dando maior ênfase ao desempenho do alunado à Língua Portuguesa e à Matemática (ALBUQUERQUE, LEITE, 2016). As diretoras mantiveram a perspectiva plena do Programa, não o limitando a um caráter mais produtivista, associado a um desempenho em prova padronizada.

Um segundo aspecto que os dirigentes associaram ao Programa é seu caráter de inclusão social, especialmente quanto à segurança alimentar, ainda que este aspecto não tivesse sido ressaltado pelos formuladores. Segundo a Escola 04, era importante para os pais saberem que os filhos teriam refeição durante o dia na escola. Esse era um dos importantes critérios para seleção dos alunos e outras escolas concordaram. A situação social de diversas famílias era considerada complicada e muitos alunos passavam por dificuldades nutricionais, o que pesou na seleção para participarem das atividades do PNME na escola.

As diretoras também entenderam que atividades mais lúdicas promovidas pelo PNME no contraturno poderiam servir para a aproximação dos alunos com a escola. Como mencionado pela Escola 04:

Pra escola, nesse momento, significa o chamado do aluno pra instituição, pro aprendizado, pro querer fazer, pro novo [...] eles perceberem que a possibilidade de um novo aprendizado, que ela existe e ela se pode fazer real (ESCOLA 04).

A busca pela melhoria da aprendizagem era o grande foco do Programa e este entendimento ficou evidente em Pojuca-BA. Alguns dirigentes consideraram o PNME como essencial na alfabetização efetiva de alguns alunos, o que viria a resultar em qualidade da educação. O diálogo entre os professores do turno regular e os profissionais responsáveis pela realização das atividades viria a proporcionar a identificação de deficiências na aprendizagem, o que permitiu que pudessem ser tratadas de melhor maneira. Superando as simplistas acusações de que: “esse aluno não quer nada!” ou “só quer saber de bagunçar!”, os diagnósticos das reuniões pedagógicas identificaram que realmente existia uma lacuna de aprendizagem em algumas situações. A Escola 05 ainda reforçou essa percepção, ao dizer que: “Nessas reuniões, a gente conseguiu identificar dois alunos com DA”.

Na dimensão de análise que lidou com os entraves na implementação do PNME, a primeira categoria disse respeito à infraestrutura. Os problemas de infraestrutura são os maiores empecilhos para implementação do Programa Mais Educação e Novo Mais Educação e não só em Pojuca-BA, como mostram os trabalhos de Jesus (2015) e Silva (2019), que analisaram a implementação em escolas dos municípios de Cachoeira-BA e Cruz das Almas-BA, respectivamente. Em Pojuca, as dificuldades estruturais da maioria

das escolas públicas eram conhecidas por todos, mas, como o PNME implicava o uso da escola em dois turnos, isto potencializou as dificuldades corriqueiras. É o que reforçou a Escola 02 quando disse que “a educação integral é uma outra história” e que “as escolas devem ser pensadas para isso”.

O momento do banho e do almoço foram avaliados como os mais caóticos. Esse período, em que os alunos do Programa se preparavam para o turno oposto, coincidia com o horário de chegada dos alunos do turno regular. Os banheiros e as cantinas dessas escolas ficavam lotados e conseguir gerir toda essa garotada era muito complicado. Além do aumento das tarefas pelo aumento da demanda de alunos, a logística era bastante desgastante para que pudessem acomodar todo mundo, como destaca a Escola 05:

Um grupo toma banho [...] quem já tomou banho vai almoçando. Porque não tinha espaço pra todo mundo almoçar, todos de uma vez [...] não tinha. Então, esse grupo aqui, que já terminou essa atividade já vai tomando banho [...] aí a cozinha já tava lá, vai servindo a comida a outro grupo que já tava lá [...] é assim, vai fazendo rodízio! (ESCOLA 05).

Os entraves se interligaram. A segunda categoria analisada dizia respeito aos recursos (ou à falta deles). Como já mencionado, o Mais Educação, programa anterior, garantia verbas de custeio, como também garantiu o PNME. Porém, era adicionada uma verba de capital, por meio da qual dirigentes realizavam investimentos na infraestrutura das escolas e na realização de oficinas. Com a reformulação do Programa, essa verba de capital não existiu mais. Porém, a avaliação do PNME acontecia da mesma forma e os dirigentes precisavam lidar com mais esse empecilho de implementação. Assim, para ajustes na estrutura das escolas, foi preciso contar com a Secretaria de Educação.

A terceira categoria do PNME, comum ao Mais Educação, esteve atrelada à precarização do trabalho dos chamados “voluntários”. Os profissionais que atuavam com as turmas nas 15 horas de contraturno não tinham vínculo empregatício e recebiam apenas um auxílio para transporte e alimentação. Essa condição resultava extremamente complicada, para as dirigentes: encontrar profissionais que tivessem interesse em participar do Programa, sem contar os que abandonavam as atividades no meio do caminho, fosse por terem encontrado efetivamente um emprego ou por terem achado algo que remunerasse melhor. O *turn over* era alto, com um efeito negativo para o desenvolvimento das atividades do Programa nas escolas. Jesus (2015), por outro lado, já havia mencionado a dificuldade da utilização de critérios técnicos para a escolha destes profissionais, muitas vezes escolhidos pela proximidade com os diretores.

A quarta categoria sobre os entraves na implementação do Programa era o difícil acesso à zona rural do Município, ainda que a Secretaria de Educação assegurasse transporte. A Escola 06 resume bem o quanto esse entrave dificultou que a política pública chegasse a quem necessitava dela:

A gente tá falando de implementação ... uma coisa que eu observei é assim [...] Nossas escolas do Fundamental I recebem alunos da zona rural e no Programa Novo Mais Educação foi impossível incluir eles nesse Programa. Porque a logística de transporte aqui no nosso município atende esses meninos pela manhã, no regular, e não existe a logística de transporte pra tarde, pro turno oposto. Eu percebi isso, porque tinha muitos meninos que ficaram de fora e precisavam estar no Programa (ESCOLA 06).

Para concluir a apresentação desses resultados, destacaremos as principais categorias na dimensão Estratégias de enfrentamento

dos entraves na implementação do PNME em Pojuca-BA. Elas foram três: integração da comunidade escolar; seleção das oficinas e motivação dos funcionários.

Os burocratas de médio escalão (BMEs) ocupam um local estratégico dentro da escala burocrática e, de acordo com Oliveira e Abrucio (2011), essa é a posição dos dirigentes escolares. Este lugar intermediário permite que sejam os BMEs o elo entre a norma e a prática, entre o que vem das orientações do Programa até o burocrata de linha de frente e os obrigam a desenvolver capacidade de dialogar com superiores e com subordinados da forma mais eficiente possível, pois ocupam uma posição de meio termo. Por diversas vezes, estarão expostos a situações de conflito e deverão dispor do maior número de informações possíveis, para poder melhor argumentar nas negociações de alocação de recursos, de pessoal, conflitos de interesses etc. Ou seja, dependendo de seu posicionamento em determinadas questões, o BME pode se aproximar dos formuladores ou se afastar deles, corroborando com os pensamentos e desejos dos implementadores. Segundo Huising e Silbey (2011 apud LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014), o papel desses gestores é de governar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de regular as relações. De qualquer forma, torna-se uma peça-chave para que as engrenagens de uma organização funcionem da melhor maneira. Nessa etapa da análise, foi possível observar a importância da atuação do dirigente escolar, BME em Pojuca, no processo de implementação do PNME, ao analisarmos as estratégias adotadas.

A primeira estratégia mencionada pela maioria dos dirigentes foi a de integração com toda a comunidade escolar: os funcionários da escola (e não só os professores), os alunos e, principalmente, os pais. Entendiam que seria de sumo valor que os pais compreendessem e apoiassem o Programa:

Eu trabalho com a comunidade [...] então alguns pais abraçaram a causa, foram pra escola, ajudaram a adaptar os banheiros. Algumas mães, tinham dias que iam pra cozinha ajudar na comida [...] né! Eu fiz um projeto, Um Minuto na Escola, os pais vão, participam, ajudam de alguma forma (ESCOLA 05).

Desta maneira, os entraves de logística, por exemplo, do almoço e do horário entre os turnos foram endereçados.

A segunda estratégia encontrada estava diretamente relacionada à questão dos recursos. Por exemplo, buscar por oficinas que demandassem poucos gastos ajudou a conter os custos e aplicar os recursos de uma maneira mais eficiente. A utilização dos espaços públicos foi apontada no Caderno de Orientações do PNME e foi uma saída adotada pelas dirigentes.

Porque eu não fiquei na minha escola, centralizada, eu fui para o espaço do município aqui [...] as oficinas eu consegui com a comunidade ... aqui ao lado tem o campo de futebol. Os meninos iam com o facilitador e mais um funcionário pra ajudar com os meninos. A oficina de dança tem aqui um espaço de esporte, cultura e lazer que a gente conseguiu um momento pro professor dar aula de dança [...] e o coral, que a gente trabalhou também com música, os meninos iam aqui pra debaixo das árvores [...] quando tava chovendo, a gente conseguia um espaço aqui, no social (ESCOLA 05).

Desta maneira, não foi necessário adaptar um espaço na escola (que demandaria recurso) ou comprar novos materiais, como por exemplo, uma oficina de música, que implicaria a compra de instrumentos.

O terceiro conjunto de estratégias propostas pelas dirigentes voltou-se para a motivação dos funcionários da escola. A implementação depende da boa realização das atividades em todas as áreas e os funcionários são parte essencial dentro de qualquer ação,

não sendo diferente no PNME. Porém, havia dificuldades como a adaptação de horários e o aumento de demandas. Sendo assim, alguns dirigentes usaram de alternativas que, embora simples, surtiram efeito no ânimo dos profissionais.

Lá na escola eu fiz uma fardinha! (risos). Uma fardinha amarela, todo mundo lá com os bracinhos entrelaçados [...] então, assim, estimulou (ESCOLA 05).

No entanto, a tática considerada de maior sucesso pela diretora foi a de sempre ressaltar o valor de cada um para que o Programa tivesse sucesso. A acomodação dos alunos foi tão importante quanto as oficinas de português ou matemática; os alunos estarem de banho tomado e bem alimentados teve tanto efeito quanto a prática de esportes ou as oficinas de canto, dança ou teatro. No entendimento das dirigentes implementadoras do PNME, sua sensível percepção sobre os partícipes proporcionou que o Programa tivesse alcançado seu objetivo no Município.

Diante do cenário favorável ao PNME nas escolas e ao entendimento que, em que pesem os entraves, o Programa contribuía para a melhoria da qualidade da Educação e para o suporte de alunos com dificuldades específicas, a expectativa das diretoras era de continuidade e crescimento, devido ao acúmulo de experiências e habilidades durante o ano de 2018. Contudo, o ano de 2019 é iniciado com Jair Bolsonaro na Presidência da República. Várias mudanças ocorreram nas políticas do Ministério da Educação, incluindo certa paralização de ações tanto na gestão Ricardo Velez (jan.-abril 2019) quanto, posteriormente, na gestão Abraham Weintraub (abril 2019 – junho 2020), inclusive com dificuldade no cumprimento do orçamento. O Programa Novo Mais Educação foi, sem qualquer diálogo com os parceiros, interrompido pelo Governo Federal. Isso leva a outra discussão no campo das políticas públicas, que é a descontinuidade das mesmas, decisão fora do escopo dos implementadores.

Considerações finais

Em um sistema federativo, que pressupõe atuação colaborativa entre os entes autônomos, é fundamental conhecer os processos acarretados por cada etapa do ciclo de políticas públicas. Neste trabalho, demos ênfase à análise de implementação de uma política educacional, delineada de maneira centralizada pelo Governo Federal e implementada, após estabelecida parceria com estado ou municípios, pelas unidades escolares. É nesse lócus que se observa a atuação do dirigente escolar que, como burocrata de médio escalão, faz a intermediação entre a secretaria de educação e “chão da escola”, entre o “texto” da política e sua rotina, transformando a política em ação ou, em muitos casos, inação.

Na análise de implementação do PNME pela rede municipal de Educação em Pojuca, partindo do olhar das diretoras das escolas que receberam o Programa, a primeira conclusão a que chegamos é que as dirigentes entenderam a proposta do PNME e foram além, assegurando-lhe um caráter de inclusão social que, em alguns casos, chegou a ser maior que o de educação integral e de qualidade educacional previstos. Uma segunda conclusão corroborou os achados de outros autores, a exemplo de Jesus (2015) e Silva (2019), ao observarem o despreparo estrutural da escola para adotar a educação integral e a falta de recursos do PNME (e mesmo do Mais Educação que o antecedeu) para as adaptações necessárias. No caso de Pojuca, até mesmo os recursos de custeio do PNME foram insuficientes para as atividades básicas previstas e precisaram de complementação pela Secretária de Educação do Município. Nesta seara de entraves à implementação, também foi observada a dificuldade em se estabelecer um laço profissional de qualidade com os facilitadores, já que o Programa pressupôs que fossem “voluntários”, recebendo apenas um auxílio. Esta questão implicou alto *turn over*, problemas de seleção, entre outros.

Na contrapartida, foi no estabelecimento de estratégias de enfrentamento aos entraves para o atingimento dos objetivos do Programa que se observou a atuação das dirigentes no seu papel de burocratas de médio escalão. Cada escola, a seu modo e com nível diferente de sucesso, propôs soluções que envolveram motivação da comunidade, mudança de turnos dos funcionários, seleção das oficinas de modo a baratear os custos, utilização dos espaços da Cidade etc. Para cada unidade escolar, uma solução diferente.

Vale a proposta para que, caso o PNME viesse a ser (re) formulado, deveria haver uma maior compreensão do nível micro de implementação. Claro que seria impensável uma formulação para cada escola, mas, através de outros trabalhos com objetivo semelhante, realizados em municípios com realidades próximas à Pojuca-BA, percebe-se que os problemas são comuns em cidades de contexto parecido.

Contudo, a descontinuidade do Programa Novo Mais Educação na mudança para o Governo Bolsonaro aponta para uma outra questão: as decisões tomadas sobre as políticas públicas nem sempre dependem do conhecimento produzido sobre elas (na fase de implementação ou nas outras) ou dos resultados de suas avaliações. No caso dessa interrupção, apenas o Governo Federal decidiu, sem que os parceiros pudessem interferir. Nesse sentido, vale o questionamento: que colaboração é essa entre os entes da Federação? Esta é uma questão para um capítulo futuro.

Referências

ALBUQUERQUE, P. M. de N. F.; LEITE, I. N. **Reformulação do Programa Mais Educação**: o novo para mais ou para menos? Anais do VI SETEPE, Paus dos Ferros, RN, novembro – dezembro de 2016, disponível em https://www.editorarealize.com.br/revistas/setepe/trabalhos/TRABALHO_EV068_MD1_SA2_ID142_17112016171429.pdf. Acesso em dezembro de 2017.

BARBOSA, Z. J.; RODRIGUES, C. M.L. A Proposta de Formação do Programa “Novo” Mais Educação: Ambiguidades e Seus Contextos. Anais do **IV Congresso Nacional de Educação**. Novembro, 2017. Disponível em https://editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV073_MD1_SA2_ID8441_16102017235028.pdf Acesso em janeiro de 2019

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. **Portaria nº - 1.144**, de 10 de Outubro de 2016, Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Programa Novo Mais Educação**. Caderno de Orientações Pedagógicas, v.1. Secretaria da Educação Básica. Ministério da Educação. Brasília, 2017.

BRASIL. **Resolução n. 5**, de 25 de Outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

CUNHA, E. O.; DANTAS, L. M. V.; VERHINE, R. E. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 12, n. 23. Novembro de 2018.

LOTTA; PIRES; OLIVEIRA. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público** Brasília. 65 (4), p. 463-492 out/dez, 2014.

JESUS, Larissa Suelle de Matos de. **Estratégias utilizadas por uma escola municipal na implementação do Programa Mais**

Educação no município de Cachoeira-BA. 2015. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2015.

OLIVEIRA; ABRUCIO. Burocracia de Médio Escalão e Diretores De Escola: Um Novo Olhar Sobre o Conceito. In: **Burocracia e Políticas Públicas No Brasil.** Minas Gerais, 2011. cap. 8, p 207 – 225.

SILVA, Anderson de Jesus. **Uma análise sobre o papel dos burocratas de nível de rua na implementação do Programa Novo Mais Educação no município de Cruz das Almas-BA.** Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019

Sobre os autores

Álvaro de S. de Almeida

Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: alvarosouza_27@hotmail.com

Carlos Antônio Oliveira Lopes

Formado em Magistério pelo CEGMS, Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: carlos_charlesmsn@hotmail.com

Daniel da Conceição Souza

Técnico em Segurança do Trabalho pelo Instituto Federal Baiano e Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela UFRB.

E-mail: danielsouza-88@hotmail.com

Daniela Abreu Matos

Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tem Mestrado e Graduação em Comunicação pela UFBA. Professora do Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFRB.

E-mail: daniela.matos@ufrb.edu.br

Deise Carolina Santos Rodrigues

Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; pós-graduada em Contas Públicas pela Universidade Estácio de Sá e Contabilidade Pública pela Unipública.

E-mail: deyse_carol3@hotmail.com

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA).

E-mail: doraliza.monteiro@ufrb.edu.br

Elivandson Vale Ribeiro

Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: elivandsonribeiro@gmail.com

Gilda Natali Lemos

Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Técnica em Logística pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

E-mail: nataly.lemos8@gmail.com

Hudson Wesley Silva e Silva

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/ UFRB. Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: hudson.hw@hotmail.com

Jocileide da Silva Mendes

Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: jocileide.mendes@hotmail.com

Jorge Antonio Santos Silva

Administrador de Empresas, Economista, Mestre em Administração (UFBA) e Doutor em Ciências da Comunicação (USP). Professor Associado da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, docente

do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social e do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

E-mail:jorge.antonio@ufrb.edu.br

Lys Maria Vinhaes Dantas

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Professora Pesquisadora do Centro de Artes, Humanidades e Letras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

E-mail:lys@ufrb.edu.br

Leonardo da Cruz dos Santos Martins

Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: leonardocsm18@hotmail.com

Maria Inês Caetano Ferreira

Graduada em Ciências Sociais (1988) pela USP, Mestre (1998) e Doutora (2004) em Sociologia pela USP, Pós-Doutora em Sociologia (2005) pelo CEM/CEBRAP/FAPESP e Pós-Doutora em Ciências Sociais Aplicadas (2008) pelo NEPP/UNICAMP/CNPq.

Professora Associada do Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCS-UFRB.

E-mail:inesferreira@ufrb.edu.br

Pedro Augusto Falcão de Jesus

Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: pafjesus97@gmail.com

Siélia Barreto Brito

Doutora em Administração com ênfase em Administração pública pela Universidade Federal da Bahia (2009); Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (2000); Bacharel em Economia

pela Universidade Federal da Bahia (1997). Professora Associada na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - Centro de Artes Humanidades e Letras.

E-mail: sieliabarreto@ufrb.edu.br

Valdelice Santos

Mestranda em Comunicação pela UFRB. Graduada em Tecnologia em Gestão Pública e Bacharela em Jornalismo pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

E-mail: valdelicecsantos@gmail.com

Nesta obra, os autores trazem um panorama de estudos do campo da gestão pública na Bahia. A maior parte dos textos diz respeito ao território do Recôncavo e busca contribuir com a resolução de problemas locais a partir de diagnósticos críticos e análises contextualizadas. A partir deles, o leitor poderá também observar a riqueza de abordagens metodológicas adotadas e a diversidade de temas de pesquisa que tangenciam os diversos e complexos aspectos da gestão pública brasileira.

ISBN: 978-65-87743-13-4



9 7 8 6 5 8 7 7 4 3 1 3 4



Editora UFRB