

O papel do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas nos desafios do desenvolvimento regional e da gestão pública

Nilo Lima de Azevedo
Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

A criação do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP) e do curso de bacharelado em Administração Pública, consumada em 2012, procurou responder, dentro das possibilidades da UENF, a parte dos desafios postos pela forte descentralização de poder inaugurada pela Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988). Como se sabe, a nova ordem constitucional consagrou o município como um terceiro ente federativo, responsável por políticas próprias e comuns aos estados e ao governo federal, tornando-se, ainda, titular de tributos específicos e de transferências tributárias constitucionais. Essa radicalização da descentralização brasileira buscava fortalecer as bases de poder local para evitar o perigo do autoritarismo e, em segundo plano, fortalecer a concepção de governança segundo a qual determinados problemas são melhor resolvidos por aqueles que são diretamente afetados por eles.

Esse era o cenário nacional. No plano micro, a proposta de criação de um laboratório e de um curso voltados para a gestão pública guardava forte correspondência com as diretrizes deixadas pelo fundador da instituição, o professor Darcy Ribeiro, no que toca ao envolvimento da universidade com o debate e a solução de problemas do desenvolvimento regional. Parecia bastante claro ao professor Sergio de Azevedo — vice-reitor no período 2003-2007 e reconhecido como o empreendedor institucional responsável pela implantação do curso e do laboratório — que aí estaria incluída uma iniciativa de profissionalização das burocracias municipais:

[...] o que a gente começou a perceber, cinco meses depois de assumirmos a Reitoria e fazer algumas visitas às prefeituras da região, é que seria muito importante criar quadros administrativos municipais, porque [...] os quadros não eram profissionalizados. Aí eu pensei: a UENF precisa fazer algum esquema [...] para poder pensar o desenvolvimento da região a partir das prefeituras; essa foi a proposta que eu fiz. E essa proposta demorou muito, muito para ser efetivada — muito tempo para uma coisa tão óbvia [...]. Mas o curso acabou sendo aprovado cinco anos depois.

Uma vez observada a pertinência de instalação de um curso de Administração Pública na UENF, era necessário pensar e desenhar sua estrutura e funcionamento. A

professora Yolanda Lobo, conhecedora do pensamento de Darcy Ribeiro, aponta temas importantes que colaboraram para a construção de tal caminho.

Outra coisa que preocupava Darcy Ribeiro era o desenho dos cursos, de tal forma que não fossem somente uma acumulação de conhecimentos teóricos, mas, também, experimentais. [...] Darcy dizia: “Nossa Universidade também se devotará às ciências Humanas e à informática visando à formação de pessoal tecnicamente preparado para a Administração Pública e a gestão empresarial”.

Na ocasião da implantação do laboratório, os municípios do Norte Fluminense viviam uma situação muito distinta da maioria das municipalidades brasileiras. No final da década de 1990, com a mudança no marco regulatório da exploração e produção de petróleo e gás (BRASIL, 1997), que embutiu o aumento no percentual dos royalties e criou a figura da participação especial, as receitas do petróleo mudaram toda a dinâmica da região, injetando recursos vultosos nos municípios¹. A professora Denise Cunha Tavares Terra, uma das primeiras a integrar o LGPP, traça um panorama do contexto da região no momento de instalação do laboratório e do curso:

[...] a gestão pública se tornou um ponto extremamente importante na gestão desses recursos. Municípios, muitas vezes recém-criados na própria década de 1990, precisariam de equipes com competência no campo da Administração Pública para priorização dos investimentos, para gestão das políticas públicas necessárias, porque houve uma grande migração de mão de obra, principalmente para Rio das Ostras e Macaé.

A professora Joseane de Souza, que assumiu a coordenação do curso em 2013, após a aposentadoria da professora Yolanda Lobo, lembra que o contexto das primeiras turmas formadas foi de crise aguda no estado do Rio, que entrou em regime de recuperação fiscal em 2017 (BRASIL, 2017).

No meu entendimento o curso de Administração Pública é extremamente importante não apenas por contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão pública, em si, mas também por ser um espaço para a reflexão sobre o desenvolvimento regional, tão necessária no contexto das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

¹ Em 2015, a queda na cotação do petróleo no mercado internacional, associada aos desdobramentos da operação Lava Jato sobre as finanças da Petrobras, gerou forte retração nas receitas de royalties e sobretudo de participações especiais (GANTOS, 2019). Dali para frente se vem assistindo ao rápido declínio da produção da Bacia de Campos concomitante ao crescimento nos campos do pré-sal na Bacia de Santos. Em 2022, a elevação da cotação do petróleo associada à conjuntura da guerra da Ucrânia elevou novamente os valores das rendas petrolíferas e em parte mascarou a decadência da produção na Bacia de Campos.

O processo administrativo que trata da criação do curso de Administração Pública é o de número E-26/051.441/07, iniciado em 12 de junho de 2007. Todavia, já em 2005 e 2006 estava em funcionamento uma Comissão formada para se pensar a instituição do curso na UENF, à época como um embrião para a pretendida implantação de um *campus* da Universidade em Cabo Frio (o curso acabou sendo instalado em Campos dos Goytacazes). A Comissão era composta pelos professores Hugo Alberto Borsani Cardozo, Sergio de Azevedo, Ailton Mota de Carvalho e Lacir Jorge Soares. Foi o Laboratório de Estudo da Sociedade Civil e do Estado (LESCE/CCH) que protagonizou as ações para a criação tanto do curso, como do LGPP, com a colaboração de outros Laboratórios do CCH, tanto em pareceres, como nos debates, principalmente no Conselho de Centro (CONCEN/CCH).

O projeto do curso, em sua versão preliminar, foi apresentado no dia 15 de janeiro de 2006 e estabeleceu como áreas de concentração a gestão de cidades e a gestão de políticas sociais. O projeto encarnava uma preocupação clara com o novo desenho federativo brasileiro e sua relação com a Administração Pública, sobretudo local:

Com a implantação do curso de graduação em Administração Pública, a UENF dará o primeiro passo no sentido de atuar no desenvolvimento de competências visando aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas. Busca-se, entre outras metas, criar um centro de referência em políticas públicas, capaz de inovar e irradiar as boas práticas da gestão pública. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO, 2007, p. 44-45).

A criação do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP) foi concebida com o intuito de dar suporte ao curso de Administração Pública e viabilizar a consecução de seus objetivos. Em 28 de março de 2008, foi encaminhada à Direção de Centro a proposta de criação do LGPP. Participariam do novo Laboratório os(as) professores(as) Lana Lage da Gama Lima, Rogério Dutra dos Santos, Sergio de Azevedo e Yolanda Lima Lobo, além do profissional de nível superior Roberto César Rosendo Saraiva da Silva. Conforme o processo administrativo então instaurado, o LGPP teria a seguinte missão:

Desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão, em nível superior, com foco respectivamente em gestão governamental e políticas públicas contemplando: (i) pesquisas que subsidiem o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, sobretudo

nos planos regional e municipal: e (ii) contribuir para a formação de gestores com elevada qualificação, de modo que possam atuar como formuladores de políticas e trabalhar como executivos nos níveis de primeiro e segundo escalões nas três esferas de governo – Federal, Estadual, Municipal —, bem como em organizações públicas, organizações não governamentais e empresas privadas, com forte relacionamento com o setor público (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO, 2007, p. 331).

As linhas de pesquisa da época da implantação do LGPP eram (i) Políticas públicas, direitos civis e violência; (ii) Reforma do setor público, governança e gestão participativa; e (iii) Desenvolvimento econômico-social; atores e arranjos produtivos locais e regionais; o papel de coordenação do poder público. Em 2023, as linhas vigentes são Educação, cultura, política e cidadania; Estado, instituições políticas, mercado e desigualdade; e Estado, sociedade, meio ambiente e território.

Em pouco tempo de existência, o LGPP conseguiu desenvolver um conjunto expressivo de pesquisas estratégicas para as políticas públicas em diferentes âmbitos. Entre os temas abordados nas vertentes local e regional estão: dependência dos municípios da região frente aos recursos do petróleo e os impasses para a efetivação de arranjos institucionais supralocais; impactos do Complexo Portuário do Açu; aglomerações urbanas de Cabo Frio, Campos e Macaé; mapa de conflitos socioambientais no Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas; análise comparada de política e desenvolvimento nos municípios do Norte e Noroeste Fluminense; segregação espacial e mercado de trabalho. Incluem-se, ainda, projetos de desenvolvimento rural e segurança alimentar; ações coletivas e políticas públicas na área de recursos hídricos; indicadores sociais e econômicos para análises de segurança pública e desigualdade no Norte e Noroeste Fluminense; conselhos municipais e participação social; e impactos do financiamento eleitoral sobre o comportamento dos representantes eletivos do Norte Fluminense. Na vertente nacional podem-se citar como temas de pesquisa apropriação de territórios e de recursos naturais e impactos sobre populações da Amazônia; genealogia e análise das instituições brasileiras; e diagnóstico e plano de combate ao trabalho infanto-juvenil doméstico em Belo Horizonte (MG).

Na extensão, o LGPP tem conseguido estabelecer diálogos promissores com o Poder Público. Um exemplo emblemático é o projeto de mapeamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Norte Fluminense, coordenado pelo professor Mauro Macedo Campos, que se desdobrou na elaboração de um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional para o município de Campos dos Goytacazes

(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2023). Pode-se destacar, também, o programa sobre a rede de atenção psicossocial e as redes informais na saúde de Campos dos Goytacazes, coordenado pelo professor Roberto Dutra. Para o futuro próximo, articula-se no LGPP a proposição — a ser submetida a edital — de um programa voltado para a transparência orçamentária nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, tendo à frente os professores Joseane de Souza e Nilo de Azevedo.

Em seus 11 anos de atividade, o curso de Administração Pública da UENF passou por duas reestruturações. Em 2015, incorporou integralmente a orientação da Resolução nº 1 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e se filiou ao chamado *campo de públicas*, cujas diretrizes curriculares envolvem a investigação e a atuação profissional voltadas “ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas”. (BRASIL, 2014, p. 1). Em 2022, atualizou a grade curricular incorporando mudanças importantes ocorridas no campo de públicas (BRASIL, 2018). Na primeira e até agora única participação do curso no Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), o curso de Administração Pública da UENF obteve conceito 4 (intervalo de 1 a 5) e a sexta melhor nota do Brasil (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO, 2019).

Estando o professor Sergio de Azevedo com aposentadoria para ser publicada em Diário Oficial, em fevereiro de 2023 o LGPP conta com seis docentes: Denise Cunha Tavares Terra, Edson Terra Azevedo Filho, Joseane de Souza, Mauro Macedo Campos, Nilo Lima de Azevedo e Roberto Dutra Torres Junior. Aprovado em concurso público, mas ainda não empossado, o professor David Maciel de Mello Neto está em vias de se incorporar à equipe. No quadro técnico, o LGPP conta com os servidores Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle e Thaisa Tavares Alves da Silva.

Para o futuro, no curto e no médio prazos, o LGPP e o curso de Administração Pública se veem, como nas origens, sob duas lentes. No nível macro, a expectativa é contribuir para o debate e a formulação sobre a reconstrução do Estado e da administração pública, tarefa que envolve distintas forças sociais, políticas e institucionais do país. Também se espera intensificar a atuação na consultoria, via projetos de extensão, a órgãos da administração pública local e regional. No nível micro, que compreende o dia a dia do Laboratório e do Curso na UENF, a expectativa é a consolidação do quadro de pessoal e o aprofundamento da colaboração com as instâncias colegiadas que decidem o futuro da instituição.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 08 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192 . Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm. Acesso em: 08 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 27 fev. 2023.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Prefeitura participa de nova reunião do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. Portal da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, 21 fev. 2023. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=79044. Acesso em: 27 fev. 2023.

GANTOS, Marcelo Carlos. Territórios do Petróleo: cidadãos em ação II – volume 01. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO. Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP). Processo nº E – 26/ 051441, 12 jun. 2007.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE. Administração Pública da UENF é destaque no Enade. Campos dos Goytacazes. UENF: Informativo de UENF. nº 3.942, out. 2019