



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

**ANÁLISE DA DIMENSÃO ESPACIAL-INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO FÓRUM PERMANENTE DE  
DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO**

**DANILO BARRETO DE SOUZA**

**CAMPOS DO GOYTACAZES**

**2021**

DANILO BARRETO DE SOUZA

ANÁLISE DA DIMENSÃO ESPACIAL-INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO FÓRUM PERMANENTE DE  
DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Sociais da Universidade Estadual do Norte  
Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito  
parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joseane de Souza

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2021

### FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

S729

Souza, Danilo Barreto de.

ANÁLISE DA DIMENSÃO ESPACIAL-INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS : UM ESTUDO DE CASO DO FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO / Danilo Barreto de Souza. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

149 f. : il.

Inclui bibliografia.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2021.

Orientadora: Joseane de Souza.

1. Políticas Públicas. 2. Participação. 3. Fórum de Desenvolvimento do Rio. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

DANILO BARRETO DE SOUZA

ANÁLISE DA DIMENSÃO ESPACIAL-INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO FÓRUM PERMANENTE DE  
DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Sociais da Universidade Estadual do Norte  
Fluminense Darcy Ribeiro como requisito  
parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Políticas Sociais.

Aprovada em 29 de março de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

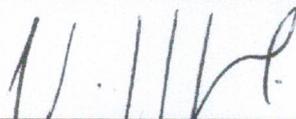
  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joseane de Souza

Presidente/Orientadora

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

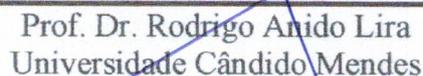
  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Denise Cunha Tavares Terra

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



Prof. Dr. William dos Santos Melo

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

  
Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira  
Universidade Cândido Mendes

*“[...] Valeu a pena? Tudo vale a pena quando a alma não é pequena.  
Para quem quer passar além do Bojador, tem que passar além da dor”.*

*Fernando Pessoa*

*“Não fui eu que lhe ordenei? Seja forte e corajoso! Não se apavore, nem desanime,  
pois o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar”.*

*Josué 1:9*

## AGRADECIMENTOS

Se há uma palavra que pode resumir esses anos no mestrado é a palavra GRATIDÃO. Gratidão a evolução que se deu no campo profissional, acadêmico e pessoal. E só foi possível, primeiramente, por Deus, que sempre me deu força e sabedoria, a minha família e as pessoas que acreditam, às vezes até mais que eu, que posso ir além.

Durante o mestrado fui bastante atuante e recebi confirmações de que todo o esforço vale a pena quando se tem propósito. Em 2018 venci o Prêmio Lince (Minas Gerais) na categoria profissional, em 2019 tive apresentação única no Prêmio Wag (Brasília) e em 2020 recebi uma Menção Honrosa pela apresentação oral da minha pesquisa durante o V Congresso de Pós-Graduação Fluminense, além de ser convidado a ser aluno destaque do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da UENF.

Agradeço a minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Joseane de Souza por todo suporte e por ser tão humana. Digo isso, pois, num momento delicado de Pandemia em que todos foram prejudicados ou tiveram algum tipo de perda, ter o seu incentivo e apoio fez toda a diferença. Estendo esse agradecimento a Prof.<sup>a</sup> Renata Maldonado e a minha amiga e Secretária do Programa de Pós-graduação Ana Paula Caputo por todo suporte ao longo desses anos. Outra Professora que se mostrou sempre disposta a ajudar foi a Prof.<sup>a</sup> Maura da Cunha. Cada uma de vocês fez a diferença para que eu chegasse até aqui.

Agradeço ao meu pai, mãe e irmão por sempre me apoiarem e darem força nos estudos e a toda família do Fernando Lopes que sempre abriram as portas de sua casa me tratando como filho/irmão. Não tenho dúvidas que não teria chegado até aqui sem vocês.

Um agradecimento especial aos meus amigos Eduardo Hypolito, Leandro Pitote e Felício Porto por sempre toparem as minhas loucuras e terem se empenhado a tornar o Documentário “O Preço do Desenvolvimento” realidade.

Agradeço também aos meus colegas de classe que tornaram esses dias mais legais de se viver e a todos os professores do programa que se empenharam todos os anos a contribuir com a nossa formação acadêmica e evolução pessoal.

Por fim, agradeço a esta Universidade, que transformou a minha vida em todos os âmbitos através da EDUCAÇÃO.

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1: Protagonismo na aplicação de políticas públicas .....   | 28  |
| Figura 2: Responsabilidades do Estado segundo Dias e Matos .....  | 31  |
| Figura 3: Financiamento das políticas redistributivas .....   | 35  |
| Figura 4: Financiamento das políticas distributivas .....   | 36  |
| Figura 5: Classificação das Políticas Públicas a partir da relação Custos X Benefícios .....              | 38  |
| Figura 6: Ciclo de Políticas Públicas segundo Saraiva (2006) .....  | 39  |
| Figura 7: Ciclo de Políticas segundo Secchi et al (2019) .....  | 44  |
| Figura 8: Visão das Pesquisas Organizacionais Tradicionais .....  | 47  |
| Figura 9: Estágios do processo de Institucionalização .....   | 49  |
| Figura 10: Categorias dos atores sociais segundo Secchi et al (2019) .....                                | 53  |
| Figura 11: Tipos de agenda segundo o modelo de Fluxos Múltiplos .....                                     | 63  |
| Figura 12: Cadeias de determinação entre agendas .....  | 64  |
| Figura 13: Modelo dos Fluxos Múltiplos .....  | 65  |
| Figura 14: PPA, LDO e LOA .....   | 69  |
| Figura 15: Processo orçamentário .....  | 71  |
| Figura 16: Relação entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas .....                      | 74  |
| Figura 17: Organograma do Fórum de Desenvolvimento do Rio .....   | 80  |
| Figura 18: Instituições que integram o Fórum .....  | 83  |
| Figura 19: Portal ‘querodiscutirmeuestdo.rj.gov.br’ do Fórum de Desenvolvimento do Rio..                  | 85  |
| Figura 20: Visita Participante da reunião da Câmara Setorial de Gestão e Políticas Públicas em 2019 ..... | 89  |
| Figura 21: Visita Não Participante do evento “Desafios a inovação” em 2019 .....                          | 91  |
| Figura 22: Quantidade de eventos do Fórum de Desenvolvimento do Rio por tema.....                         | 94  |
| Figura 23: Supera Rio - Edição Centro Fluminense.....   | 102 |
| Figura 24: Supera Rio - Edição Norte Fluminense.....  | 103 |
| Figura 25: Supera Rio - Edição Noroeste Fluminense .....  | 104 |
| Figura 26: Supera Rio - Edição Baixada Litorânea .....  | 105 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1: Quantidade de eventos do Fórum de Desenvolvimento do Rio por ano (2004-2020)..... | 93 |
|--|----|

## LISTA DE MAPAS

|  |     |
|--|-----|
| Mapa 1: Localização dos eventos por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro (2004-2020).....   | 95  |
| Mapa 2: Localização do foco da discussão dos eventos por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro (2004-2020).....                            | 96  |
| Mapa 3: Localização do foco da discussão dos eventos por área temática e por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro (2004-2020).....        | 97  |
| Mapa 4: Localização dos eventos Supera Rio por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro em 2016.....  | 100 |
| Mapa 5: Localização do foco da discussão dos eventos Supera Rio por área temática e por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro em 2016..... | 101 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1: Cronologia do Ensino de Graduação em Adm. Pública no Brasil segundo Coelho e Nicolini (2013) ..... | 25 |
| Quadro 2: Políticas Públicas e seus significados específicos .....   | 34 |
| Quadro 3: Modelos de Avaliação <i>ex post</i> .....  | 42 |
| Quadro 4: Princípios Orçamentários e seus amparos legais .....   | 72 |
| Quadro 5: Câmaras Setoriais e o foco da discussão de seus eventos .....                                      | 82 |

## **LISTA DE SIGLAS**

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

EBAP-FGV – Escola Brasileira de Administração Pública Fundação Getúlio Vargas

EG-FJP – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

FCLAr-UNESP – Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista

IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação e Cultura

ONG – Organização não-governamental

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PPA – Plano Plurianual

SESU/MEC – Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e Cultura

SUS – Sistema Único de Saúde

TV – Televisão

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

## RESUMO

SOUZA, Danilo Barreto de. Análise da dimensão espacial-institucional do processo e Políticas Públicas: Um estudo de caso do Fórum Permanente De Desenvolvimento Do Rio De Janeiro. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2021, p. 149. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joseane de Souza.

Este trabalho teve como finalidade compreender o papel que o Fórum de Desenvolvimento do Rio desenvolve na Alerj. O objetivo principal era analisar de que forma as discussões do Fórum (dimensão espacial-institucional) influenciam no processo de políticas públicas (dimensão temporal) no estado do Rio de Janeiro. A pesquisa se configurou como exploratório-descritiva e foi realizada através de estudo de caso e levantamento bibliográfico/documental da atuação do Fórum desde sua criação, em 2003, até dezembro de 2020. Foram aplicados questionários e entrevistas e realizadas duas visitas para o aprofundamento da atuação do espaço do fórum como uma arena pública institucionalizada. Verificou-se que o estímulo da ALERJ na criação e nos incentivos a consolidação de meios para promover a participação das diversas instituições e atores políticos pode ajudar a criar uma base mais sólida para o enfrentamento dos problemas públicos existentes, bem como pode contribuir para um processo de construção de políticas públicas mais efetivo. Contudo, ainda que o Fórum não tenha com um de seus objetivos a participação das instituições da sociedade civil organizada, promover essa interação é condição necessária para maior efetividade de suas proposições.

Palavras chaves: Políticas Públicas, Participação, Fórum de Desenvolvimento do Rio.

## **ABSTRACT**

This work is aimed to understand the role that the Rio Development Forum plays at Alerj. The main objective was to analyze how the Forum discussions (spatial-institutional dimension) influences the public policy process (temporal dimension) in the state of Rio de Janeiro. The research was configured as exploratory-descriptive and was carried out through a case study and bibliographic/documentary survey of the Forum's performance since its creation, in 2003, until December 2020. Questionnaires and interviews were applied and two visits were made to deepen the role of the forum space as an institutionalized public arena. It was found that Alerj's encouragement in the creation and incentives for the consolidation of means to promote the participation of various institutions and political actors can help create a more solid basis for dealing with existing public problems, as well as contributing to a process for the construction of more effective public policies. However, even though the Forum does not have the participation of organized civil society institutions as one of its objectives, promoting this interaction is a necessary condition for greater effectiveness of its proposals.

**Keywords:** Public Policies, Participation, Rio Development Forum.

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| 1. INTRODUÇÃO.....  | 13  |
| 2. METODOLOGIA.....   | 16  |
| 3. POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÃO CONCEITUAL E TEMPORAL.....  | 20  |
| 3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS BASE E PRESSUPOSTOS.....   | 20  |
| 3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÃO CONCEITUAL, TEMPORAL E TIPOS DE AVALIAÇÃO .....   | 30  |
| 4. O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÃO ESPACIAL INSTITUCIONAL E DE ATORES NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL..... | 45  |
| 4.1. A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES NA DINÂMICA DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....                                   | 45  |
| 4.2. ATORES SOCIAIS NA DINÂMICA DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....   | 50  |
| 4.3. PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL .....   | 59  |
| 4.4. O PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....  | 69  |
| 5. O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DO RIO COM ARENA PÚBLICA INSTITUCIONALIZADA .....   | 78  |
| 5.1. O FÓRUM PERMANENTE DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUA ESTRUTURA.....                                 | 78  |
| 5.2. A DINÂMICA DAS REUNIÕES DO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DO RIO.....  | 86  |
| 5.3. GEOLOCALIZAÇÃO DOS EVENTOS REGISTRADOS.....  | 92  |
| 5.4. O SUPERA RIO: UMA ALTERNATIVA DE EVENTO PARA TODO O ESTADO.....  | 98  |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 107 |
| REFERÊNCIAS .....   | 111 |
| ANEXOS.....   | 117 |

## 1. INTRODUÇÃO

A reforma administrativa do Estado brasileiro ocorrida em 1988 garantiu a sociedade o direito a participação, bem como, de forma indireta, a gestão de programas e políticas públicas desenvolvidas nas três esferas de governo. Essa possibilidade de participação pode potencializar a formulação de políticas públicas mais condizentes com a realidade da sociedade. Para que haja uma participação efetiva da sociedade é necessária uma combinação de fatores que passam por todas as dimensões das políticas públicas – conceitual, temporal, espacial-institucional, de atores e comportamental (SECCHI, 2019), e depende diretamente do jogo político.

No caso do estado do Rio de Janeiro, que saiu de capital do país a um dos estados mais endividados com seis dos seus Ex-Governadores presos ou afastados até 2021, boa parte da classe política se encontra desacreditada e carente de quadros que de fato estejam preocupados com o desenvolvimento do estado e seus municípios. Com isso em mente, os espaços institucionais criados para estimular a participação dos atores sociais são importantes instrumentos para a recuperação do bom sentido da política e podem funcionar como indutores do desenvolvimento no estado.

Dentre tais espaços, pode-se destacar o Fórum de Desenvolvimento do Rio, criado em 2003 para funcionar através de um sistema de câmaras setoriais temáticas e eventos. Desde sua criação tem reunido instituições variadas de todas as mesorregiões do estado através de reuniões mensais e discussões que, em muitos casos, dão base ao Legislativo Fluminense.

Considerando que o Fórum de Desenvolvimento do Rio, apesar de ser um órgão subordinado a ALERJ, possui administração, agenda e eventos próprios e que seu principal objetivo é promover um canal constante de interação do legislativo com diversas instituições do estado, o primeiro ponto a ser questionado é saber para quais etapas da construção de políticas públicas suas atividades têm contribuído. Sendo assim o trabalho se pautou na seguinte pergunta: Quais etapas do ciclo de políticas públicas estão sujeitas a interferências do Fórum de Desenvolvimento do Rio?

A pesquisa consiste em analisar em quais fases da construção de políticas públicas o trabalho realizado pelo Fórum tem sido aproveitado pela ALERJ e, até mesmo membros do executivo estadual. Ou seja, apesar do modelo inovador que produz conteúdo após as reuniões e o torna público através das redes sociais, site e canal de televisão, as proposições do fórum

têm ficado no âmbito da discussão ou têm contribuído para a criação, por exemplo, da agenda governamental?

O principal objetivo do trabalho foi compreender de que forma as discussões do Fórum de Desenvolvimento do Rio (dimensão espacial-institucional) influenciam no processo de políticas públicas (dimensão temporal) no estado do Rio de Janeiro. Para isso, realizou-se uma imersão teórico-conceitual para tratar do conceito de políticas públicas e seus pressupostos e das formas de atuação do poder legislativo no processo de construção de políticas públicas.

Além disso, buscou-se analisar a dinâmica das reuniões realizadas pelo Fórum com o averiguar quem ocupa as cadeiras, quem tem direito a fala, quem apresenta e quem escuta, bem como o conteúdo discutido nas reuniões. A partir da geolocalização dos eventos registrados no portal do Fórum foi possível identificar onde se concentraram os eventos físicos e o direcionamento das discussões por área, temática e ano desde a criação até o Dezembro de 2020. O levantamento dos modelos de reunião e eventos pode servir como exemplos para novas iniciativas de participação e espaços de integração que venham a ser criados, bem como representa um importante instrumento de gestão para o Fórum de Desenvolvimento do Rio.

O trabalho foi dividido em cinco capítulos. Além deste, de caráter introdutório, o Capítulo 2 traz a metodologia utilizada durante a pesquisa. Já os Capítulos 3 e 4 trazem sustentação teórica da pesquisa. O terceiro está dividido em duas seções: na primeira se discute, a luz da literatura, os pressupostos e conceitos que dão base aos principais conceitos de políticas públicas, apresentados mais detalhadamente e acompanhados da dimensão temporal na segunda seção.

O quarto capítulo aborda a dimensão espacial-institucional das Políticas Públicas. Neste se trabalha os sistemas de governos ou contextos institucionais em que uma política pública se desenvolve. Este está dividido em quatro seções. A primeira trabalha a influência das instituições na dinâmica de construção das políticas públicas; a segunda a forma que os atores sociais influenciam na dinâmica de construção das políticas públicas, a terceira aborda como a participação social atua na construção da Agenda Governamental e, por fim, a importância do Poder Legislativo no processo de construção de políticas públicas.

O quinto capítulo traz uma análise empírica sobre a maneira pela qual o Fórum de Desenvolvimento do Rio contribui para a construção da agenda formal no processo de construção de políticas públicas no estado do Rio de Janeiro. Essa análise passa sobre a

descrição da estrutura do fórum, da dinâmica das reuniões, a geolocalização dos eventos registrados e da descrição do Supera Rio como uma alternativa para minimizar a distância do Fórum da Alerj das regiões mais afastadas da capital. Para finalizar são apresentadas as principais conclusões alcançadas após a realização desta pesquisa.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada foi baseada nos objetivos e específicos e no principal objetivo do trabalho, que é compreender de que forma as discussões do Fórum de Desenvolvimento do Rio (dimensão espacial-institucional) influenciam no processo de políticas públicas (dimensão temporal) no estado do Rio de Janeiro. A pesquisa se configura como exploratório-descritiva, na medida em que se realizou um estudo de caso, bem como visitas para entender a dinâmica das reuniões e da participação dos atores sociais no Fórum (GIL, 2008). Além disso, trata-se de uma abordagem quanti-qualitativa. Isso se dá devido a necessidade de se apresentar as duas abordagens para que se atinja os objetivos estabelecidos previamente (SANTOS et. al, 2017).

Para realizar os apontamentos acerca dos conceitos e pressupostos das políticas públicas e atuação do poder legislativo no processo de construção das mesmas o método e a técnica de coleta de dados utilizados foram a pesquisa bibliográfica nos livros e artigos dos principais autores da área. Para Cervo et al (2007), é a partir da pesquisa bibliográfica que se constitui uma base para os estudos científicos, ou seja, é a partir dessa que se busca um determinado nível de domínio sobre determinado tema.

Com isso em mente, o Capítulo 3 é o que dá base para este trabalho e tem por objetivo abordar conceito de políticas públicas e de como se dá seu processo de construção. Para realizar os apontamentos acerca dos conceitos e pressupostos que das políticas públicas o método e a técnica de coleta de dados utilizados foram à pesquisa bibliográfica nos livros e artigos dos principais autores da área.

Este capítulo teórico se divide em duas seções. Na primeira seção, tem-se um breve histórico da evolução das técnicas administrativas até que se chegue ao estudo das políticas públicas propriamente ditas já no final do século XX no Brasil. Além disso, são apresentados alguns conceitos bases importantes, considerando as diferentes correntes teóricas que se dedicam ao estudo das políticas públicas. Dentre eles, destacam-se o conceito de problema público, de problema social, a noção de público e também duas abordagens existentes na definição do que é política pública: o estado Centrica e a multicêntrica.

A abordagem que norteia as discussões ao longo dessa dissertação é a multicêntrica. Essa abordagem foi escolhida exatamente porque a razão de ser do Fórum é atrair atores além do estado para que, a partir do espaço de integração proporcionado pelas ações do Fórum, eles

participem do processo de construção e adequação das políticas públicas no estado do Rio de Janeiro.

Na segunda seção, apresenta-se inicialmente as funções básicas Estatais como base a apresentação do conceito de política pública atrelado à ação ou não do Estado. Nessa seção se discute a finalidade das políticas públicas a partir de diversas óticas de intencionalidade, ora para promover bens públicos, ora para resolver problemas públicos.

Logo depois são expostas algumas formas de classificação das políticas públicas como, por exemplo, sua divisão em políticas distributivas, redistributivas, constitutivas e regulatórias ou em relação ao seu Custo X Benefício. E, por fim, é apresentado o ciclo de políticas públicas (também chamado dimensão temporal da dinâmica de construção das políticas) com uma ênfase aos modelos de avaliação *ex post* como importante etapa para a criação de políticas mais eficientes, eficazes e efetivas.

Já no Capítulo 4, apresenta-se o conceito de política pública, seus pressupostos, características, tipologias, as etapas pelas quais uma política passa até ser colocada em prática, bem como alguns modelos de avaliação que auxiliam no melhoramento das ações em questão e também na construção de novas políticas. Ou seja, trabalhou-se com as dimensões de conteúdo e temporal das políticas.

Na primeira seção são discutidos os conceitos de instituições e organizações, bem como as etapas do processo de institucionalização. A segunda seção deste capítulo é dedicada à análise dos atores sociais - indivíduos, grupos e organizações com características próprias que carregam consigo regras formais e informais – as quais podem ter influência direta ou indireta sobre a dinâmica de construção de uma política pública. Posteriormente é realizada uma categorização desses atores, mostrando a forma de atuação de cada um deles. Essa categorização é necessária para que se possa compreender a maneira pela qual os atores atuam no Fórum de Desenvolvimento do Rio.

A partir do conceito de arena pública é discutido a importância da participação dos diversos atores sociais na dinâmica de construção de uma política com o foco na etapa de formulação de uma agenda governamental, ou seja, como os atores exercem influência nas escolhas das ações estatais e, conseqüentemente, na vida dos cidadãos.

Por fim, com o objetivo de dar base a compreensão e análise de dados coletados, apresenta-se as formas que o Poder Legislativo pode influenciar no processo de políticas públicas, seja nas definições de agenda em meio à dimensão temporal de políticas públicas ou por meio de alterações/aprovação no orçamento público, independente da peça orçamentária

por ele utilizada. Para essa compreensão o método e a técnica de coleta de dados utilizados foram a pesquisa bibliográfica nos livros e artigos dos principais autores da área, assim como nos penúltimos capítulos.

O Capítulo se dedica a apresentar a maneira pela qual o Fórum de Desenvolvimento do Rio pode contribuir para o processo de construção de políticas públicas no estado do Rio de Janeiro. As seções passam pela apresentação e história do Fórum, exemplificação dos modelos de reunião, geolocalização dos eventos registrados ao longo dos últimos 17 anos e um destaque ao evento que mais aproximou o Fórum e a Alerj como um todo das mesorregiões mais afastadas da capital.

Neste capítulo foram utilizados alguns métodos e técnicas metodológicas. Para o aprofundamento da compreensão acerca da atuação do Fórum foram coletados dados primários, através da aplicação de questionários e da realização de entrevista semiestruturada. Importante considerar que, como a pesquisa de dissertação é um aprofundamento da pesquisa realizada na monografia para a conclusão do curso de graduação em Administração Pública, alguns dados primários obtidos em pesquisa de campo realizadas em 2017 foram reutilizadas.

A entrevista é uma das técnicas mais utilizada nas pesquisas científicas, considerando que se adequa bem na obtenção de informações além dos registros técnicos, sendo possível compreender as percepções do entrevistado sobre o objeto pesquisado (CERVO et al, 2007). Para aprofundar ainda mais o conhecimento obtido acerca da atuação Fórum, foi aplicada uma entrevista semiestruturada com um questionário aberto específico para a subdiretora do mesmo, através do qual foi possível obter informações mais aprofundadas a respeito da criação e desenvolvimento do Fórum enquanto celeiro de atores sociais com interesses em contribuir na dinâmica de construção das políticas públicas (GIL, 2008). Ambos questionários foram divididos em informações do pesquisador, informações do entrevistado e informações sobre o fórum, suas câmaras setoriais e seus eventos.

Para se compreender os modelos de reunião, utilizou-se como método o estudo de caso e como técnica duas visitas semelhantes a observações participante e não participante. A primeira foi realizada durante uma reunião da Câmara Setorial de Gestão e Políticas Públicas e a segunda durante um evento organizado pelo Fórum.

Segundo Gil (2008), a observação é um elemento fundamental para o levantamento de dados nas ciências sociais, uma vez que a partir dela pode se definir diversas fases de uma pesquisa, desde o problema até a análise dos dados. Contudo, é no levantamento dos dados que a mesma se mostra mais evidente. Ainda segundo o autor, apesar do método ser encarado

por alguns como algo primitivo, e, por tanto, incerto, o método observacional é um dos que possibilita maior grau de precisão nas ciências sociais exatamente por proporcionar ao pesquisador um contato mais direto com o objeto da pesquisa que não seria possível de forma tão clara caso feito apenas nos materiais gráficos, site e registros, no caso do Fórum de Desenvolvimento do Rio. No caso deste trabalho, a visita se difere da observação pela sua intensidade e duração, tendo ocorrido através das mesmas práticas, contudo num período muito inferior ao que levaria uma observação de fato.

Ambas as visitas se deram de forma assistemática, ou seja, toda a busca por conhecimentos adicionais se deram através de experiências casuais, sem que se tenha de antemão definido temas, aspectos e os meios relevantes que seriam utilizados para observá-los. Sendo assim, as duas reuniões selecionadas foram objetos de visitas de forma livre, onde inclusive houve cuidado para que não se alterasse o fluxo e formato da reunião através de minha participação enquanto pesquisador. Além disso, metodologicamente as visitas se deram de forma individual, considerando que foram realizadas apenas por um pesquisador e a partir de observações da vida real, tendo em vista que são experiências casuais que não se aplicam a atividades laboratoriais (RUDIO, 2007).

Por último, utilizou-se como instrumento a pesquisa documental, metodologia muito semelhante a pesquisa bibliográfica, contudo se difere na medida em que não recorre a fontes diversificadas, dispersas e sem tratamento analítico (MATOS e LERCHE, 2001). No caso da geolocalização utilizou-se o registro dos eventos realizados e registrados no portal “<https://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/>” desde a criação do Fórum, em 2003, até Dezembro de 2020. Neste levantamento não foram consideradas as reuniões mensais das câmaras setoriais, tendo em vista que essas ocorrem em grande quantidade e em caráter mais interno para os Deputados e instituições parceiras. Para o levantamento das informações e classificação dos eventos, foram utilizadas as oito temáticas das câmaras setoriais do Fórum.

Já para as análises do Supera Rio como alternativa para aproximar o Fórum da Alerj das regiões mais afastadas da capital a técnica de coleta de dados também foi a pesquisa documental (GIL, 2008). Nessa, foram utilizados os registros dos eventos no portal, bem como as notas taquigráficas e cartas redigidas pelo fórum e disponíveis nos anexos 6, 7, 8 e 9 deste trabalho.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÃO CONCEITUAL E TEMPORAL

#### 3.1. Políticas Públicas: conceitos base e pressupostos

A constante evolução da comunicação e informática somadas ao processo de globalização faz com que os contextos em que se desenvolvem as atividades estatais sejam cada vez mais dinâmicos. Como consequência dessa evolução, as instituições políticas necessitam se modernizar para promover a relação entre demanda, políticas e resultados de forma mais eficaz possível. Para entender os processos e canais pelos quais os cidadãos e instituições apresentam suas demandas e as mesmas são inseridas na agenda governamental é preciso primeiro compreender a evolução do conceito de política pública, suas fases e como os modelos de avaliação podem influenciar na construção de políticas públicas mais eficientes e eficazes, seja a avaliação feita pelo órgão implementador ou por instituições com interesses afins.

Antes de abordar uma evolução do conceito de políticas públicas no Brasil é necessário discorrer sobre as diferenças existente na tradução da palavra política nos países pertencentes à América Anglo-Saxônica. Essa necessidade se dá exatamente pela confusão que esse homônimo perfeito pode causar na discussão. Na língua inglesa há uma separação em diferentes termos para a palavra política: *politics* e *policy* são os dois mais popularmente trabalhados, e *polity*, esse último mais abordado nos trabalhos acadêmicos mais recentes da temática.

Como colocam Couto e Arantes (2006, p.46), “se quisermos, portanto, compreender corretamente a dinâmica política real das democracias constitucionais, é indispensável verificar como regimes desse tipo são capazes de distinguir e articular essas três dimensões do arcabouço institucional e da dinâmica política”.

Com isso em mente, pode-se traduzir *politics* enquanto política no âmbito do jogo de interesses e poder presentes não só no setor público, mas também no dia-a-dia, nas relações entre consumidores e empresas, familiares, etc., ou seja, este termo se refere às formas de inter-relação e manutenção de poder de homens sobre outros na sociedade. Política enquanto *polity* trata-se da tradução da palavra como ser político, individual ou coletivo, ou ainda como sistema de governo. Por fim, a política como *policy*, sinônimo de políticas públicas, ou seja, como uma medida tomada a partir da identificação de um problema público ou do

reconhecimento da necessidade de se promover um bem público<sup>1</sup>, ou onde simplesmente há a tomada de decisão e consequente ação política (SECCHI et al, 2019).

O Setor Público, principalmente nas duas últimas décadas, tem operado buscando estabelecer um equilíbrio entre políticas que dinamizam a economia e promovam crescimento econômico com aquelas que têm como foco a diminuição das desigualdades sociais. Contudo, a busca por esse equilíbrio ocorre há tempos, sempre alterando a forma com que o Estado atua na sociedade. Lopes et al (2008) coloca que nos séculos XVIII e XIX os principais objetivos do Estado eram sempre direcionados a segurança pública e promoção da defesa nacional. E, conforme a democracia foi evoluindo, a função do Estado foi se diversificando. Atualmente, pode-se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar social e para isso ele precisa se desenvolver e aprimorar suas ações para atender as inúmeras demandas sociais (LOPES et al. 2008).

Para SARAIVA (2006) num Simpósio sobre o futuro dos serviços públicos ocorrido em 1996 os ministros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE apresentaram algumas razões para se reexaminar os papéis dos governos, principalmente após o término da Segunda Guerra Mundial:

- A mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional;
- Os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas;
- A diversificação das necessidades da sociedade;
- As novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia;
- A crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência; e
- Provisão de informação em todas as áreas de ação governamental

(SARAIVA, 2006).

Seguindo a análise, os surgimentos de novas técnicas de administração no século XX são produtos de uma necessidade de se reinventar e permanecer competitivo, no caso das empresas, e melhorar o atendimento à população, no caso dos governos. No setor privado surge a ideia de que as decisões gerenciais por si só eram capazes de alcançar os objetivos

---

<sup>1</sup> “O conceito de bem público é aqui entendido como um princípio, isto é, como um imperativo moral que sobrepõe à dignidade humana aos interesses, inclinações e circunstâncias individuais. [...] O público corresponde a uma concepção moral do bem comum” (SOBRINHO, 2013. n.p).

almejados, adotando assim o planejamento organizacional na orientação dos objetivos e metas das organizações principalmente nas décadas de 1950, 1960 e início da década de 1970.

Já no setor público teve-se a emergência dos macros sistemas de planejamento governamental com criação de órgãos, comissões, ministérios e corporações com o objetivo de promover desenvolvimento (SARAIVA, 2006). Era o Estado estabelecendo diretrizes e assumindo o papel de promotor do desenvolvimento nacional. Lima e Simões (2010 apud SOUZA, 2017) mostraram que experiências de Estados mais dinâmicos e ativos levaram a crença de que para que haja um crescimento industrial mais acelerado era necessário que houvesse intervenção governamental. Esses Estados mostraram a constituição de elementos chaves nos esforços bem-sucedidos para a construção de modernas economias.

Apesar de grande parte da América Latina e em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento o foco nas décadas de 1950, 1960 e 1970 ter sido planos macros de desenvolvimento pautados no desenvolvimento industrial e de infraestrutura, Peters e Pierre (2010) defendem que as reformas administrativas iam um pouco além ao gerar a consciência de que política e gestão apesar de serem coisas distintas, deveriam ser encaradas como aliadas e impulsionadoras da relação Estado e Sociedade, onde a política se enquadrava nas questões de representação e *accountability*<sup>2</sup> e a gestão na implementação e exercício do poder político e da lei (PETERS E PIERRE, 2010). Contrários aos argumentos de Friedch (n.d. apud PETERS E PIERRE, 2010), que afirma que, de modo geral, as reformas e reestruturações do Estado a partir dos anos 1940 buscavam apenas o empoderamento dos escalões inferiores dos servidores públicos e a estimular a discricção exercida nos níveis de organização (políticos e gestores).

Seguindo mais adiante, com as mudanças tecnológicas e processo de globalização intensificado, as técnicas administrativas começaram a sofrer alterações e impactar o dia-a-dia das empresas. O contexto, agora mais dinâmico, as guerras, crises petrolíferas e financeiras das décadas de 1970 e 1980 impuseram a necessidade de um modelo de gestão que fosse capaz de acompanhar as mudanças e influências do ambiente externo, não controláveis pelos gerentes das organizações. A partir de então era necessário trabalhar com estratégias e não somente mais com metas e objetivos rígidos, essas deveriam ser mais ágeis e flexíveis de modo a impedir que a conjuntura externa influenciasse no planejamento das organizações e que essas fossem capazes de conceder respostas imediatas (SARAIVA, 2006). Surge então o

---

<sup>2</sup> O termo *accountability* é o mesmo que “prestação de contas com responsabilidade”. Como a soma dessas palavras é de difícil tradução, não havendo uma palavra que possa ser usada de forma clara com a mesma acepção, ela será apresentada ao longo do trabalho em inglês.

Planejamento estratégico. “Vai-se impondo, assim, a gestão estratégica, que não prescinde do planejamento, mas permite reação imediata da organização aos desafios e às oportunidades que surgem do contexto” (SARAIVA, 2006. p. 26).

Mesmo com as técnicas administrativas avançando, as organizações do setor público pouco absorveram essas transformações, como mostra Saraiva (2006):

“As organizações estatais reagiram tardiamente ou não se modificaram em face das novas circunstâncias. O resultado foi uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade. No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. A telemática (comunicações + informática) permitiu fortalecer a transparência e o consequente controle social das ações do Estado” (SARAIVA, 2006. p.26).

As duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo advento das correntes ideológicas liberais, que assumiram o *mainstream* ideológico em relação ao papel do Estado sobre o desenvolvimento, fazendo acreditar que o mercado por si só era capaz de conduzir o país (SOUZA, 2017). Contudo, é a partir da década de 80 que as políticas públicas ficam mais em evidência e começam de fato a assumir o papel de importância no setor público, frente às ações focadas no planejamento (SARAIVA, 2006). Isso permitiu um enriquecimento das ações do Estado, que foram fortalecidas com derivações da tecnologia, economia e administração. Passa-se a analisar a ação Estatal “por meio seus fluxos, da sua dinâmica, e modificar, assim, a perspectiva – até então privilegiada ou única – de exame de normas e estruturas” (SARAIVA, 2006). Ideia que permanece até os dias atuais e de certa forma justifica este estudo. Como o próprio autor expõe:

“[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo” (SARAIVA, 2006. p. 26 e 27).

Como vinha sendo exposto, durante a segunda metade do século XX, o Estado brasileiro passou por dois principais momentos. No primeiro momento mostrava-se como organizador e ator social, “interferindo na economia e definindo os rumos do desenvolvimento. Nesse período, iniciado pós Segunda Guerra Mundial e estendido até o início da década 1970, foram períodos onde a intervenção estatal foi de extrema importância para o desenvolvimento econômico brasileiro, principalmente para o Nordeste e Centro-Oeste” (OLIVEIRA, 2011). Apesar dos estudos sobre Políticas Públicas terem se desenvolvido mais fortemente a partir da década de 60, mesmo com interferências das

culturas políticas dos países, mainstream ideológicos diversos, é somente a partir dos anos 80 que a disciplina ganha corpo e relevância nas Ciências Políticas. “Hoje [...] dispõe-se de um razoável acervo de conhecimentos que vão desde a construção de tipologias e inovações conceituais a identificação de estruturas, estabelecimento de ciclos e identificação de aspectos normativos” (GIOVANNI, 2009. p.8).

Um reflexo desse não acompanhamento das organizações estatais às evoluções da administração está nos três ciclos apresentados para o ensino em Administração Pública/Políticas Públicas no Brasil apresentados por Coelho e Nicollini (2013) e reafirmados no Dossiê do Campo de Públicas de 2014.

Como mostra o Quadro 1, em 1952 ocorre à irradiação com o signo da administração científica aplicada ao setor público na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAP-FGV em 1952. O curso se propagou nas universidades brasileiras e após o surgimento de 31 cursos ocorre um auge do ensino em Administração Pública no quinquênio 1966-1970, onde o Ministério de Educação e Cultura – MEC o reconhece, amplia suas vagas e ajusta seu currículo para atender a demanda Estatal e produzir quadros capazes de trabalhar em prol do desenvolvimento nacional através dos grandes planos anteriormente mencionados.

Contudo com os acontecimentos da década de 1970, o *enforcement* do currículo mínimo de administração – com lógica totalmente adversa Administração Pública, a diluição do *ethos* republicano e de administração pública com a sobreposição da gestão empresarial no ‘Estado-Empresa’ e o milagre econômico fizeram com que administração fosse sinônimo de Administração de Empresas e conseqüente enfraquecimento dos quadros da Administração Pública formados com a lógica que o serviço estatal demanda.

Quadro 1: Cronologia do Ensino de Graduação em Adm. Pública no Brasil segundo Coelho e Nicolini (2013)

|  |  |
|--|--|
| <b>1º Ciclo</b>  | <b>A irradiação do ensino de graduação em adm. pública no Brasil (1952-1965)</b>               |
| Diante de um pró-ciclo estatal e favorecido pela assistência técnica norte-americana, o ensino superior de administração pública irradiou-se no Brasil. Nascido sob o signo da administração científica aplicada ao setor público na EBAP-FGV em 1952, o bacharelado em Administração Pública reproduziu-se em instituições de ensino superior pelo país, preponderantemente nas universidades federais, com a ascendência da administração para o desenvolvimento, na medida em que aos processos administrativos do governo agregavam-se às funções econômico-sociais do Estado. Na metade dos anos sessenta, dos 31 cursos de administração no país, dois terços eram de administração pública ou enfatizavam este campo do saber. A vivacidade e fluidez de tal ensino, naturalmente, desenvolveram nos cursos uma identidade coletiva de formar quadros de pessoal para a burocracia estatal.   |  |
| <b>2º Ciclo</b>  | <b>Do auge à retração: o ensino de graduação em adm. pública no Brasil (1966- 1982)</b>        |
| No quinquênio 1966-1970, o bacharelado em Administração Pública, em seu auge, reconhecido pelo MEC, divulgado entre os vestibulandos e regulamentado como profissão, ampliou suas vagas e ajustou seus currículos, diversificando-se com a administração para o desenvolvimento (planificação econômica e planejamento governamental) em voga na atividade do Estado e na agenda de pesquisa do campo do saber nesse período. Sem embargo, nos anos setenta, o <i>enforcement</i> do currículo mínimo de administração – com lógica de Administração de Empresas, a diluição do <i>ethos</i> de administração pública com a sobreposição da gestão empresarial no 'Estado-Empresa' e o milagre econômico (e o conseqüente <i>boom</i> do ensino de Gestão Empresarial), retraíram o ensino de graduação em administração pública no país; cada vez mais, a administração no Brasil tornava-se, então, sinônimo de administração de empresas. |  |
| <b>3º Ciclo</b>  | <b>Da letargia ao (re)alento: o ensino de graduação em adm. pública no Brasil (1983- 1994)</b> |
| A retração do ensino de graduação em administração pública no Brasil nos anos setenta converteu-se em letargia na década de oitenta, simbolizada pela descontinuidade do bacharelado da EBAP-FGV em 1982. Em um contexto de crise do Estado, subentendia-se uma perda da razão de ser e/ou desnecessidade de cursos de graduação em administração pública. Das experiências – tradicionais – dos anos 1969 e 1970, remanesce o curso da EAESP-FGV. É a partir da Constituição de 1988 que se retomaria o ensino de graduação em administração pública no país; mantido na EAESP-FGV desde 1969 e criado na EG-FJP/MG (1987) e na FCLAr-Unesp (1989), tal ensino realentaria a partir de meados dos anos noventa numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do <i>locus</i> do setor público no país.   |  |

Fonte: (COELHO E NICOLINI, 2013, p. 406 apud PIRES et al, 2014. p.120).

Seguindo a análise das informações apresentadas no Quadro 1, tem-se na década de 1980 duas marcas importantes em relação aos cursos e estudo da administração do setor público brasileiro que reafirmam o que a literatura nos mostra. Primeiro a administração pública cai em descrédito e a administração de empresas assume o protagonismo. Porém, com a Constituição de 1988 começa-se a retomar o significado e importância dos estudos de Administração Pública e das funções e ações do Estado.

Em 1995, registravam-se através do cadastro da SESU/MEC treze cursos de administração pública no Brasil. Em 2006, esse número já havia saltado para quase 80 cursos, e em 2013 já havia passado dos 200 cursos espalhados por todo Brasil com quase cinquenta mil alunos matriculados.

Apesar dos altos e baixos dos cursos de Administração Pública ao longo da segunda metade do século XX no Brasil, como nos mostra Giovanni (2009), a produção científica não cessou e o acervo disponível nos dão base e informações históricas. O estudo das técnicas administrativas aplicadas no setor público foi evoluindo e se aprimorando no estudo de políticas públicas que hoje fornecem apoio a intervenções governamentais e a consciência da

pluralidade de atores e interesses envolvidos. Com isso em mente, percebe-se que o conceito de políticas públicas não foi um conceito que se deu em um dado momento de maneira estativa, mas vem evoluindo com o passar dos anos e é elaborado de acordo com as transformações sociais e estatais vivenciadas, bem como pelo contexto em que se inserem, o que faz com ele esteja cada vez mais presente e relacionado aos processos de democratização das sociedades contemporâneas (GIOVANNI, 2009).

Para Saraiva (2006), entender que o processo de política pública estava presente nos processos de democratização das sociedades contemporâneas não foi tarefa fácil para as sociedades que possuíam as ações estatais baseadas no direito e com uma filosofia de Estado baseada também fundamentada no direito. Isso se deu principalmente porque se questionava a validade das novas abordagens, tendo em vista que as mesmas se originaram nos Estados Unidos e Europa. Perguntava-se se o conceito de política pública poderia ser aplicável de forma universal ou era peculiar das sociedades nas quais foi produzido.

O problema de uma abordagem realizada estritamente sob a ótica do direito seria a limitação e insuficiência teórica para compreender a riqueza e diversidade da composição das ações estatais. Estende-se, porém, que as visões são complementares e não excludentes. O fato do surgimento de uma abordagem voltada para as políticas públicas como ação estatal complementa as análises e não excluem a dimensão jurídica (SARAIVA, 2006).

Considerando há uma diversidade no âmbito em que se apresenta o conceito de política pública, é necessário, antes de expô-lo, trazer para a discussão o conceito de problema público, que se coloca como etapa antecedente a formulação de uma política. Só a olhar para o termo parece fácil de decifrar o seu significado, mas é bem mais complexo do que se imagina. É muito mais comum se ouvir falar em problemas sociais que em problemas públicos. Para Lança (2000, p.114) “é um problema social tudo o que constitui problema numa sociedade num determinado momento, em relação aos valores, às crenças, aos usos e costumes”. Podem ser considerados problemas sociais no Brasil a violência, a falta de moradia, a fome, desemprego, falta de saneamento básico, falta de infraestrutura, dependência química aliada à criminalidade, a saúde precária, dentre outros problemas que afetam toda ou parte da população.

Contudo, “nem todos os problemas sociais são problemas públicos” (GUSFIELD, Joseph. 1981 apud LANÇA, 2000. p.114). Para Gusfield<sup>3</sup> (1981 apud LANÇA, 2000. p.114)

---

<sup>3</sup> Joseph R. Gusfield é autor do famoso livro “Drinking-Driving and the symbolic order” lançado em 1981 que analisa a estrutura cognitiva, moral e social na qual um fenômeno é definido e tratado como um problema público no contexto do consumo do álcool na condução automobilística nos Estados Unidos.

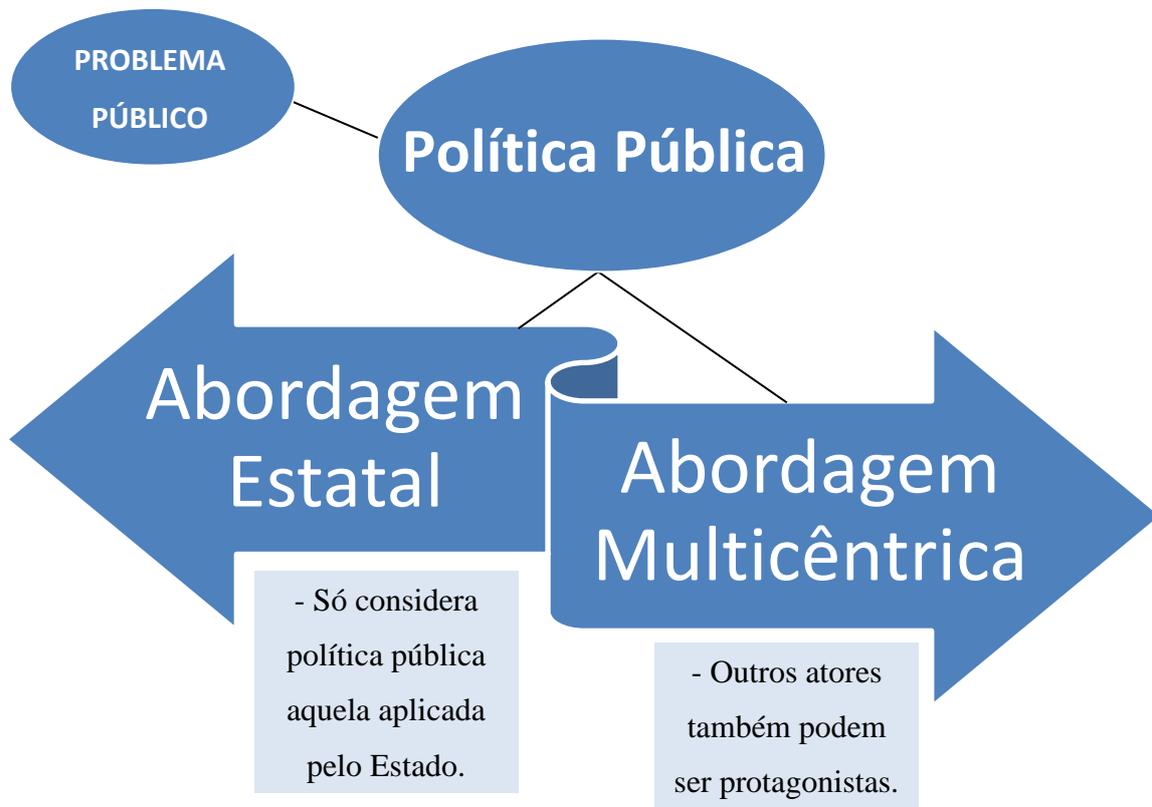
uma situação adversa só se torna um problema público quando assume um nível “societal”, ou seja, quando é reconhecida como um problema pela sociedade e se projeta em conflitos. Ou seja, entra em debate no espaço público e requer ação coletiva de determinada organização atendendo aos seguintes critérios:

1. Que o problema seja tematizado como problemático para a sociedade;
2. Que seja assunto de controvérsia;
3. Que seja tomado em mão por uma instância publicamente reconhecida como sendo capaz de o resolver (LANÇA, 2000. p.114).

Para Lança (2000), torna-se importante ressaltar que, baseado na possibilidade de resolução de diversos atores, o problema público não deve ser confundido com a noção de Estado Providência, na qual o Estado assume a responsabilidade total pela resolução, mas são antes problemas que, ainda que possam ser retratados ou minimizados pela ação estatal, podem ter sua resolução atribuída a organizações privadas, não governamentais e grupos sociais, tendo em vista que no Brasil se possui um contexto social democrático e extremamente diverso em todos os âmbitos.

Esse ponto é o que gera discussão e dá base para duas abordagens do conceito de políticas pública. Alguns autores possuem uma visão estatista e outros multicêntrica quando o assunto é a dinâmica de construção de políticas públicas. Para os que possuem a abordagem estatista, uma política para ser considerada pública deve ser aplicada somente pelo Estado, ou seja, a política é pública ou não de acordo com a personalidade jurídica do ator responsável por sua formulação e implementação. Enquanto para os que possuem uma abordagem multicêntrica as organizações privadas, não governamentais, redes de políticas públicas, grupos sociais e outros atores também podem assumir o protagonismo no estabelecimento de políticas públicas (SECCHI et al, 2019).

Figura 1: Protagonismo na aplicação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria. (SECCHI et al, 2019)

Conforme exemplificado na Figura 1, quando ocorre a identificação de um problema público, posteriormente se estabelece uma política que na visão estadocêntrica deverá ser implementada só, e somente só, pelo Estado, seja por instituições da administração pública direta ou por órgãos que compõe a administração pública indireta, tais como autarquias, fundações ou empresas públicas. Por outro lado, na visão multicêntrica, também chamada de policêntrica, há a possibilidade da formulação ou implementação (fases que serão exemplificadas mais a frente) dessa política serem realizadas por outros tipos de organizações que não sejam públicas.

De certo modo, o Estado não é o único a aplicar políticas consideradas públicas, considerando que os grupos de interesses sempre se manifestam e algumas organizações percebem problemas e se mobilizam para resolver. Alguns exemplos são os trabalhos de Organizações da Sociedade Civil – OSC, popularmente chamadas de Organizações Não Governamentais, em comunidades carentes da Região Metropolitana do Rio, os projetos educativos e ambientais realizados por organizações privadas e os projetos sociais realizados por organizações religiosas e até mesmos por associações de bairros, grupo de moradores.

Secchi et al (2019) estabelecem algumas justificativas do porquê a abordagem multicêntrica seja uma abordagem mais adequada:

1. A interpretação do que seja um problema público e do que seja a intenção de enfrentar um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema;
2. A abordagem multicêntrica evita uma pré-análise de personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas;
3. [...] permite um aproveitamento do instrumental analítico e conceitual da área de política pública para um amplo espectro de fenômenos político-administrativos de natureza não estatal;
4. A distinção entre esfera pública e esfera privada faz mais sentido que a distinção entre esfera estatal e não estatal;
5. [...] os atores “societais” têm acesso a outros instrumentos de política pública [...] Coerção é um mecanismo de política pública, mas não é o único. (SECCHI et al, 2019. P.4)

Um último passo para começar a se discutir os conceitos de política pública e ter ciência do conceito de público. Há uma oposição direta entre o que se encontra inserido na esfera pública e o que se encontra na esfera privada. Para que haja intervenção governamental ou ação comum é necessário que haja a compreensão do público. A compreensão dessa esfera comum engloba a educação pública, os espaços públicos, saúde pública, transporte público, entre outros termos muito populares. Ou seja, “o conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros. Essa dimensão comum é denominada propriedade pública, onde um problema ou bem não pertence a ninguém em particular [...]” (DIAS e MATOS, 2015. p.11). Em outras palavras:

A sua localização na esfera pública é a condição de tornar-se objeto de política pública. É nesse âmbito que as decisões tomadas pelo público, para tratar de questões que afetam as pessoas em comunidades; todos os tipos de outras decisões são feitas em empresas, nas famílias e em outras organizações que não se consideram parte da esfera pública. A esfera pública pode ser pequena como uma vila ou do tamanho de um país. Qualquer que seja a escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados (DIAS e MATOS, 2015. p.11).

Tendo em vista a apresentação breve de uma evolução das técnicas administrativas, da diferença que há no termo política na tradução para a língua anglo-saxônica, bem como da noção de problema público e do conceito de público, que pressupõe o estabelecimento de políticas públicas, pode-se partir agora para os consensos e dissensos presentes na literatura mais recente acerca de políticas públicas, além de mostrar suas diversas dimensões e tipos de avaliação. Destrinchar tais conceitos e definições é importante para uma maior compreensão

de como os atores percebem e recebem as políticas, e de quais são as possibilidades e devolutivas que podem influenciar na construção de políticas mais efetivas, eficientes e eficazes.

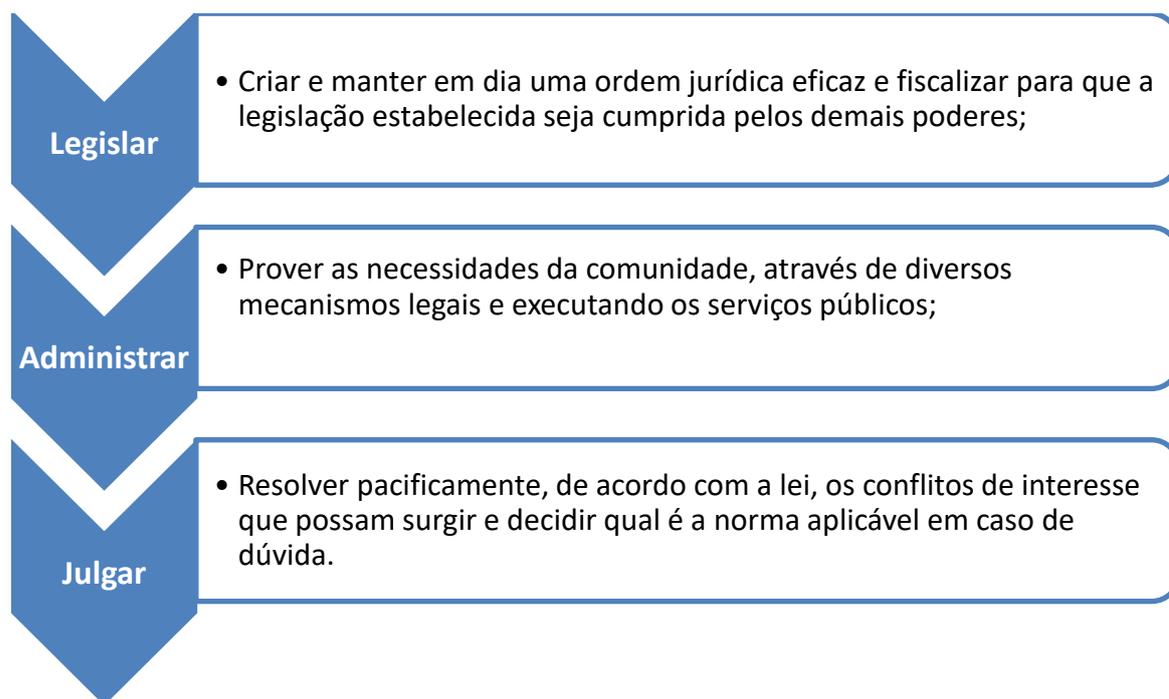
### **3.2. Políticas Públicas: dimensão conceitual, temporal e tipos de avaliação**

O termo política pública abrange diversos significados e campos de estudo das Ciências Políticas. Pode-se citar aqui diversos tipos de políticas públicas, desde as que têm como objetivo a economia de todo um país até as políticas de atenção básica à saúde implementadas nos postos de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar dessa grande interdisciplinaridade, todas as suas descrições se cruzam como o estudo de ações que têm como foco um problema ou um bem público.

No mundo, os estudos sobre políticas públicas ganharam força a partir de meados do Século XX com a publicação do livro “Política: quem ganha o quê, quando e como?” em 1936 do autor Harold Lasswel. Um pouco mais tarde, em 1951, dois livros considerados marcos dos estudos da política pública foram lançados: “O processo governamental”, de David B. Truman, e “As ciências políticas”, de Daniel Lerner e Harol D. Lasswel. A partir de então as políticas públicas foram se constituindo como área disciplinar específica, coisa que só aconteceu no Brasil a partir da década de 1980 (DIAS e MATOS, 2015).

O conceito de política pública está diretamente ligado à função que o Estado deve desempenhar na sociedade. A ele cabe a manutenção da ordem, da justiça e a promoção do bem comum. Para isso, como mostra a Figura 2, o Estado deve desempenhar três funções:

Figura 2: Responsabilidades do Estado segundo Dias e Matos



Fonte: (DIAS e MATOS, 2015).

Entendidas as funções básicas do Estado a partir da Figura 2, cabe ressaltar que são os governos que definem prioridades e a forma com que serão utilizados os recursos públicos. São dos governos, através da gestão pública, a missão de conduzir o processo de planejamento, identificação de problemas, formulação, implementação das políticas a serem aplicadas e sua avaliação.

Para Moore (1984 apud LYNN, 2010. p.37) a gestão pública tem como essência “conceber e implementar políticas públicas que realizem o potencial de um dado cenário político e institucional”, potencial que ele chama de valor público. A partir disso o primeiro conceito de política pública pode ser apresentado como os conjuntos de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas” (DIAS E MATOS, 2015. p.12).

Alguns autores como Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986) e Dye (1984 apud SOUZA et al, 2016. p. 41) definem política pública como toda e qualquer ação governamental que tem impacto na vida dos cidadãos. Nesse sentido as políticas públicas assumem um sentido amplo e seguem a abordagem estatal, o que a priori ignora a possibilidade de participação de organizações privadas e não governamentais no estabelecimento e implementação das políticas.

Na concepção de Secchi et al (2019), uma política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Mais adiante ele vai dizer que o conceito de política como diretriz que resolve problemas diz respeito a uma relação de atividade ou passividade de algum ator e que essa relação também faz parte da política pública, podendo ser dividida em duas dimensões: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Azevedo (2003) complementa ao definir política pública como uma ação pensada para a minimização ou extinção de um problema público relevante para a sociedade ou para a promoção de um bem público.

Para Lopes et al (2008), as políticas públicas são a “totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”. Considerando que a sociedade não consegue expor suas demandas por completo, em sua visão, as demandas selecionadas refletem o que os gestores públicos entendem como demanda ou expectativas da sociedade através das solicitações apresentadas ou percebidas pelos representantes do legislativo (vereadores, deputados e senadores) e executivo (prefeitos, governadores e presidentes). Esse entendimento vem somado a vontade política e o jogo de interesses que vão influenciar diretamente na definição da agenda governamental.

Para Dias e Matos (2015) é através das políticas públicas que os direitos garantidos nas constituições são garantidos. Sendo assim, as constituições tanto federais quanto estaduais, bem como as leis orgânicas municipais não trazem apenas políticas públicas, mas direitos de todos os tipos (humanos, culturais, sociais, ambientais, entre outros) que serão efetivados conforme aplicações de ações.

Muitos autores trazem uma discussão interessante para a definição de política pública quando afirmam que o Estado também está implementando política quando define suas prioridades em detrimento de outras. Para Bachrach e Baratz (apud SOUZA, 2006) quando os governos decidem não agir frente a algum problema social também estão fazendo política pública. Isso se dá porque a não ação de um governo implicará resultados positivos ou negativos na sociedade, como nos mostra Azevedo (2003):

Não realizar determinada ação não representa uma neutralidade, como pode parecer, mas um posicionamento. Assim, a não atuação também pode provocar impactos negativos sobre a realidade, e isso deve ser levado em consideração no planejamento (o que não vai ser feito e quais as consequências previstas) e no monitoramento (o que não foi feito e quais foram as consequências). O exemplo clássico é o município com muitas fontes poluentes que não possui nenhuma política, nem órgão público que responda pelo controle do meio ambiente (AZEVEDO, 2003. p.5-6).

Teoricamente as políticas públicas devem produzir justiça social, manutenção do poder do Estado, consolidação da democracia e o bem comum, contudo as políticas públicas refletem uma série de decisões que podem manter o equilíbrio ou introduzir desequilíbrios sociais que afetam a vida dos cidadãos. Os fluxos, reações e modificações da sociedade condicionam decisões voltadas ao tecido social, principalmente a influência que os diversos atores exercem nesse processo com seus valores, crenças, culturas e interesses. Desse modo, as políticas públicas apontam para diversos fins, todos em comum com os interesses dos atores envolvidos. (SARAIVA, 2006).

Ainda com base na diversificação e contradições do conceito, Cunha e Cunha (apud SOUZA et al, 2016. p.41) se aproximam de uma abordagem multicêntrica e definem políticas públicas como uma “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos” (CUNHA E CUNHA apud SOUZA et al, 2016. p.41), enquanto Saraiva (2006) o apresenta num formato mais operacional e direto, conseguindo um consenso do que os teóricos apresentados acima definem como política pública:

[...] um sistema de decisões públicas que visa às ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006. p.29).

Na visão de Villanueva (n.d. apud SARAIVA, 2006), existem diversos outros significados específicos para o termo políticas públicas. Conforme se pode observar no Quadro 2, a política pode ser assumida como produto e resultado de determinada atividade governamental (o comportamento governamental de fato), como um campo de atividade ou até como uma norma, a depender do contexto em que o termo é empregado.

Quadro 2: Políticas Públicas e seus significados específicos

| <b>Política Pública como:</b>   | <b>Exemplos</b>  |
|---|--|
| <b>Campo de atividade governamental</b>   | Política de saúde, educacional, comercial.   |
| <b>Propósito geral a ser realizado</b>  | Política de emprego estável para os jovens.  |
| <b>Situação social desejada</b>   | Política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança.   |
| <b>Proposta de ação específica</b>  | Política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos.  |
| <b>Norma ou normas que existem para determinada problemática</b>  | Política ecológica, energética, urbana.  |
| <b>Conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões</b>              | Política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza.   |
| <b>Produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato</b> | A política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho.                       |
| <b>Impacto real da atividade governamental</b>  | Diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação. |
| <b>Modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental</b>           | Política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização.   |

Fonte: (VILLANUEVA, n.d. apud SARAIVA, 2006).

Para Azevedo (2003), existem algumas tipologias ou classificações, nas quais as políticas públicas se inserem, a saber: as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constitutivas, essa última na concepção de Lowi (1964, 1970 e 1972 apud SOUZA, 2010). A definição de qual tipologia determinada política se encaixa não é dada de forma engessada, porém algumas perguntas se fazem necessárias para se identificar qual ela mais se aproxima como: “1) Qual é o objetivo? 2) Quem financia? 3) Quem vai implementar? e 4) Quais serão os beneficiados?” (AZEVEDO, 2003. p.1).

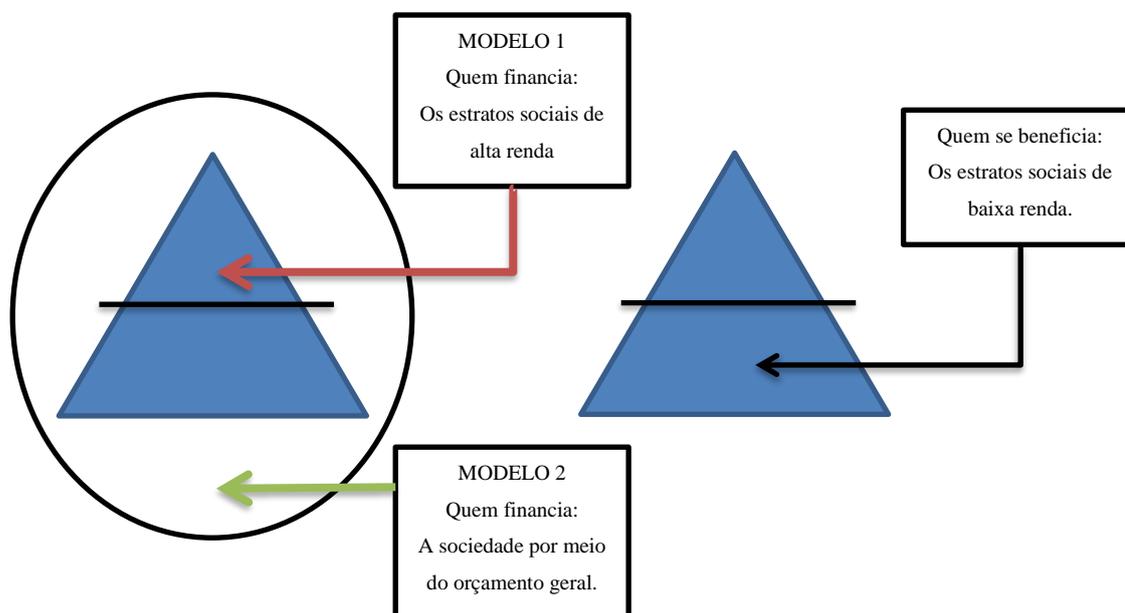
As políticas redistributivas são aquelas em que os estratos sociais de baixa renda se beneficiam através de uma redistribuição de renda para reduzir as desigualdades sociais. Pode

se dar de duas formas: 1) transferência de recursos e/ou 2) financiamento de equipamentos e serviços públicos. Esses são os objetivos desse tipo de política. No caso brasileiro, pode-se citar como exemplo de política redistributiva através da transferência de recursos o desconto na conta de luz para residências de famílias mais pobres. Já via financiamento de equipamentos e serviços públicos, pode-se citar o sistema previdenciário.

Nesse modelo os investimentos também podem ser feitos de forma majoritária por meio dos recursos de todo o orçamento público, conforme se apresenta a Figura 3. Esta segunda forma de redistribuição tende a ter menor resistência dos estratos sociais de renda mais elevada, tendo em vista que é realizada com recursos do orçamento público existente (AZEVEDO, 2003).

Além disso, o financiamento pode se dar através de transferência de estratos de alta renda quando para as mais baixas, por exemplo, se aumenta o imposto de renda ou IPTU de classes mais altas cobrando impostos mais altos proporcionalmente a quem tem mais condições de pagar. Esse tipo de redistribuição é garantido por planos governamentais e projetos de leis e é vista como garantia de direitos sociais.

Figura 3: Financiamento das políticas redistributivas



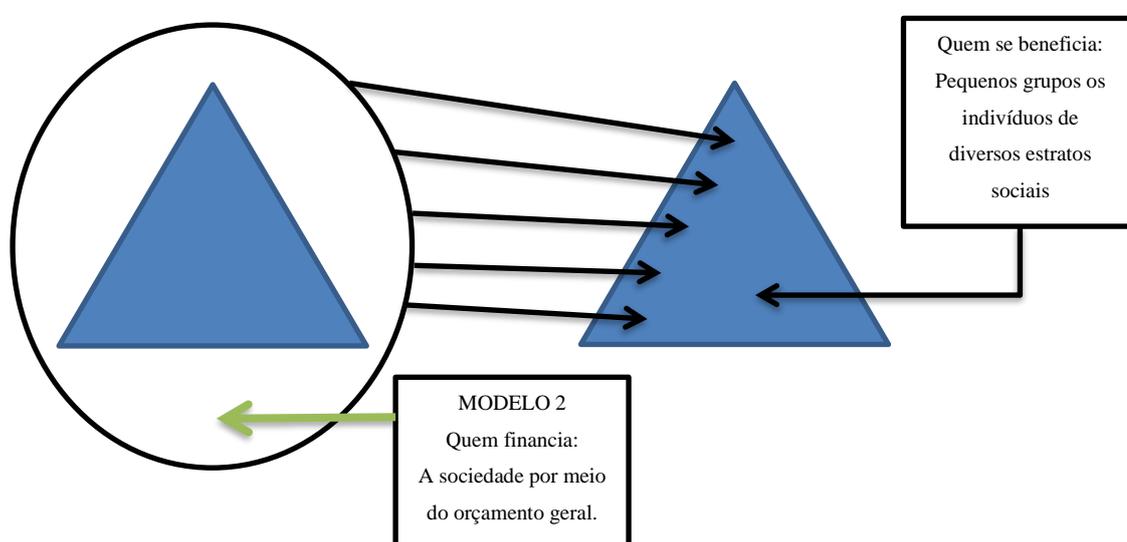
Fonte: Elaboração própria a partir de Azevedo (2003).

Segundo Souza (2010), as políticas redistributivas têm a capacidade de gerar um impacto muito mais palpável que qualquer outra tipologia de política. Por promover programas de bem-estar, transferência de renda, seguridade social, etc. as políticas redistributivas dependem de uma questão de apoio e de uma complexa negociação em larga

escala, a exemplo do que ocorre com a definição do orçamento público, tema desenvolvido na última seção desse capítulo.

Partindo para outra tipologia, as políticas distributivas, na concepção de Lowi (1964, 1970 e 1972 apud SOUZA, 2010), possuem um impacto mais restrito que as demais e só podem ser consideradas como política a partir da união desses impactos nos pequenos grupos ou indivíduos de diversos estratos sociais. Isso se dá porque há um número elevado de interesses organizados e múltiplos participantes envolvidos, bem como recursos desagregados e limitados.

Figura 4: Financiamento das políticas distributivas



Fonte: Elaboração própria. (AZEVEDO, 2003).

As políticas distributivas têm a característica de atender a demandas sociais pontuais. Alguns exemplos são a instalação de sistema de esgoto em um determinado bairro, a construção de escolas no município, pavimentação de ruas, etc. Os beneficiários são pequenos grupos ou indivíduos de estratos sociais e o financiamento se dá por meio da própria sociedade através do orçamento geral, conforme apresentado na Figura 4.

O Poder Legislativo tem grande influência no estabelecimento dessas políticas, tendo em vista que realizam o papel de “ponte” entre a sociedade, principalmente de bairros mais pobres em virtude das carências sociais existentes, e o Poder Executivo (AZEVEDO, 2003). Porém, como afirma Azevedo (2003. p.4), “é preciso sublinhar que as políticas distributivas podem ser implantadas sem clientelismo. A forma de processar as demandas específicas pode ser regulada e controlada socialmente”.

Outra tipologia são as políticas de caráter regulatório, essas têm como objetivo estabelecer normas para o correto funcionamento dos serviços de qualquer natureza. É um instrumento legal que regula a aplicação das demais políticas. Pode-se citar como exemplos a Lei de Crimes Ambientais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo que faz parte do Plano Diretor, entre outros. Essas políticas possuem impacto a longo prazo, podendo atingir pessoas tanto enquanto indivíduos quanto em pequenos e grandes grupos, ou seja, ela consegue chegar aos diversos grupos sociais de maneiras diferentes. Normalmente os indivíduos e pequenos grupos só conseguem perceber a existência dessas políticas quando essas os prejudicam de alguma forma. Nas palavras do autor:

Embora distribuam benefícios difusos para a maioria da população-alvo, as políticas regulatórias acabam por redundar em perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isso incentiva a reação pontual dos que se sentem prejudicados. Quando esses pequenos grupos possuem grande "poder de fogo" – quase sempre representado pela disponibilidade de recursos econômicos e/ou pela capacidade de articulação política –, podem ameaçar a viabilidade da política em questão. Em geral, os cidadãos só percebem a existência das políticas regulatórias quando se sentem prejudicados. A dificuldade de conhecimento e entendimento das políticas regulatórias não está apenas ligada à sua linguagem (na forma de lei), mas também ao fato de os cidadãos não conseguirem articular essas políticas com o seu cotidiano concreto (AZEVEDO, 2003. p.4).

Por fim, tem-se a política constitutiva, entendida por Lowi (1985 apud SECCHI et al, 2019) como “regras sobre os poderes e regras sobre as regras”. São as políticas que estabelecem regras para o funcionamento do Estado e o desempenho de suas funções. São políticas que se encontram acima dos outros tipos de políticas públicas e, por isso, recebem o nome de *metapolíticas*. Normalmente, agem moldando todo o desenvolvimento das demais (SECCHI et al, 2019).

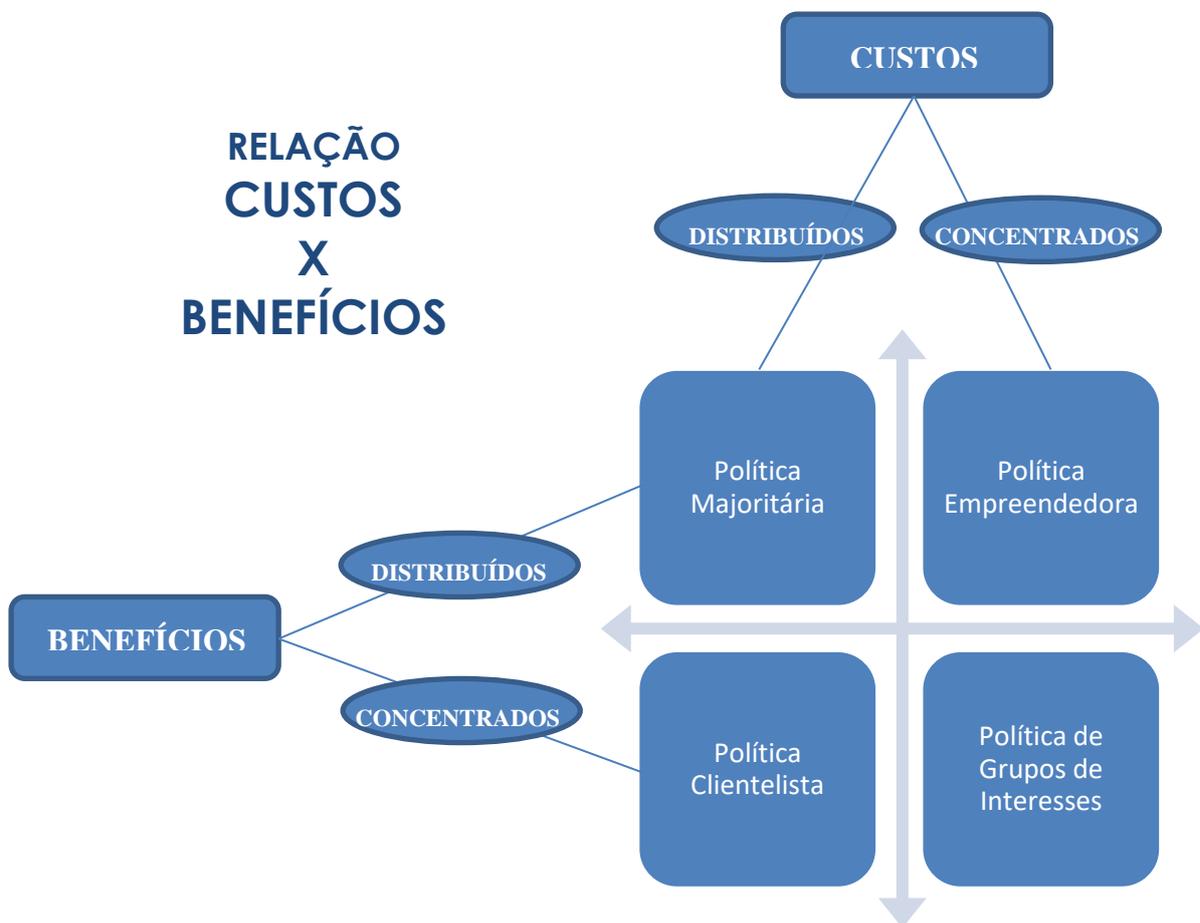
Os autores Meny e Thoenig (1992 apud SOUZA, 2010. p.169), colocam uma frase interessante para diferenciar as políticas redistributivas das políticas constituintes:

[...] nas políticas redistributivas o Estado manipularia critérios gerais sem designar ninguém individualmente e daria critérios que trariam vantagens, outorga para classes de casos ou de sujeitos (seguridade social etc.). Já as políticas constituintes, ocorreriam quando uma ação pública ou normas sobre o poder (revisão de Constituição, reformas administrativas etc.) afetassem o sujeito apenas de forma débil e indireta, como a criação de ministérios etc. (MENY e THOENIG 1992 apud SOUZA, 2010. p.169).

Existem outras tipologias, distintas dessa anterior. Wilson (1974 apud SECCHI et al, 2019) faz uma classificação na qual as políticas são definidas a partir de critérios de distribuição dos custos e benefícios divididas em quatro grupos: Política Majoritária, Política Empreendedora, Política Clientelista e Política de Grupos de Interesses, como mostra a Figura 5. A Política Majoritária tem como característica a distribuição dos custos e benefícios pela

sociedade enquanto a Política de Grupos de Interesses funciona exatamente ao contrário, ou seja, com benefícios e custos concentrados sobre determinadas categorias ou grupos sociais (políticas distributivas). Em relação às políticas que possuem um modelo híbrido entre distribuição e concentração de custos e benefícios, a Política Clientelista é aquela em que os custos são divididos entre toda a sociedade, mas os benefícios são concentrados em determinados grupos. Já a Política Empreendedora é aquela que gera benefícios coletivos ao passo que seus custos se dão de maneira concentrada em grupos (políticas redistributivas) (SECCHI et al, 2019).

Figura 5: Classificação das Políticas Públicas a partir da relação Custos X Benefícios



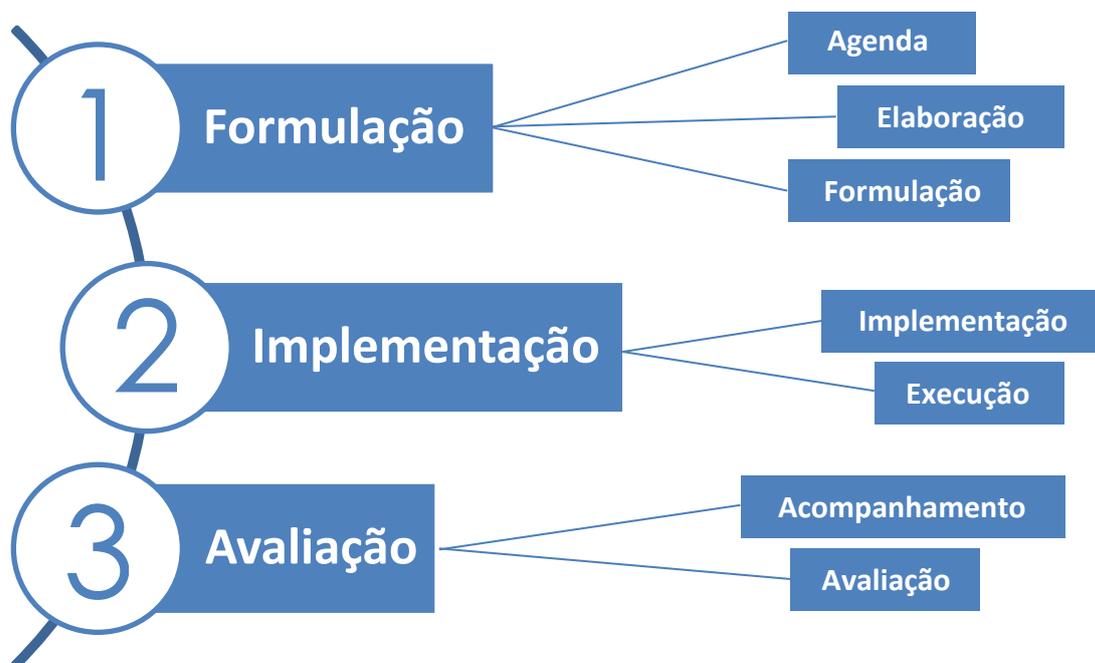
Fonte: Elaboração própria (SECCHI et al, 2019).

As políticas públicas passam por diversos estágios onde os atores, processos, coalizões e ênfases se apresentam de diversas formas e estruturam todo o sistema político. Mesmo com as limitações de um modelo considerado racional, pode-se identificar várias etapas no processo em que se constrói e aplica uma política pública. Cada uma dessas etapas são objetos de diferentes formas de negociação e estudo, algumas inclusive já trabalhadas anteriormente de forma bem resumida neste trabalho. Existem três etapas principais que são **formulação**,

**implementação e avaliação**, e essas precisam ser subdivididas para um melhor entendimento (SARAIVA, 2006). “É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica” (SARAIVA, 2006. p. 32).

Todas as definições acerca das etapas do processo de política se constroem num mero exercício de compreensão, tendo em vista que a estrutura do processo, seguindo um modelo racional ao se tratar políticas públicas, vai variar muito de acordo com estágios, atores, coalizões e conflitos de interesses presentes. Ou seja, muitos autores até concordam em relação a definição do conceito, etapas do processo e características das políticas, porém sua estrutura concreta vai variar de acordo com o meio ou a sociedade em que estão inseridas.

Figura 6: Ciclo de Políticas Públicas segundo Saraiva (2006)



Fonte: Elaboração própria. (SARAIVA, 2006).

As subdivisões das etapas apresentadas acima se complementam, podem ocorrer de forma simultânea e impondo forte influência uma sobre as outras. Conforme mostra a Figura 6, a partir das divisões elaboradas por Saraiva (2006), a etapa de formulação da política pública está dividida em três partes. A primeira consiste na inserção do problema público na **agenda** governamental, ou seja, quando determinado pleito ou necessidade social é inserida na lista de prioridades de um dado governo. Pensar em processo de política nesta etapa consiste em identificar em que momento os problemas encontrados na sociedade adquirem o

*status* de “problema público” e se colocam no centro dos debates midiáticos e conflitos políticos. É a partir desse momento que se justifica a intervenção pública.

A segunda parte segundo Saraiva (2006) é a **elaboração**. Nesta fase o problema público atual ou em potencial anteriormente identificado será delimitado e o poder público determinará as possíveis maneiras de resolvê-lo ou amenizá-lo. É neste momento que são feitos o levantamento dos custos e se define uma previsão do impacto que a política pública trará, bem como se estabelece o que é prioridade para o momento de sua implementação. Esta etapa contribui bastante para a implementação sabendo que a política se dá no meio de um conflito de interesses dos mais diversos possíveis e, portanto, de forma limitada.

Após a elaboração, Saraiva (2006) inclui a **formulação** como última parte dessa etapa inicial. É nesta fase que se define a melhor alternativa para se amenizar ou extinguir o problema público. Aqui se expõe as explicações, definem-se os objetivos da política, bem como são estabelecidos seus marcos administrativos, jurídicos e financeiros.

A segunda etapa é a Implementação e é composta por duas fases. A implementação em si e a execução. É na **implementação** que a política ganha estrutura e se insere de fato no planejamento governamental. Os governos planejam e organizam todos os recursos necessários a execução da política, ainda que tudo o que seja definido dificilmente será atingido por completo quando a política estiver em prática. A segunda fase da implementação é a política pública na prática. A **execução** diz respeito às ações previamente definidas para que os objetivos estabelecidos sejam atingidos. É neste momento em que os resultados começam a aparecer e que os gestores seguem a burocracia estabelecida podendo identificar obstáculos ao transformarem as definições em ação (SARAIVA, 2006).

A última etapa é a Avaliação e também é composta por duas fases. A primeira delas é o **Acompanhamento**. O acompanhamento, também chamado por outros autores de monitoramento, é o processo de supervisão realizado durante toda a aplicação da política e tem como objetivo garantir que a política seja implementada da maneira que foi planejada e indicar alterações na aplicação quando se fizer necessário (SARAIVA, 2006).

Por fim, no modelo de Saraiva (2006), tem-se a **avaliação**. Esta última fase da última etapa tem como objetivo mensurar e analisar os impactos gerados pela aplicação da política na sociedade, fazendo observações e comparações diante do que se obteve e do que se esperava. A avaliação se difere do acompanhamento pelo fato de ser feita após a conclusão da execução e é uma das áreas do processo de política que mais se desenvolve.

Segundo o relatório (BRASIL, 2018) de avaliação *ex post*<sup>4</sup>, existem atualmente, dentro de uma avaliação executiva e mais geral, oito tipos de avaliações específicas que podem ser complementares e tem papel fundamental na formulação da política, veja o Quadro 3.

---

<sup>4</sup> Produzido pela Casa Civil em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Quadro 3: Modelos de Avaliação *ex post*

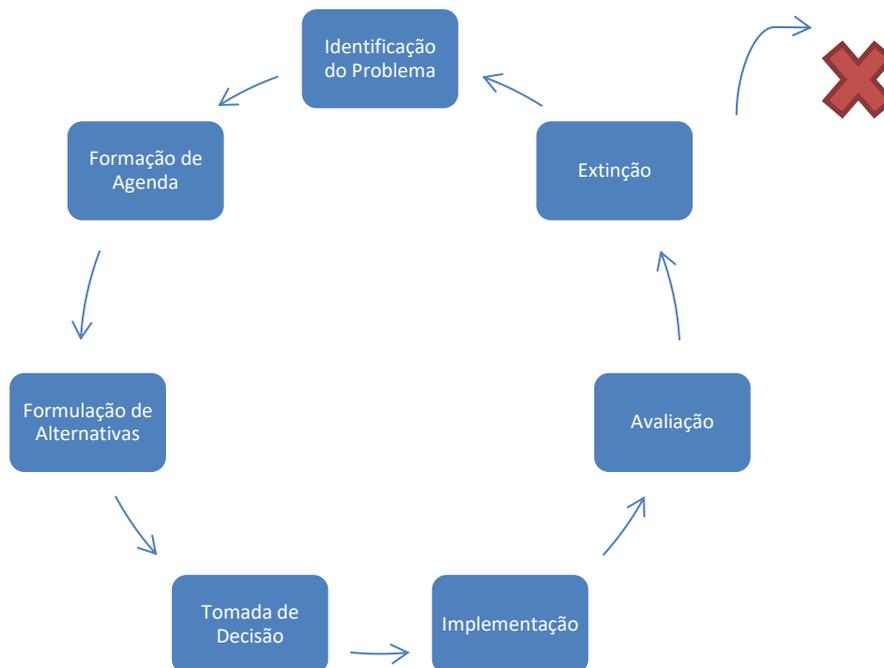
| <b>Tipos de Avaliação</b>   |  |
|---|--|
| <b>Avaliação Executiva</b>  |  |
| Essa abordagem contempla a apresentação do panorama geral da política, a análise do problema que a política pretende combater, a teoria do programa, das atividades e produtos, dos resultados e impactos, de custo e gestão financeira, e dos indicadores de eficiência. A partir dessas evidências, será desenvolvida uma análise global da política, traçando conclusões e recomendações para o seu aprimoramento ou para o debate de priorização dos recursos públicos na sua execução. |  |
| <b>Avaliações específicas</b>   |  |
| <b>Análise do diagnóstico do problema</b>   | Motivada, basicamente, por dois fatores: O primeiro decorre da mudança da conjuntura: ou porque a política foi extremamente eficaz em combater uma ou mais causas do problema, ou porque essas causas cessaram, ou seja, a realidade verificada no presente não permite mais o diagnóstico anterior que justificava a intervenção com a política pública. O segundo fator é a análise crítica que verifica se o diagnóstico anterior estava realmente correto e adequado.                |
| <b>Avaliação de desenho</b>   | Permitirá que o desenho planejado inicialmente seja confrontado com a experiência prática de implementação da política, o que gera informações e recomendações para retroalimentar o desenho da política e, conseqüentemente, aprimorar a sua gestão e os seus resultados.   |
| <b>Avaliação de implementação</b>   | Por meio dessa abordagem que se identifica se a execução das políticas públicas vem ocorrendo conforme os normativos existentes e o desenho estabelecido – observando a entrega adequada de produtos e que estes estejam sendo feitos para o público elegível –; a existência de eventuais forças e fraquezas que possam interferir na execução das políticas públicas; bem como o espaço para melhoria na aplicação dos recursos que geram os produtos e os bens entregues à sociedade. |
| <b>Avaliação de governança da política pública</b>  | Análise das estruturas, das funções, dos processos e das tradições organizacionais para garantir que as ações planejadas (políticas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das políticas.  |
| <b>Avaliação de resultados</b>  | Ajuda a responder se, primeiro, há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis; segundo, se há evidências de que esses resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e se estão em linha com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e setoriais  |
| <b>Avaliação de impacto</b>   | Busca demarcar, na vida dos beneficiários, a diferença atribuída à política de forma inequívoca. Existem diferentes métodos que podem ser utilizados para verificar os impactos de forma mais robusta.   |
| <b>Avaliação econômica</b>  | Responde sobre o retorno econômico e social da política, ou seja, se os benefícios estimados com a política justificam a sua execução ou até mesmo a sua expansão.   |
| <b>Análise de eficiência</b>  | Abordagem que utiliza metodologias estatísticas e econométricas, como a fronteira estocástica e a análise envoltória de dados, para mensurar a eficiência técnica dos gastos setoriais e temáticos. Em outras palavras, se os resultados alcançados pela política poderiam ser obtidos a um custo menor. Em perspectiva oposta, se com o custo dispendido, resultados melhores poderiam ser alcançados.  |

Fonte: Elaborado pelo autor (BRASIL, 2018).

A avaliação executiva possui uma avaliação panorâmica e rápida da política em questão e permite ao avaliador utilizar suas respostas no aprimoramento das políticas, na elaboração do orçamento e na detecção das partes frágeis da cadeia de valor. Também tem a capacidade de dar base para a seleção do modelo de avaliação mais adequado para se aprofundar. Ou seja, é a partir da avaliação executiva que os outros tipos de avaliação serão elaborados e desenvolvidos. O papel da avaliação será trabalhado mais à frente quando o seu papel nos processos de discussão e criação da agenda governamental e planejamento público for apresentado.

A título de complementação, Secchi et al (2019) trazem um modelo um pouco diferente do elaborado por Saraiva (2006) quando considera que a ‘Identificação do problema público’ é uma etapa diferente da construção da ‘Agenda’. Ele também chama a ‘Elaboração’ de ‘Formulação de Alternativas’ e ‘Formulação’ de ‘Tomada de decisão’. As etapas ‘Implementação’ e ‘Avaliação’ permanecem agrupadas como fases únicas. Além disso, adiciona uma etapa chamada ‘Extinção’ que pode se dar de quatro formas diferentes: 1) quando o problema público foi resolvido; 2) quando a política não está surtindo efeitos; 3) quando os atores sociais, políticos, econômicos, forças de trabalho, etc. não veem mais a necessidade da inserção de determinado problema em suas agendas; e 4) quando a política tem prazo determinado e se finda naturalmente. O ciclo de políticas públicas para Secchi et al (2019) pode ser observado a Figura 7. A extinção após a avaliação pode dar base para a construção de uma nova política mais adequada aos interesses dos atores envolvidos e que tenha mais capacidade de resolver o problema público em questão ou outro semelhante.

Figura 7: Ciclo de Políticas segundo Secchi et al (2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de Secchi et al (2019).

Conforme dito anteriormente, a diferença entre os processos de Saraiva (2006) e Secchi et al (2019) não geram confusão conceitual, apenas se colocam como duas abordagens possíveis para a compreensão, visto que as fases e etapas estão presentes em ambas, umas agrupadas outras separadas. A diferença entre as fases inicial e final são meras formas de enxergar o processo, sendo que Secchi et al (2019) atribuem maior ênfase à identificação do problema público e às formas de extinção da política pública.

Considerando a reforma político-administrativa iniciada com a Constituição Federal de 1988, é de suma importância que os órgãos do serviço público entendam como funciona o processo de política, suas características, suas abordagens, bem como suas formas de avaliação para que o realize de forma adequada. É fundamental dominar essas práticas para que se possa desenvolver o planejamento público da melhor maneira possível, com efetividade, eficácia e eficiência. Sabendo disso, partir-se-á para outra dimensão das políticas públicas que nos darão base para compreender de que forma o Fórum de Desenvolvimento do Rio influencia na construção de leis e políticas públicas. A próxima seção é exatamente a que estuda a dimensão espacial-institucional para nos dar base a compreender as ações do Fórum enquanto um espaço deste caráter.

#### **4. O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÃO ESPACIAL- INSTITUCIONAL E DE ATORES NA CONTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

##### **4.1. A influência das instituições na dinâmica de construção das políticas públicas**

Como visto na primeira seção do Capítulo 1, a dinâmica política, bem como a dinâmica de construção da política pública, variam de acordo com o contexto institucional em que estão inseridas. E cada uma dessas dinâmicas pode ter influência direta sobre as outras. Por exemplo, as políticas públicas podem influenciar as instituições – aqui entendida como normas ou costumes estabelecidos, normalmente por já estarem em vigor há tanto tempo que elas adquirem legitimidade e dificilmente são contestadas, como é o caso do 13º salário. Por outro lado, a dinâmica política pode influenciar na construção da política pública, como, por exemplo, traços culturais ou religiosos que acabam se tornando objeto de políticas públicas (SECCHI et al, 2019).

Em relação ao espaço em que se constituem as políticas públicas, pode-se referir ao endereço como cidades, estados ou países, mas também na esfera em que a mesma se formulou, como o Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário (SECCHI et al, 2019). Em outras palavras e de forma mais específica, pode-se dizer que a dimensão espacial diz respeito a espaços físicos como reuniões de conselhos, plenários de câmaras, senados, comissões legislativas e até em fóruns legislativos como é o caso das reuniões do Fórum de Desenvolvimento do Rio, objeto de estudo deste trabalho.

Partindo dessa noção de influência, é preciso apresentar o conceito de estrutura organizacional para se entender a diferença entre as mesmas e instituições, além da forma que elas influenciam ou são influenciadas nesse processo. Para Scott (1981 apud EGEBERG, 2010) uma estrutura organizacional é aquela que possui estrutura normativa composta de regras e papéis que determinam o que se espera que as pessoas façam e como irão fazer, seja isto colocado de forma acessível ou não. Logo, nesse sentido as instituições apontam as diretrizes e os objetivos que precisam ser alcançados, assim como sinalizam as alternativas e considerações que devem ser relevantes.

Essa espécie de controle subtendido nas normas e papéis a serem desempenhadas acabam por guiar o processo de busca e criação de pautas, alternativas e aprendizado. Portanto, para Schattschneider (1975, p.30 apud EGEBERG, 2010), “a estrutura [...] nunca é neutra; ela sempre representa uma mobilização tendenciosa prestes a entrar em ação”. Aqui a

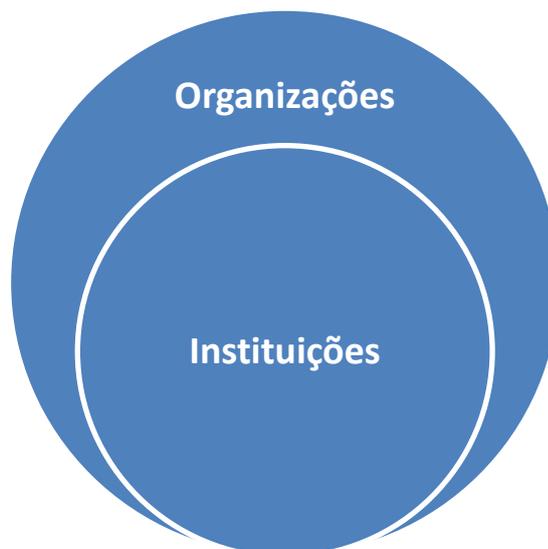
estrutura se refere a composição das instituições ou dos espaços onde ocorrem discussões e interações. Por esses motivos conhecer estrutura é de extrema importância para se entender a dinâmica política.

A estrutura sempre será decisiva para a escolha do modelo de coordenação e condução. Ela possui a prerrogativa de expressar se a coordenação deve ser hierárquica ou colegiada, por exemplo. As organizações governamentais apresentam modelos hierárquicos em sua maioria, contudo, os corpos colegiados, que só chegam a decisões a partir de discussões, negociações ou voto, estão cada vez mais em evidência e a complementar a dinâmica política, assim como a dinâmica da construção das políticas públicas (EGEBERG, 2010).

No Brasil, existe certa confusão em relação aos termos organização e instituição, causados de certa forma pela tradução. “O termo instituição pode receber a conotação de organização ou entidade, como instituição cultural, instituição de ensino superior, instituição religiosa” (SECCHI et al, 2019. p.116). Para explicar essa diferença nos termos e tradução, principalmente em relação às instituições, consideram-se duas escolas que abordam o conceito, a escola tradicionalista e a neoinstitucionalista.

Para Egeberg (2010), todas as instituições são organizações, mas nem todas as organizações são instituições, como ilustra a Figura 8 a seguir. Ainda para o autor, “a institucionalização é uma dimensão da organização que lhe atribui características importantes” (EGEBERG, 2010. p.152).

Figura 8: Visão das Pesquisas Organizacionais Tradicionais



Fonte: Elaboração própria a partir de EGEBERG (2010).

A escola institucionalista tradicional acredita que as instituições são regras formais que vão condicionar a vida e o comportamento dos indivíduos. Essa visão indica que na dinâmica de construção de políticas públicas pode ser traduzir instituições como regras constitucionais, estatutos e códigos legais, as políticas públicas aplicadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas surgem. Para Secchi et al (2019. p.116) “instituições nessa acepção são: jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais”.

Entretanto, para Egeberg (2010) a visão da escola institucionalista empobrece o conceito de instituição:

A tendência [...] de classificar todos os tipos de regras, regimes e organizações como fenômenos institucionais confere um conceito empobrecedor à instituição. [...] a institucionalização, necessariamente, leva tempo. Isso significa que as organizações estão cada vez mais complexas devido ao acréscimo de normas e práticas informais. Essa complexidade elevada advém da contínua interação da organização com seu ambiente (Ex.: troca de informação, contratação), que lhe fornece maior repertório para lidar com os principais desafios. Essas normas informais e expectativas de desempenho de papéis são impessoais, no sentido de que existem independentemente dos indivíduos reais que estão na organização em determinado momento (EGEBERG, 2010. p.152).

Essa consideração de Egeberg (2010) remete a outra abordagem das ciências sociais citada mais acima: o neoinstitucionalismo. A partir desse momento duas variáveis passam a valer, segundo Secchi et al (2019):

- a) O comportamento dos atores não é totalmente moldado pelas instituições, mas depende do grau de consolidação do aparato institucional (FREY, 2000);

- b) As regras informais também são instituições, e são essenciais para entender a dinâmica política (SECCHI et al, 2019. p.117).

Na perspectiva neoinstitucionalistas, as instituições informais possuem forte influência sobre as ações das pessoas, assim como nas organizações, nas ações governamentais e política. A institucionalização é um processo que vai refletir essa influência sobre uma organização ao longo do tempo. Esse processo mostra sua própria história, os interesses envolvidos, as pessoas que participam e como todas essas variáveis se adaptaram ao ambiente em que estão inseridas. Para Selznick, (1957 apud SCOTT, 1995) as instituições são organizações com valores próprios e distintos.

Como se pode observar na Figura 9, a institucionalização é um processo com três principais estágios (TOLBERT; ZUCKER, 1998 apud THOMPSON et al, 2011), que pode ser interrompido por dois outros, o de reinstitucionalização ou o de desinstitucionalização.

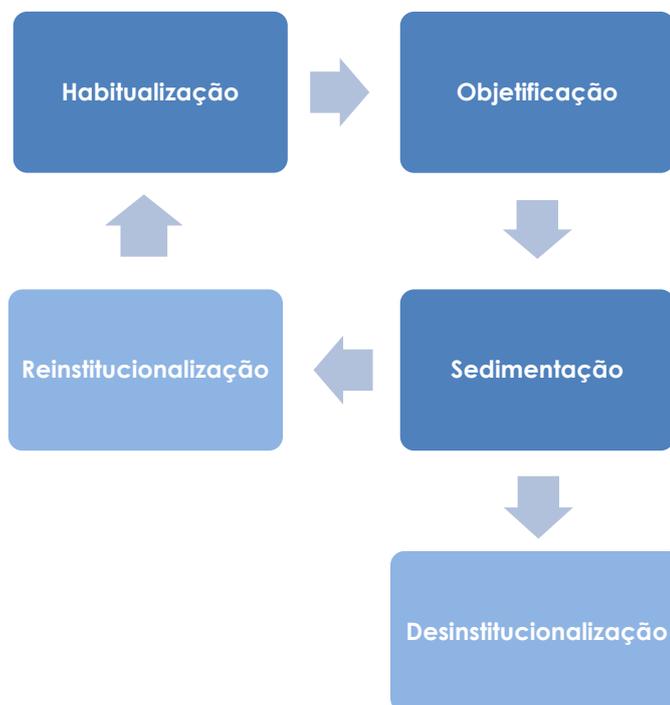
No primeiro estágio é onde ocorre a habitualização, ou seja, a percepção da necessidade de transformação através do surgimento de novos arranjos estruturais da sociedade. É, portanto, uma fase de adaptação e normalmente ocorrem logo após algum tipo de estímulo do ambiente externo com novas legislações, mudanças tecnológicas e as forças de mercado. Esse processo pode ser copiado a partir de experiências de outras instituições que estão a passar por semelhantes situações de mudanças (THOMPSON et al, 2011). Um exemplo para esse estágio de habitualização foram os movimentos LGBT levantarem a necessidade de ampliar seus direitos mais fortemente nas duas primeiras décadas do Século XXI.

O segundo estágio é a objetificação, que se inicia quando se começa a perceber consenso social em relação a normas e costumes aplicados. É nesse momento que as mudanças adotadas começam a gerar resultados e esses resultados vão se generalizando e gerando legitimidade. No terceiro estágio, verifica-se a difusão das normas aos membros antigos e novos da instituição e uma conseqüente propagação histórica da estrutura por um período considerável (TOLBERT; ZUCKER, 1998 apud THOMPSON et al, 2011). Essa sedimentação pode influenciar de forma positiva ou negativa as mudanças percebidas no primeiro estágio, como foi o caso criação do Projeto de Lei 1411/11 de autoria do Dep. Washington Reis do atual MDB-RJ, que tinha como objetivo resguardar as instituições religiosas da obrigação de realizar casamentos homoafetivos.

Para Olsen (2008 apud THOMPSON et al, 2011) ainda podem ser adicionados dois processos no que diz respeito às instituições:

A essas três fases pode-se acrescentar, ainda, o processo de desinstitucionalização, que implica na contestação de regras e padrões estabelecidos, numa crescente situação de incerteza, desorientação e conflito; e a fase [seguinte] de reinstitucionalização, a partir da instalação de uma nova ordem, formada por princípios normativos e organizacionais diferentes (OLSEN, 2008 apud THOMPSON et al, 2011. n.p.).

Figura 9: Estágios do processo de Institucionalização



Fonte: Elaboração própria. (TOLBERT; ZUCKER, 1998 e OLSEN, 2008 apud THOMPSON et al, 2011)

Para que uma organização seja reconhecida como uma instituição ela deve estar imbuída tanto dos requisitos técnicos exigidos pela tarefa a ser realizada quanto de valores (SELZNICK, 1957. p.17-22 apud EGEBERG, 2010). Essa ideia traz consigo implicitamente a premissa que uma organização se torna uma instituição quando adquire uma identidade própria, abrangendo valores e modos de agir.

Para Egeberg (2010), as organizações podem ganhar valor institucional para os membros que dela participam ativamente, mas para a comunidade ainda permanecer sem nenhum tipo de significado e, portanto, serem completamente dispensáveis. Sendo assim, na perspectiva política, uma organização só tem seu valor institucional percebido pela comunidade quando passam a simbolizar as intenções dessa, ou seja, quando atribuem sentido e identidade daquele grupo. Ainda segundo o autor:

As verdadeiras instituições personificam valores sociais e se forçam para impor esses mesmos valores à sociedade. A institucionalização poderia significar que não apenas estruturas organizacionais específicas e normas informais sejam imbuídas de valor e significado, mas também o sejam uma composição demográfica específica

de certa organização, por exemplo, com relação a grupos profissionais e também ao lugar e prédio de associados à organização (GOODSELL, 1988 apud EGERBERG, 2010. p. 153).

Segundo Ferreira (1998, p.10 apud SECCHI, 2019. p.118), as instituições são “um conjunto de práticas sociais que, com alguma persistência, moldam e constroem as interações entre os indivíduos e a coletividade”. São os conjuntos de regras e práticas sociais das quais surgem as políticas públicas.

É exatamente pela capacidade de influenciar as ações dos atores políticos que as instituições influenciam todo o processo de construção da política na medida em que define quem é que pode participar da tomada de decisão. Além disso, possuem a capacidade de alterar “as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando as possibilidades de pressão, coalizões e enfrentamentos, condicionando o acesso a novas ideias e paradigmas para a resolução de problemas públicos” (SECCHI et al, 2019. p.118)

É nesse último sentido que este trabalho considera as instituições parceiras do Fórum neste trabalho. Como organizações institucionais que possuem interesses, pressionam os demais atores para que estes sejam conquistados, se preciso for coalizam e enfrentam outras organizações para que as novas políticas públicas sejam construídas. Com isso em mente, uma seção para se explicar a forma de atuação dos mais diferentes atores torna-se parte necessária neste trabalho.

#### **4.2. Atores sociais na dinâmica de construção das políticas públicas**

A partir da seção 3.1., percebe-se existem regras informais presentes nas instituições. Essas regras informais não são necessariamente impressas nessa dinâmica já num modelo fechado ou inicial, ou seja, existem indivíduos, grupos e organizações com características próprias que carregam consigo essas regras e possuem um importante papel nas arenas públicas<sup>5</sup>. A esses a ciência política dá o nome de atores sociais. A ideia de chamar os participantes das mais diversas dinâmicas sociais vêm de uma importação das artes cênicas para as ciências políticas, onde cada “ator” possui sua responsabilidade na atuação através da interpretação de papéis.

Dessa importação que surge a ideia de que os indivíduos, grupos ou organizações que têm influência no processo de políticas públicas não possuem uma atuação estática, ou seja, seus comportamentos e interesses vão variar de acordo com o papel interpretado. “[...]”

---

<sup>5</sup> As arenas públicas são espaços sociais em que está em jogo um interesse público. O conceito é trabalhado mais a fundo na subseção 3.3 deste trabalho (CEFAÍ, 2017).

Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões e resolvem conflitos em um cenário político” (SECCHI et al, 2019. p.139).

Para Souza (1991), nas artes cênicas os atores são aqueles que representam algo, que fazem parte de uma trama de relações ou encarnam um papel específico num determinado enredo. Por analogia, os atores sociais são aqueles que em algum momento estão desempenhando um papel para a sociedade, para um grupo ou uma classe. Eles se apropriam ou elaboram ideias, reivindicação, projetos, promessas ou denúncias. Os atores sociais podem ser indivíduos, classes ou grupos. Ainda para Souza (1991), além desses grupos, as organizações institucionais também podem ser chamadas de atores sociais quando estas influenciam na arena pública. Portanto, sindicatos, partidos políticos, jornais, rádios, emissoras de TV, igrejas, associações, entre outros, também podem ser considerados atores sociais.

Na visão de Sabourin (2002), já com o foco um pouco maior na terminologia do desenvolvimento, atores sociais são indivíduos ou instituições que possuem responsabilidade de desempenho de atividades econômicas ou mantém algum tipo de ligação, interação ou conflito dentro de um dado território. Para Secchi et al (2019) existem atores que podem ser considerados mais ativos na dinâmica de políticas públicas:

Os atores mais relevantes em um processo de políticas públicas são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda (SECCHI et al, 2019. p.139).

Os atores sociais são refletem seus interesses, crenças e valores sobre os processos de construção de políticas públicas e institucionalização. Assim como as políticas públicas, enquanto instituições formais, podem criar incentivos ou constranger os atores nas tomadas de decisões, influenciando assim os resultados. “Elas estabelecem os padrões para a mobilização coletiva e [...] criam incentivos para a ação em torno de certos objetivos. Elas constituiriam regras do jogo que influenciam a alocação e a distribuição de recursos, o cálculo de custos e benefícios e a escolha de decisões alternativas”. (MENICUCCI, 2007, p. 29 apud NATALINO, 2016. p. 94). Em sua dimensão mais conceitual, pode-se dizer que os atores sociais têm sua vida e dinâmica afetada pelas políticas públicas, o que faz com que a mesma seja considerada um tipo de instituição.

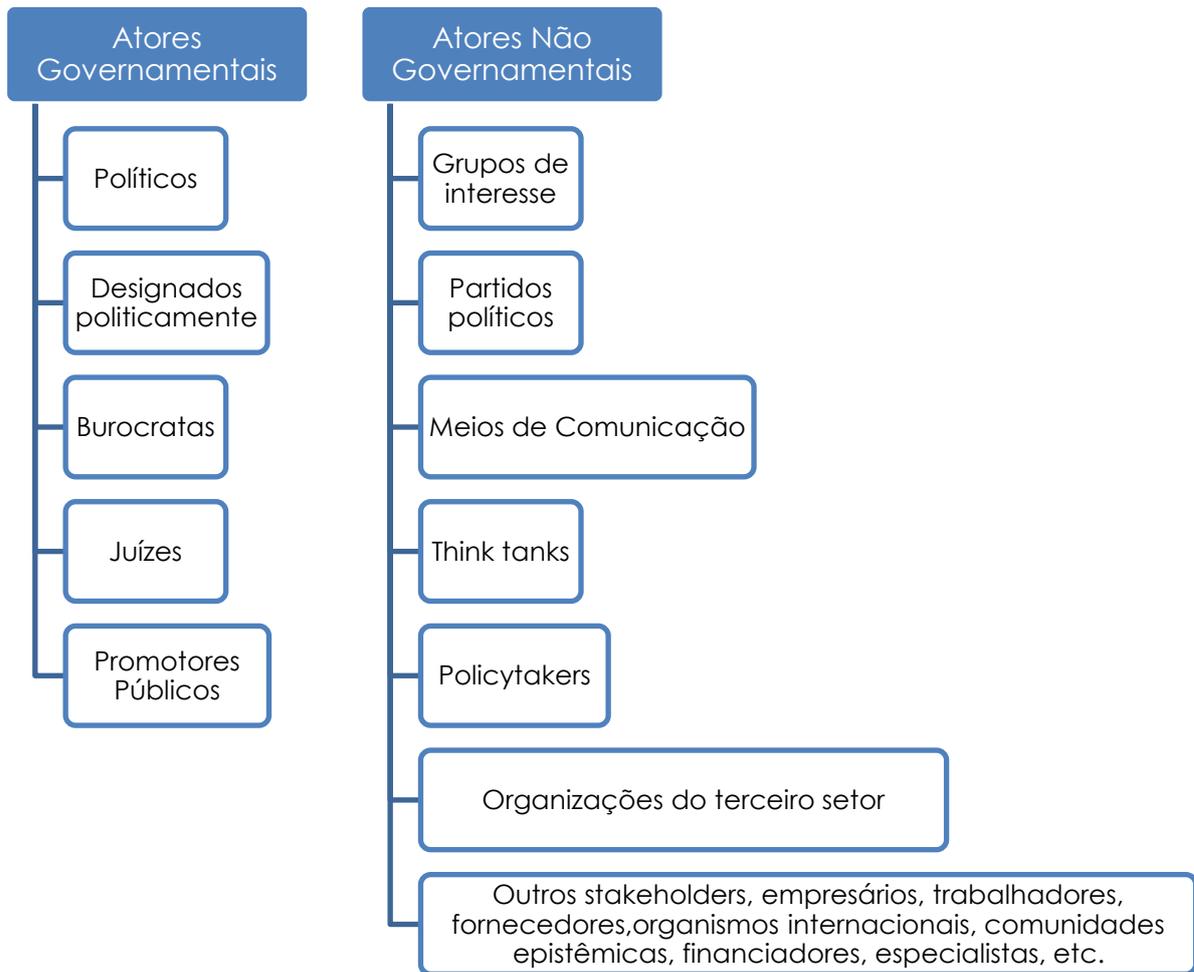
Existem diversas maneiras de categorizar os atores sociais. Essas categorizações são feitas para agrupar os que possuem características semelhantes e separar aqueles que possuem características diferentes. A categorização pode ser dada a partir de atores que fazem parte do

governo ou não, como na Figura 10, atores individuais e coletivos ou até como atores políticos, burocratas e membros da sociedade civil (MOON e INGRAHAM, 1998 apud SECCHI et al, 2019).

Para Secchi et al (2019), pode-se identificar os atores individuais como aqueles que agem intencionalmente na dinâmica política, por exemplo, os políticos, os por eles designados, os burocratas, juízes, formadores de opinião. Já os coletivos são aqueles que agem em conjunto também de forma intencional, como, por exemplo, os grupos de interesses, os partidos políticos, as associações, as organizações do terceiro setor.

A condição de agirem intencionalmente é o que faz com que grupos e indivíduos sejam considerados atores e é exatamente isso o que os diferem de grupos e indivíduos não coordenados. As pessoas andando em um determinado bairro não são atores, mas a associação de moradores são.

Figura 10: Categorias dos atores sociais segundo Secchi et al (2019)



Fonte: (SECCHI et al, 2019. p.141)

Dentre os atores governamentais, os políticos possuem um importante papel, pois, apesar de serem individuais, no caso dos países democráticos, são eles que são legitimados pela população para a proposição e execução de políticas públicas, tanto no legislativo quanto no executivo. Teoricamente são legítimos representantes dos interesses da coletividade, possuem autoridade e representam a população onde for necessário. Além disso, são responsáveis eleitos para identificar problemas públicos ou promover bens públicos. Ao lado deles existem os burocratas e os designados politicamente. Os designados politicamente são as pessoas indicadas para servir a população em cargos escolhidos pelos políticos eleitos. Esses podem ocupar cargos de chefia, assessoramento e direção na administração pública através dos cargos de confiança ou recebendo uma função gratificada, no caso dos que já são servidores. Já os burocratas são aqueles servidores públicos concursados. Esses são responsáveis por garantir o funcionamento básico da administração pública e a manter ativa independente dos políticos que estarão desempenhando suas funções nela. Esse corpo de

burocratas deve agir em prol do bem comum, ser preenchido por pessoas qualificadas tecnicamente e com ações politicamente neutras (SECCHI et al, 2019).

Para Abruccio (2007) profissionalizar a administração pública é um dos eixos estratégicos para a modernização do Estado brasileiro e melhorar a qualidade das políticas. Segundo o autor, essa modernização influencia diretamente na dinâmica de construção de políticas públicas na medida em que atinge diretamente dois desses atores e pode dar um caráter mais técnico as etapas de elaboração das políticas. Primeiro porque ela sugere uma redução nos cargos comissionados, por considerar que um número elevado de cargos comissionados abre brechas para negociações fraudulentas. Segundo porque considera que um corpo mais técnico compondo a burocracia estatal tende a melhorar o desempenho das políticas públicas. Além disso, o autor sugere que um aumento de investimento na capacitação dos servidores públicos também contribui para políticas públicas mais eficazes, eficientes e efetivas e que os estados e municípios merecem uma atenção maior. “Diante das enormes desigualdades da federação brasileira, a União terá de ser indutora e parceira dos estados e municípios neste processo de remodelagem da burocracia” (ABRUCCIO, 2007. n.p.).

Outros atores da categoria governamentais que desempenham um importante papel na dinâmica de construção e implementação das políticas públicas são os juízes e os promotores públicos. Os juízes possuem a importante missão de interpretar se a aplicação das leis por parte da administração pública é justa ou não. Além disso, segundo Secchi et al (2019), existem três formas de influência direta dos juízes, e essas ocorrem através das políticas regulatórias, políticas sociais e políticas ligadas às liberdades civis ou aos direitos de associação. São através de suas decisões que juízes asseguram o cumprimento de diversas normas legais, como por exemplo, um juiz que determina o sequestro da verba pública para que determinado paciente realize um exame específico, assegurando o direito à saúde, ou qualquer tipo de determinação a ação do executivo em prol da população. Além dos juízes há os promotores, membros do Ministério Público que agem exatamente na defesa de interesses difusos e coletivos (SILVA, 2011 apud SECCHI et al, 2019). Devido à independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil o Ministério Público acaba atuando como um guardião da Administração Pública e Justiça. Além disso, os promotores representam a sociedade em ações penais, ações públicas e na instauração de inquéritos policiais.

Quando essa função de defensor do bom funcionamento da Administração Pública se coloca de maneira exacerbada e o Poder Judiciário começa a interferir diretamente na política,

onde ocorre um fenômeno chamado judicialização da política. Esse fenômeno é conhecido por uma atuação mais ativa dos juízes em todas as esferas políticas a partir de suas interpretações contínuas em relação ao funcionamento das questões legais de curto prazo e com enormes implicações socioeconômicas. Faria (2004) mostra bem como se dá a participação desses atores:

[...] o fenômeno da "judicialização" – a crescente ampliação da ação executiva e legislativa dos tribunais na vida política e econômica (Tate e Torbjörn, 1997). Como a ordem jurídica assim produzida não oferece aos operadores do direito as condições para que possam extrair de suas normas critérios constantes e precisos de interpretação, ela exige um trabalho interpretativo contínuo. E como seu sentido definitivo só pode ser estabelecido quando de sua aplicação num caso concreto, na prática os juízes são obrigados a assumir um poder legislativo. Ou seja, ao aplicar as leis a casos concretos, eles terminam sendo seus coautores. Por isso, a tradicional divisão do trabalho jurídico no Estado de Direito é rompida pela incapacidade do Executivo e do Legislativo de formular leis claras e sem lacunas, de respeitar os princípios gerais de direito e de incorporar as inovações legais exigidas pela crescente integração dos mercados. Isso propicia o aumento das possibilidades de escolha, decisão e controle oferecidas à promotoria e à magistratura, levando assim ao protagonismo judicial na política e da economia. E, na medida em que o "sistema de Justiça" tem de decidir questões legais de curto prazo e com enormes implicações socioeconômicas, ele se converte numa instituição "legislativamente" ativa (FARIA, 2004. n.p.).

Em relação aos atores não governamentais que possuem influência na dinâmica da construção da política, os grupos de interesse possuem uma importante atividade, considerando que tem influência, ainda que indireta, sobre os políticos, burocratas e os designados politicamente. Podem ser formais, como é o caso das associações, sindicatos, colegiados profissionais, ou informais, como é o caso de movimentos antirracismo, feministas, movimentos dos sem tetos, de grupos ambientalistas, movimentos liberais e/ou conservadores, dentre outros. Em alguns casos, o simples fato de um grupo de pressão existir já faz com que o desenho da política seja modificado ou até pensado de forma diferente. Isso ocorre porque os formuladores de políticas públicas - *policymakers* - já desenham a política pensando nas possíveis reações que ela pode gerar nos grupos de pressão (SECCHI et al, 2019).

A atuação dos grupos de interesse exige uma maior atenção e esforço dos *policymakers* no processo de identificação das demandas apresentadas e os interesses e sugestões repassadas pela sociedade. Cabe a eles verificar se a política desenhada de fato condiz com a demanda apresentada, ou seja, se a dinâmica da construção das políticas públicas está se preocupando em formular alternativas focadas na resolução do problema público, evitando assim políticas indevidamente direcionadas a interesses individuais ou coletivos que não se configuram como problemas públicos (SECCHI et al, 2019).

Outro ator importante são os partidos políticos constituídos a partir de uma ideologia política criada exatamente para exercer influência sobre a dinâmica política e de construção das políticas públicas. Para Secchi et al (2019), os partidos se diferem dos grupos de interesses porque:

- ✓ Influenciam as decisões governamentais diretamente, seja como aliados, seja como opositores do governo;
- ✓ Medem suas forças por meio de eleições;
- ✓ São organizações exclusivamente formais, com registro em órgão competente (no Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral), com estatuto formalizado e estrutura organizacional (SECHI et al, 2019. p.153).

Para Guimarães et al (2019. n.p.), quando se fala em partidos políticos é necessário considerar uma abordagem institucionalista mais tradicional, ou seja, focar no efeito que eles levam para os indivíduos e grupos que os compõe. Quanto a importância destes eles afirmam:

Os partidos políticos sempre foram considerados, estruturalmente, espécies institucionais de mediação com a sociedade (Weber, 1999), ainda que a literatura sobre partidos aponte uma quase anulação dessa função a partir da dependência estatal que os partidos desenvolveram na atualidade (Amaral, 2013; Mainwaring, 2001). Mesmo que essa função tenha sofrido concorrência com a participação crescente por outras vias que não só institucionais (Manin, 2013), como os meios de comunicação em rede, é inegável o papel importante dos partidos políticos na contemporaneidade para, pelo menos: recrutar candidatos e simplificar as escolhas dos cidadãos; organizar a disputa e o financiamento eleitorais; e dividir poder nas instâncias políticas em que participam (formando maiorias e minorias) (Dalton e Watterberg, 2000) (GUIMARÃES et al, 2019. n.p.).

Teoricamente os partidos políticos são os responsáveis pelo recrutamento de políticos, realizam controle e fiscalização dos governos, coordenam a forma pela qual seus eleitos vão votar, além de participar na formulação e, em alguns casos, na avaliação de políticas (SECCHI et al, 2019). Contudo, para Rodriguez (2002; Kinzo, 2004 apud SECCHI et al, 2019. p.154) “por motivos históricos e institucionais, os grandes partidos políticos brasileiros são considerados pragmáticos, frágeis, com baixa valência ideológica e com pouca coesão interna”.

Os meios de comunicação também têm sua importância na dinâmica das políticas públicas, e podem ser usados tanto como canais informativos, importantes para a manutenção da democracia, como também para o desmonte de ideias presentes na sociedade, principalmente com o surgimento das Fake News. O jornalismo investigativo possui importante papel de fiscalizador das ações da Administração Pública quando realiza denúncias e aponta caminhos. Assim como qualquer outro ator, as mídias também possuem seus interesses, crenças, valores e podem influenciar grandes massas. Podem também acelerar

o processo de identificação de um problema público ou apontar onde os governos deveriam promover bens públicos. Da mesma maneira, muitos problemas públicos podem simplesmente ser ignorados pelos meios de comunicação ou serem criados por eles. Isso se dá por vezes de forma intencional devido a posições políticas das companhias, às vezes por incapacidade intelectual ou porque o retorno em audiência pode ser baixo. Muitos políticos e partidos costumam acompanhar a agenda midiática para justificar ou elaborar suas ações ou utilizam delas para demonstrar apoio a determinadas políticas ou promover a ideia de necessidade de determinada ação (SECCHI et al, 2019).

Por esses motivos os meios de comunicação possuem uma grande responsabilidade social na medida em que, num mundo cada vez mais midiático, podem formar ou deformar a opinião pública. Para Livianu (2009), os meios de comunicação precisam andar em conjunto com os valores democráticos e princípios republicanos, pois possuem tanto ou mais poder que o poder político. Eles têm o poder de moldar “matrizes culturais de gerações inteiras, especialmente onde o sistema educacional não esteja cumprindo seu papel como deveria. E, por isso, a mídia ideal é aquela produzida com intransigente responsabilidade social” (LIVIANU, 2009. n.p.).

Nesse sentido, os meios de comunicação podem contribuir na dinâmica de construção de políticas públicas através de uma formação sadia da opinião pública, o que tem relação direta com a consolidação da democracia e cidadania. “Pessoas bem informadas conhecem melhor sua condição, seus direitos. Assim, podem lutar para adquiri-los e também mantê-los” (LIVIANU, 2009. n.p.).

Seguindo a análise da Figura 10, as *think tanks* são outros atores que influenciam na dinâmica de construção das políticas públicas. Para Faria (2011), são organizações fundamentalmente para influenciar o âmbito de políticas. Essas ficaram conhecidas como fortes influenciadoras do processo de elaboração das políticas públicas na Europa e Estados Unidos. Instituições como Rand Corporation, Urban Institute, American Enterprise Institute, Europe Policy Centre e Centre for European Policy Studies são alguns exemplos.

No Brasil, apesar de quase sempre não se identificarem como influenciadores da dinâmica de construção das políticas públicas existem algumas instituições que podem ser caracterizadas como *think tanks* porque realizam um importante papel nesse processo como, por exemplo, o IPEA, DIEESE, IETS e CEBRI (SECCHI et al, 2019).

Outro grupo que é de extrema importância, são os destinatários ou receptores da política - *policytakers*. Esses grupos sempre foram vistos apenas como os que recebem

influência de uma política, mas estão mais ativos e têm provocado cada vez mais mudanças na dinâmica de construção atuando “como ativistas na internet (websites, blogs, redes sociais), articuladores de interesses coletivos, formadores de opinião, membros de redes de políticas públicas” (REGONINI, 2001 APUD SECCHI et al, 2019, p.158).

Existem casos em que declaradamente os *policytakers* participam ativamente da dinâmica de construção da política pública e assumem papel de liderança na tomada de decisão como é o caso das políticas constitutivas, onde os políticos assumem um papel duplo de receptores e elaboradores das políticas, e, por exemplo, nos casos em que esses atores que normalmente seriam apenas beneficiários são convidados a participar da tomada de decisão como em planejamentos participativos, conselhos, entre outros. Apesar de sua participação mais ativa, os *policytakers* têm dificuldades de organização em defesa de seus interesses devido à dispersão geográfica e heterogeneidade (SECCHI et al, 2019).

Por fim, as Organizações da Sociedade Civil – OSC’s, mais popularmente conhecidas como Organizações Não Governamentais – ONGs, são constituídas por instituições privadas sem fins lucrativos que visam resolver problemas públicos, normalmente onde o Estado não consegue chegar.

Criadas sem ajuda ou vínculo com o governo, possuem fundo social na maioria das vezes, são caracterizadas por ações solidárias nas políticas públicas e por lutarem por causas ou direitos de determinados grupos desfavorecidos ou esquecidos pelo poder público, ou seja, além de contribuir para a sociedade onde o Estado não consegue chegar, fiscalizam o poder público e o pressionam quando necessário. (SOUZA, 2014). Ao contrário do que muitos defendem, as ONGs não são substitutas do Estado nos âmbitos que ele não consegue alcançar. Elas não podem e não devem substituir o Estado. Segundo Gwercman (apud ABONG, 2015), “cabe as ONGs protestar, organizar a sociedade, apresentar propostas, pressionar o governo e até associar-se a ele na execução do projeto. Mas ainda assim seria do Estado a responsabilidade de colocar a mão na massa” (GWERCMAN apud ABONG, 2015).

A principal diferença entre OSC’s e grupos de interesse está no endereço do interesse. Enquanto grupos de interesse lutam por causa internas, ou seja, interesses dos próprios membros, as OSC’s buscam resolver problemas de grupos externos ao seu corpo de membros. Constantemente as OSC’s são convidadas a participar da tomada de decisão em orçamentos participativos, conselhos gestores, entre outros. Isso faz com que se aumente a legitimidade das ações governamentais. Além disso, as OSC’s complementam as ações do estado onde ele não consegue chegar e contribuem muito no momento de implementação das

políticas ao transformarem os recursos a elas passadas, sejam eles públicos ou privados, em serviços sociais (SECCHI et al, 2019).

Por fim, cabe ressaltar que é na percepção da realidade vinda dos atores sociais que se inicia o processo. A partir de suas interações e que surgem as discussões e são levantadas as alternativas para a promoção de um bem público ou a resolução/minimização de um mal público. Na próxima seção se discutirá a importância da participação dos atores sociais para a dinâmica de construção de políticas públicas, principalmente no que diz respeito à etapa de construção da agenda governamental.

#### **4.3. Participação na construção da Agenda Governamental**

Nas últimas seções foram trabalhadas as dimensões conceitual, temporal e espacial-institucional, apresentando ainda alguns atores que influenciam nesse processo. Nesta se apresenta uma espécie de justificativa da importância da participação para a dinâmica de construção de políticas públicas, principalmente no que diz respeito à etapa de construção da agenda governamental.

Em um trabalho anterior sobre a participação de organizações institucionais enquanto atores sociais em um evento específico sobre desenvolvimento regional realizado pelo Fórum de Desenvolvimento do Rio, que também faz parte do objeto de pesquisa desta dissertação, mostrou-se a partir de Bandeira (1999) que:

Quando há participação de instituições e atores políticos regionais no processo de formulação de políticas públicas de desenvolvimento, torna-se mais fácil a construção de consensos que são primordiais para o crescimento em todos os aspectos. A participação possui um caráter instrumental, “[...] derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo, extremamente relevante para a promoção de desenvolvimento” (BANDEIRA, 1999, p. 10-1).

As diferentes ações dos governos podem não produzir efeito caso não considere a importância da participação. Segundo o referido autor, a maior causa do fracasso de políticas, programas e projetos é exatamente a falta dessa. Quanto maior a participação dos atores que influenciam diretamente na dinâmica de construção das políticas públicas, maior será a maior será a eficácia (capacidade da política pública de atingir ou não seus objetivos), eficiência (diz respeito à boa utilização dos recursos que estão disponíveis) e efetividade (capacidade de aplicação da política, da melhor maneira possível) das políticas governamentais. Certamente, sem a participação de atores e instituições dificilmente as políticas públicas atingirão bons resultados (SOUZA, 2017).

A maioria dos trabalhos científicos das ciências políticas voltados a dinâmica de construção de políticas públicas tendem a focar nos processos finais, ou seja, na formulação, implementação e avaliação da política, em detrimento do processo político que deu origem a mesma. É exatamente nessa etapa inicial que essa seção focará. O objetivo é mostrar como alguns atores enxergam a importância de se conhecer a forma que os mais diversos problemas públicos se tornam prioridade nos governos. Entender esse processo auxilia na compreensão e desenvolvimento de casos concretos na medida em que apresenta suas características e mostra como a subjetividade do jogo de interesses interfere nas ações estatais.

Antes de tudo, é preciso considerar que na dinâmica política há conflitos, logo haverá uma busca de imposição da maneira que cada ator ou instituição acredita ser a melhor para resolver o problema ou, antes mesmo, mostrar o que é problema ou não. Tendo isso em mente, pode-se destacar a complexidade na definição de instituições e sua participação na dinâmica de construção de uma política pública. Entender como pode se dar essa participação auxilia na compreensão da importância do Estado no direcionamento e construção da agenda.

Como já foi citado nas seções anteriores, as decisões dos atores são influenciadas por diversos interesses e necessidades, dadas de maneira formal e informal. Nessas relações sempre está presente um interesse público. Para Cefaï (2017) no contexto em que está em jogo um interesse público surgem arenas dispostas a promoverem um bem público ou a evitarem um problema público. O autor chama de Arenas Públicas os espaços sociais que configuram territórios, organizações, tecnologias, instituições, conhecimentos ordenados em prol de um interesse público. “Existem arenas sociais de todo tipo, mas só quando esses mundos sociais [...] são ordenados visando realizar um bem público ou evitar um mal público é que se fala de arenas públicas” (CEFAÏ, 2017. P. 208). Para ele, uma Arena Pública:

[...] se manifesta contando com seus apoios e lançando passarelas entre diferentes cenas públicas — faz com que se joguem, uma dentro da outra, publicidades midiáticas, judiciária, científica, política etc. Abre transversalmente, uns aos outros, mundos sociais e institucionais. Gera novas conexões entre eles. Coloca-os em contato, fecunda-os e os impulsiona, contribuem para processos de transformação, desintegração e recomposição, de segmentação e intersecção, de denegação e legitimação. Transformam ambientes em que são instituídas as relações de produção, propriedade e poder, e, levantando novos casos, cria precedentes (CEFAÏ, 2017. p. 208).

A Arena Pública surge como reflexo da identificação de problemas sociais gerando novas conexões que possuem a capacidade de alterar modelos, regras, costumes. Essas conexões se desdobram e se misturam:

O problema público aumenta sua força quando crescem o grau de mobilização dos múltiplos atores e o grau de ressonância junto a numerosos auditórios, quando as

diferentes cenas entram em ressonância umas com as outras, se interpelam e se respondem, se emprestam temas, recursos e informações. Sua temporalização parece se acelerar e sua configuração ramificar novos processos e conhecer múltiplos desdobramentos e bifurcações — tanto em matéria dos campos interessados (midiático, industrial, político, de consumo) quanto da complexidade ecológica (hibridação, junção ou subordinação a outros problemas) (CEFAÍ, 2017. p. 209).

Dado essa quantidade de atores, espaços, campos interessados e a diversidade de problemas públicos, espaços que integram esse todo complexo podem contribuir para a construção de uma agenda governamental que melhor direciona aos atores sociais e problemas/bens públicos que estão em cena a promoção de políticas públicas mais condizentes com a realidade.

As Arenas Públicas surgem e mudam a forma como os atores e instituições lidam com os problemas/promovem bens e são impulsionadas todas as vezes que novas demandas surgem e pressionam/travam atores, campos de interesse, e, no caso deste trabalho, a agenda governamental. Mas nesse momento surgem alguns questionamentos sobre em que consiste a agenda governamental, como é formada e, principalmente, quem determina o que entra nela ou não.

Como exposto no segundo capítulo, as políticas públicas entendidas como ação estatal passam por um longo processo até que se consolide a intervenção governamental. Para alguns teóricos, dentre os processos da formação de políticas pública, a criação da agenda pode ser considerado um dos processos mais complexos, tendo em vista que determinado programa público, órgão ou política pública recebem algum tipo de recurso a partir de decisões marginais e incrementais que, na maioria das vezes, desconsidera as mudanças presentes nos processos políticos. O problema desses tipos de visão está na crença de que as decisões governamentais só, e somente só, se dão de forma incremental e sem considerar as subjetividades. Para estes as políticas já adotadas anteriormente constroem as políticas que serão elaboradas, limitando a governança (SOUZA, 2006).

A agenda governamental é a relação para a qual o poder público direciona sua atenção. Existem dois modelos que explicam o processo de formação de uma agenda governamental, a saber: o chamado modelo de “Fluxos Múltiplos” e também a “Teoria do Equilíbrio Pontuado”. A primeira delas foi elaborada por John W. Kingdon e a segunda por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (GOMIDE, 2008). Para Zahariadis (1998 apud GOMIDE, 2008), em governos onde há multiplicidade de objetivos em contextos não estáveis, o modelo dos fluxos múltiplos é o que mais se adequa para explicar a formação de agendas.

Os estudos das ciências políticas, mais especificamente, o trabalho de Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2016) acerca de políticas públicas traz exatamente o que dificilmente se encontra nos demais autores: o foco na formação de agendas e seleção de alternativas. Ou seja, o autor coloca a centralidade das ações dos empreendedores de política<sup>6</sup> antes do momento da tomada de decisão e implementação na dinâmica de construção das políticas públicas (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2016).

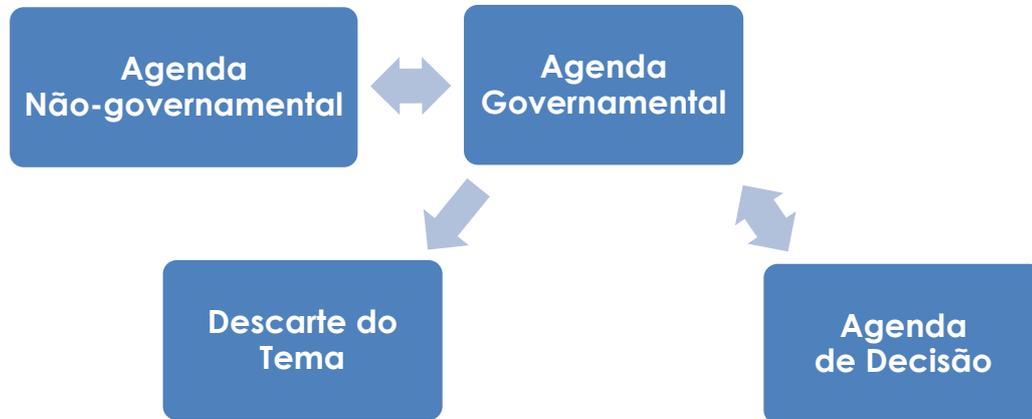
No modelo de Fluxos múltiplos há a diferenciação de três tipos de processos de agenda independentes – governamental, não governamental e de decisão - que conversam entre si e a partir da interação entre elas é que determinados problemas públicos são reconhecidos, entrando na agenda final e descartando os demais. Ou seja, mesmo que sejam reconhecidos não geram nenhum tipo de ação governamental (GOMIDE, 2008).

Como mostra a Figura 11, existem a agenda não-governamental, a governamental e a de decisão. Para Viana (1996 apud GOMIDE, 2008), a agenda não-governamental, também chamada de agenda sistêmica, é aquela que traz consigo os assuntos e temas que já foram reconhecidos por toda ou por parte da população, mas ainda não conquistaram a atenção do governo. A agenda governamental são os temas e problemas que de alguma forma ganharam atenção do governo e passam a ser objeto de discussão e discurso dos governantes. Por fim, tem-se a agenda de decisão, que consiste no que de fato o governo exercerá de força para promover um bem público ou evitar um mal público.

---

<sup>6</sup> Conceito trabalhado mais a frente ainda nesta seção.

Figura 11: Tipos de agenda segundo o modelo de Fluxos Múltiplos



Fonte: (Kingdon, n.d apud GOMIDE, 2008). Elaborado pelo autor.

O espaço voltado para processo político que o Fórum, objeto deste estudo, proporciona facilita a ocorrência de interações entre os atores, o que é determinante para pressionar a inserção de problemas públicos na agenda governamental. São em espaços como esses que os atores sociais ganham mais força do que o normal.

Uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda pode vir tanto de uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder, como da atuação das forças organizadas da sociedade, que têm sucesso em levar suas demandas ao governo, como ainda das mudanças no “clima nacional” (national mood), ou seja, de uma situação onde as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham das mesmas questões (GOMIDE, 2008. p.8).

É preciso entender que há a necessidade da confluência dos processos apresentados na Figura 11 para que haja essa inserção de problemas na agenda pública. Apesar de arenas institucionalizadas, como o fórum, serem determinantes, somente sua existência não é suficiente, assim como apenas a existência de soluções plausíveis e o reconhecimento da população e governos não o são. O problema, a política pública e o processo político precisam estar em conjunção. Somente com a conjunção destes três fluxos é que se abrirá o que Kingdon (1995 apud GOMIDE, 2008) vai chamar de janela de oportunidade, uma

possibilidade de entrada de um problema na agenda de decisão, quando esses três fluxos estão em congruência. Da mesma forma, a janela se fecha quando esses não estão interligados.

A janela de oportunidade se abre principalmente quando há o reconhecimento de um problema público e pelo processo político que, através dos burocratas técnicos, elaboram-se propostas e alternativas. (KINGDON, 1995 apud GOMIDE, 2008). Para Page (1996 apud SECCHI et al, 2019) a mídia possui uma grande capacidade de influenciar a opinião pública:

Problemas são mais facilmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam. Problemas públicos recorrentes, mas adormecidos na atenção da população, como epidemias de febre amarela, a prostituição infantil ou o excesso de burocracia para a abertura de empresas, revestem-se de importância no momento em que os meios de comunicação resolvem fazer uma insistente cobertura dos temas (SECCHI et al, 2019. p.155).

Muitos governos ficam atentos à agenda midiática para estruturar seus discursos ações. Para Kingdon e Light (1984; 1999 apud SECCHI et al, 2019) há uma relação entre essa agenda midiática, agenda política e agenda formal. Essa relação pode se dar de duas formas, como mostra a Figura 12. O modelo em que a agenda midiática influencia na agenda política e essa na agenda formal é denominado “Modelo de iniciativa externa”. O modelo que se verifica no contrafluxo é denominado “Modelo de mobilização”, modelo no qual os governos utilizam de seus canais e seu poder de influência sobre a opinião pública para influenciarem a agenda midiática e, logo, para que os problemas sejam reconhecidos pela população (COBB. ROSS; ROSS, 1976 apud SECCHI et al, 2019. p.155).

Figura 12: Cadeias de determinação entre agendas



Fonte: (COBB. ROSS; ROSS, 1976 apud SECCHI et al, 2019. p.155)

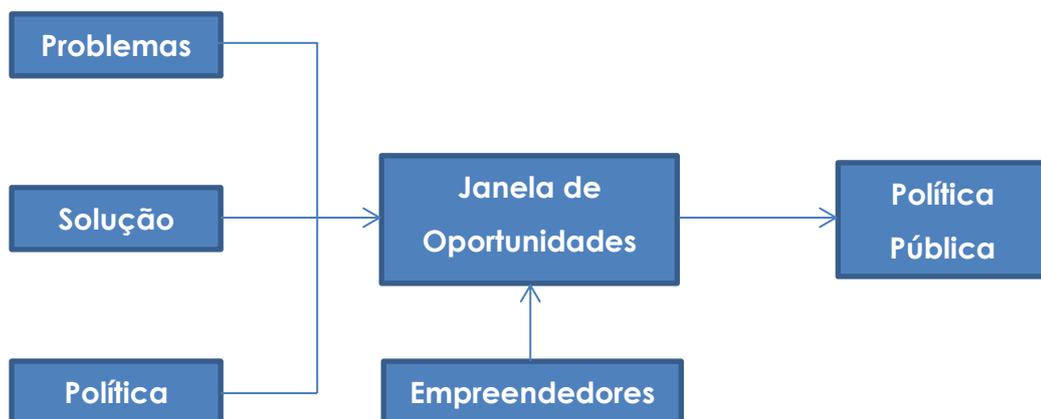
Ainda em relação ao modelo dos fluxos múltiplos, é necessário destacar a importância do que Kingdon (1995 apud GOMIDE, 2008) chama de empreendedores da política. São aqueles responsáveis por trabalharem em cima de ideias e projetos e os levarem até à implementação. Esses podem estar dentro dos governos (burocratas) ou presentes na

sociedade como lobistas, jornalistas, influenciadores digitais, acadêmicos, etc. Observe na Figura 13 que os empreendedores são importantes atores para que os três fluxos – problemas/soluções/política - estejam em congruência e produzam políticas públicas.

Para Capella (2016), os trabalhos de Kingdon mostram que empreendedores de política possuem três características positivas que contribuem para a dinâmica de políticas públicas. Essas características são importantes exatamente porque é através delas que há a promoção de ideias, alternativas de resolução dos problemas e, sobretudo, na janela de oportunidades, ou seja, quando pode haver mudanças na agenda de decisão.

Em primeiro lugar, são indivíduos que têm crédito frente a uma audiência, ou seja, detêm legitimidade possivelmente devido a fatores como a especialidade no assunto em questão (expertise), a habilidade na comunicação, ou sua posição formal no processo decisório. A segunda característica do empreendedor está relacionada às conexões políticas e habilidades de negociação desses indivíduos. Por fim, a persistência é apontada pelo autor como a terceira característica vital para a atividade do empreendedor, implicando a disponibilidade de investimento de grandes quantidades de recursos pessoais (CAPELLA, 201. n.p.).

Figura 13: Modelo dos Fluxos Múltiplos



Fonte: Adaptado de Zahariadis (2007, p. 71 apud GOMIDE, 2008. p.9).

Como apresentado anteriormente, outra forma de se explicar a formação de agendas é através da Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (n.d. apud GOMIDE, 2008). Essa teoria se dedica a responder por qual motivo alguns problemas permanecem no âmbito das comunidades de especialistas e outras conseguem ascender à agenda de decisão. Em outras palavras, há momentos de equilíbrios na dinâmica de construção das políticas públicas que são marcados por momentos de mudanças, quando um assunto ou problema ganha destaque e assume o que os autores responsáveis pela teoria chamam de monopólio político. A resistência à chegada de novos participantes e ideias nas comunidades técnicas,

grupos de poder e subsistemas políticos é considerado uma realimentação negativa (GOMIDE, 2008).

Segundo Gomide (2008) a partir do exposto, é necessário um destaque a formulação do problema, que vai dizer muito se o mesmo vai favorecer a mudança ou não. Para que ocorra a mudança e o rompimento da situação de equilíbrio é preciso criar um novo olhar para o problema ou uma nova imagem da política pública. Isso faz com surjam novas instituições e arenas dispostas a difundirem a nova imagem política do problema e romperem com a situação de equilíbrio. Esse rompimento irá atrair novos atores e ideias até provocar, de fato, mudanças na agenda de decisão. Após a inserção de uma nova política na agenda de decisão ocorrerá um novo ponto de equilíbrio.

É a partir dessas explanações que se observam as teorias se complementando. O Neoinstitucionalismo apresentado na seção 3.1 deste trabalho apresenta congruência entre algumas teorias sobre políticas públicas, dentre elas está à ideia de que as instituições políticas não só constituem e fazem parte de arenas decisórias como também possuem um papel mais autônomo como atores políticos capazes de representar seus próprios interesses e interesses de terceiros (MENICUCCI, 2007).

Para Natalino (2016), no processo de construção das políticas públicas tão importantes quanto as configurações institucionais são as características estruturais do Estado em relação à sua estrutura administrativa, sistemas de governo, repartição de competências, etc. Decorre disso a explicação do fato de tanto o modelo de fluxos múltiplos quanto a teoria de equilíbrio pontuado trabalharem a definição de agenda considerando que esse processo não se dá de maneira racional, estável e com objetivos categóricos. Como aponta Gomide (2008):

De acordo com o modelo de fluxos múltiplos, uma política pública não surge de um processo sequencial e ordenado, no qual as soluções sucedem os problemas. O reconhecimento de um problema, por si só, não garante a ação do governo por meio de uma política pública: é necessário um contexto favorável. A junção entre problema, solução e decisão para o encaminhamento de uma política seguem, assim, uma lógica sistêmica e contingente. Além disso, o modelo de equilíbrio pontuado mostra que a definição de um problema e de sua arena institucional pode favorecer a inércia ou a mudança. Portanto, processos moldam resultados, e decisões são dependentes do contexto em que são tomadas (GOMIDE, 2008, n.p.).

Todas as teorias, processos e dimensões da dinâmica de construção de políticas públicas apresentadas até aqui se fazem importante para entender o Fórum de Desenvolvimento do Rio como arena pública institucionalizada e instrumento de aproximação dos atores sociais ao Estado a partir do Poder Legislativo do Rio de Janeiro.

#### 4.4. O Poder Legislativo no processo de construção de políticas públicas

No Brasil, em qualquer esfera de governo – Federal, Estadual ou Municipal – o Poder Legislativo possui um importante papel na elaboração e fiscalização do sistema orçamentário. Trata-se de um sistema complexo que, para que seja possível sua compreensão, é preciso compreender, ainda que de forma simplificada, não só a organização administrativa do Estado, mas também entender o jogo de interesses presente a partir das forças políticas na arena onde o mesmo será elaborado, aprovado e fiscalizado.

A Administração Pública no Brasil é dividida por entes estatais e estes são organizados a partir de uma divisão entre administração pública direta (centralizada) e indireta (descentralizada). A primeira é constituída por órgãos que não necessitam de personalidade jurídica para existir, como, por exemplo, o ente Estatal Município, este possui personalidade jurídica, mas as secretarias presentes no seu governo não possuem. Já a segunda é constituída por entidades que possuem personalidade jurídica e necessitam ser criadas a partir de uma autorização por lei, devendo possuir patrimônio próprio, como por exemplo, uma universidade criada pelo Governo Federal (GARSON, 2018).

Nos órgãos da administração direta também podem ser incluídos alguns órgãos independentes responsáveis por garantir as funções do Estado<sup>7</sup>, a saber: legislar, executar e julgar. Para Garson (2018), estes não possuem vinculação hierárquica, mas continuam subordinados a Constituição Federal. Dentre eles estão os Governos estaduais, as Prefeituras, os Tribunais de Justiça, a Presidência da República e também os responsáveis pela função legislativa do Estado brasileiro como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Os órgãos dos diferentes poderes devem ser independentes e harmônicos entre si e suas existências funcionam como um sistema de freios e contrapesos<sup>8</sup>, onde cada um deles possui autonomia e, ao mesmo tempo, são controlados pelos demais.

O entendimento da subdivisão administrativa do Estado brasileiro, além de ajudar na compreensão do sistema orçamentário, é base para entender como cada entidade e seus órgãos se comportam e influenciam a elaboração do orçamento. No caso deste trabalho, auxilia no entendimento de como o Legislativo atua na definição do orçamento público, considerando que o ciclo orçamentário e o ciclo de políticas públicas se complementam.

---

<sup>7</sup> Apresentadas na seção 2.2 deste trabalho a partir do trabalho de Dias e Matos (2015)

<sup>8</sup> Teoria apresentada no livro “O espírito das Leis” que trata da divisão dos poderes do Estado (MONTESQUIEU, 1979).

No Brasil, o planejamento orçamentário atual está regulado por um conjunto de normas iniciadas pela Lei 4.320 de 17 de março de 1964, responsável pela regulamentação do direito financeiro dos entes federativos. Para Oliveira (2009 apud AMBROZIO et al, 2016) essa lei é um marco para orçamento público brasileiro, ainda que logo após sua promulgação ela não tenha tido tanta força:

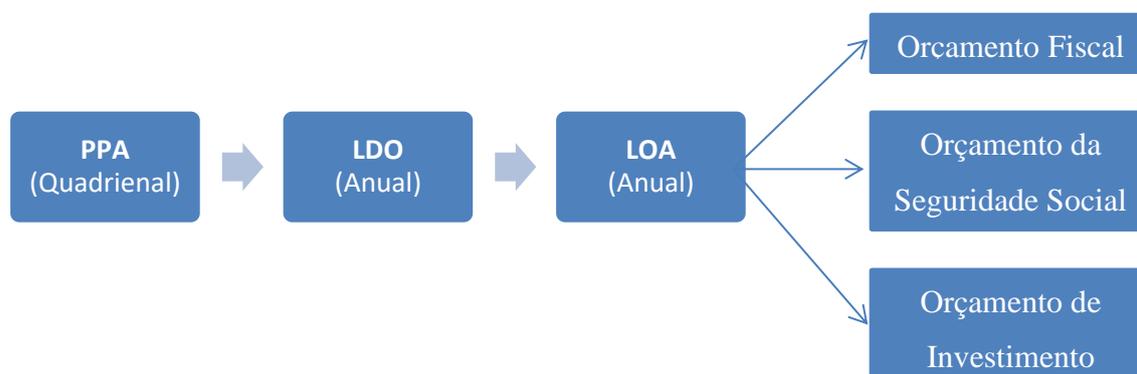
[...] entre os anos de 1831<sup>9</sup> e 1964, o orçamento público consistia em peças de alcance limitado e calçadas no registro contábil das finanças públicas. Ainda conforme o autor, após 1964 e a instauração da ditadura militar no País, o orçamento passou por um período de desestruturação, chegando a compreender apenas vinte por cento dos recursos mobilizados pelo setor público, apesar de a Lei 4.320 já regulamentar a elaboração das peças orçamentárias. Isso ocorreu porque, durante o período da ditadura militar, havia inúmeros orçamentos, fiscal, monetário, da seguridade social, dentre outros, o que inviabilizava a consolidação das despesas públicas, bem como o acompanhamento e o controle delas (AMBROZIO et al, 2016. p.60).

É somente após a Constituição Federal de 1988 que o orçamento público no Brasil começa a ficar robusto por ganhar estrutura mais sólida com três principais peças orçamentárias que não só são instrumentos de planejamento como também possuem força de lei (AMBROZIO et al, 2016). Conforme o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 as “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988). O Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA estão ligados temporalmente da seguinte maneira como mostra a Figura 14.

---

<sup>9</sup> Ano de elaboração do primeiro orçamento público no Brasil (Data corrigida, pois na citação direta se encontrava uma data equivocada - 1832).

Figura 14: PPA, LDO e LOA



Fonte: (FERNANDES E SOUZA, 2019).

O art. 165, § 1º da Constituição diz que o Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). Da mesma forma que se estabelece no governo federal, a elaboração do PPA também se dá nas esferas estadual e municipal. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato de cada governante e, após aprovação, dura até o primeiro do mandato subsequente, ou seja, todo governante cumpre um ano do PPA elaborado pelo governo anterior ou por ele próprio, nos casos de reeleição. Isso faz com que haja certa continuidade na aplicação de determinadas políticas públicas. O PPA deve ser enviado pelo Poder Executivo até quatro meses antes do término do exercício anterior a sua vigência (31 de agosto), ser votado pelo Poder Legislativo e devolvido para sanção até o término da segunda sessão legislativa (22 de dezembro) (GIACOMONI, 2018; GARSON, 2018).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui vigência anual e define, a partir do PPA, as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente. Em outras palavras:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias evidencia o conteúdo do PPA que será tratado como prioridade para o ano seguinte, fazendo as devidas correções tanto em relação aos custos quanto em relação à previsão orçamentária. Além disso, a LDO é responsável pela definição das metas fiscais e por estabelecer os limites e compensações das renúncias de receitas tanto nos municípios, como nos estados e na União. Essa nova função se deu a partir

da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001. Ela estipula as metas fiscais dos próximos dois anos e avalia comparativamente com as realizadas dois anos anteriores (AMBROZIO et al, 2016).

A LDO deve ter em seu conteúdo o Anexo de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais e deve ser enviada pelo Poder Executivo até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e deve ser votada pelo Poder Legislativo até o encerramento da primeira sessão legislativa do ano (17 de julho) (GIACOMONI, 2018).

Além dessas duas peças orçamentárias, resta-nos abordar a Lei Orçamentária Anual, aquela que, segundo a Constituição Federal de 1988 em seu art. 165, § 8º, não poderá haver nenhum tipo de conteúdo que não seja relativo à fixação de despesas e previsão de receitas. Ela pode trazer consigo a porcentagem máxima que o Executivo terá para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos, ainda que por antecipação de receita (BRASIL, 1998). A possibilidade de trazer ou não se dá, pois alguns municípios colocam essa porcentagem na LDO. Conforme mostra a Figura 14, a LOA trará consigo:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1998. p.102).

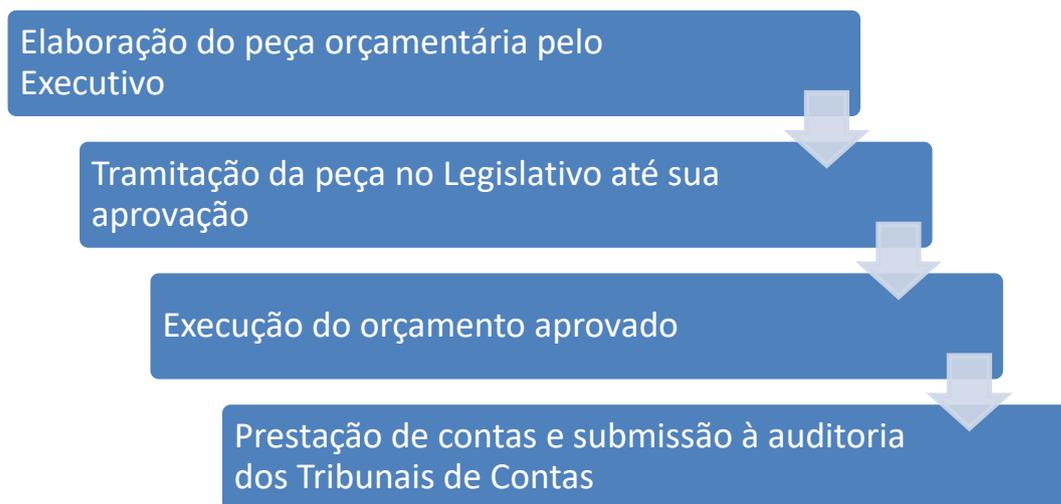
Apesar de a Constituição Federal dar autonomia aos entes federados para a definição do exercício financeiro, vigências e prazos para elaboração, votação e sanção do PPA, LDO e LOA através de Lei Complementar, normalmente o Poder Executivo tem até quatro meses antes do término do exercício anterior ao que a LOA entrará em vigência (31 de agosto) para enviar o projeto de Lei para o Legislativo. O mesmo deve ser votado e devolvido para sanção até o término da segunda sessão legislativa (22 de dezembro).

Apesar dessa liberdade para definição dos prazos, a LDO deve ser sancionada a tempo de orientar a elaboração da LOA e os parlamentares não podem entrar em recesso sem que antes esta seja votada. A LOA possui um grau mais elevado de detalhamento contábil é elaborada exatamente a partir das metas, objetivos e indicadores previstos pela LDO (AMBROZIO et al, 2016).

Assim como numa dinâmica de construção de uma política pública, o processo orçamentário é marcado não só pelas instituições formais, mas também pela presença das

instituições informais que influenciam diretamente na elaboração e execução orçamentária. Surge uma estrutura de incentivos sociais, econômicos e políticos toda vez que se definem limites no campo de escolhas dos indivíduos (GARSON, 2018). Para North (1990, p.3-6 apud Garson, 2018), essas regras formais e informais regulam o processo orçamentário em quatro estágios, conforme mostra a Figura 15 abaixo.

Figura 15: Processo orçamentário



Fonte: (NORTH, 1990, p.3-6 apud GARSON, 2018. p. 54).

Para Fernandes e Souza (2019), existem diversas questões envolvidas na definição da agenda de decisão, exatamente porque existem diversas instituições e interesses envolvidos no processo de elaboração das peças orçamentárias que afetam direta e indiretamente a composição do gasto público, como mostra Schick (2007 apud FERNANDES E SOUZA, 2019):

O orçamento é um processo alocativo, no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É também um processo de redistribuição, em que alguns ganham porque outros perdem, alguns recebem do governo mais do que contribuem na forma de impostos e outros recebem menos. É um processo de escolha entre diversas reivindicações de recursos públicos que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. É um processo de racionamento em que se soluciona o orçamento por exclusão de alguns daqueles que reivindicam. É um processo em que, de forma expressa ou indireta, o governo decide sobre qual o papel que deve desempenhar e define prioridades. (SCHICK, 2007, p. 82 apud FERNANDES E SOUZA, 2019).

Para que o orçamento público de fato represente uma maneira de controlar e disciplinar a arbitrariedade dos governos (Poder Executivo) a partir do trabalho dos que são eleitos para representar cada um uma parcela do povo (Poder Legislativo) é necessária uma observância a diversos princípios, diretrizes e normas estabelecidas pela Constituição Federal. Esse sistema de princípios, apresentados no Quadro 4, pelo menos no campo teórico, é capaz

de conferir racionalidade, eficiência e transparência ao orçamento público no Brasil. Na prática há uma série de discricionariedades que podem dificultar a elaboração, execução e controle do orçamento público, como se verá mais adiante (FERNANDES E SOUZA, 2019).

Quadro 4: Princípios Orçamentários e seus amparos legais

| Princípio                  | Definição  | Amparo Legal   |
|----------------------------|--|--|
| Legalidade                 | As ferramentas de planejamento orçamentário dos entes federativos, para terem eficácia e legitimidade, devem ser examinadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.  | Art. 5º, CF/88   |
| Anualidade (periodicidade) | A cada exercício financeiro (ano civil - 01 de janeiro a 31 de dezembro) deverá ser elaborada uma nova lei orçamentária.   | §5º, art. 165 CF/88; Art. 2º, 34 e 45, Lei nº 4.320/64 |
| Unidade (Totalidade)       | Todas as receitas previstas e despesas fixadas, no âmbito de cada esfera de governo, devem integrar um único documento legal.  | §5º, art. 165 CF/88 Art. 2º, Lei nº 4.320/64           |
| Universalidade             | O orçamento (uno) deve abranger todas as rendas e todos os gastos referentes aos Poderes que integram a esfera de governo (União, Estados, DF e Municípios).   | Art. 2º, 3º e 4º, Lei nº 4.320/64                      |
| Exclusividade              | A lei do orçamento não deve conter qualquer matéria estranha à estimativa de receita e à fixação da despesa.   | §8º, art. 165 CF/88 Art. 7º, Lei nº 4.320/64           |
| Orçamento Bruto            | Todos os valores presentes no orçamento devem constar pelos seus valores totais, sem qualquer espécie de dedução.  | Art. 6º, Lei nº 4.320/64                               |
| Não vinculação (afetação)  | Não é possível vincular receitas obtidas de “impostos” a qualquer tipo de despesa, órgão ou fundo, salvo as exceções expressas na própria CF/88.   | Inc. IV, art. 167 CF/88                                |
| Publicidade                | O conteúdo orçamentário deve ser divulgado pelos veículos oficiais de comunicação, para conhecimento público e eficácia do ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e a execução de despesas. | Art. 37, §3º, art. 165 CF/88                           |
| Transparência              | O orçamento deve ser divulgado de forma ampla à sociedade, assim como relatórios de sua execução e a gestão fiscal.  | Art. 48, 48A e 49, Lei nº 101/01 (LRF)                 |

Fonte: Adaptado (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2013; BEZERRA FILHO, 2013; GARSON, 2018 apud FERNANDES E SOUZA, 2019).

Apesar do conjunto de princípios orçamentários no formato apresentado acima não estar agradando a todos os teóricos ao longo dos anos, a maioria deles continua apresentando

funcionalidade, ainda que meramente conceitual. Para algumas correntes de pensamento os princípios não devem ser considerados como mandamentos ou como conceitos de caráter absoluto ou dogmáticos. Quando assim são considerados, tornam-se mera utopia (GIACOMONI, 2018). Para Burkehead (1971), até os governos que possuem sistemas orçamentários exemplares costumam violar os princípios com bastante frequência.

A partir desses princípios as peças orçamentárias passam a ter confiabilidade e uma aplicabilidade mais justa. O projeto enviado pelo Executivo ao Legislativo e o seu reenvio posterior se configuram como um grupo de classificações institucionais capazes de definir e organizar a forma como se dará o gasto público. E nessa organização em relação às despesas existe o campo designado como “programa”, que é peça chave para aliar o orçamento às ações governamentais (AMBROZIO et al, 2016).

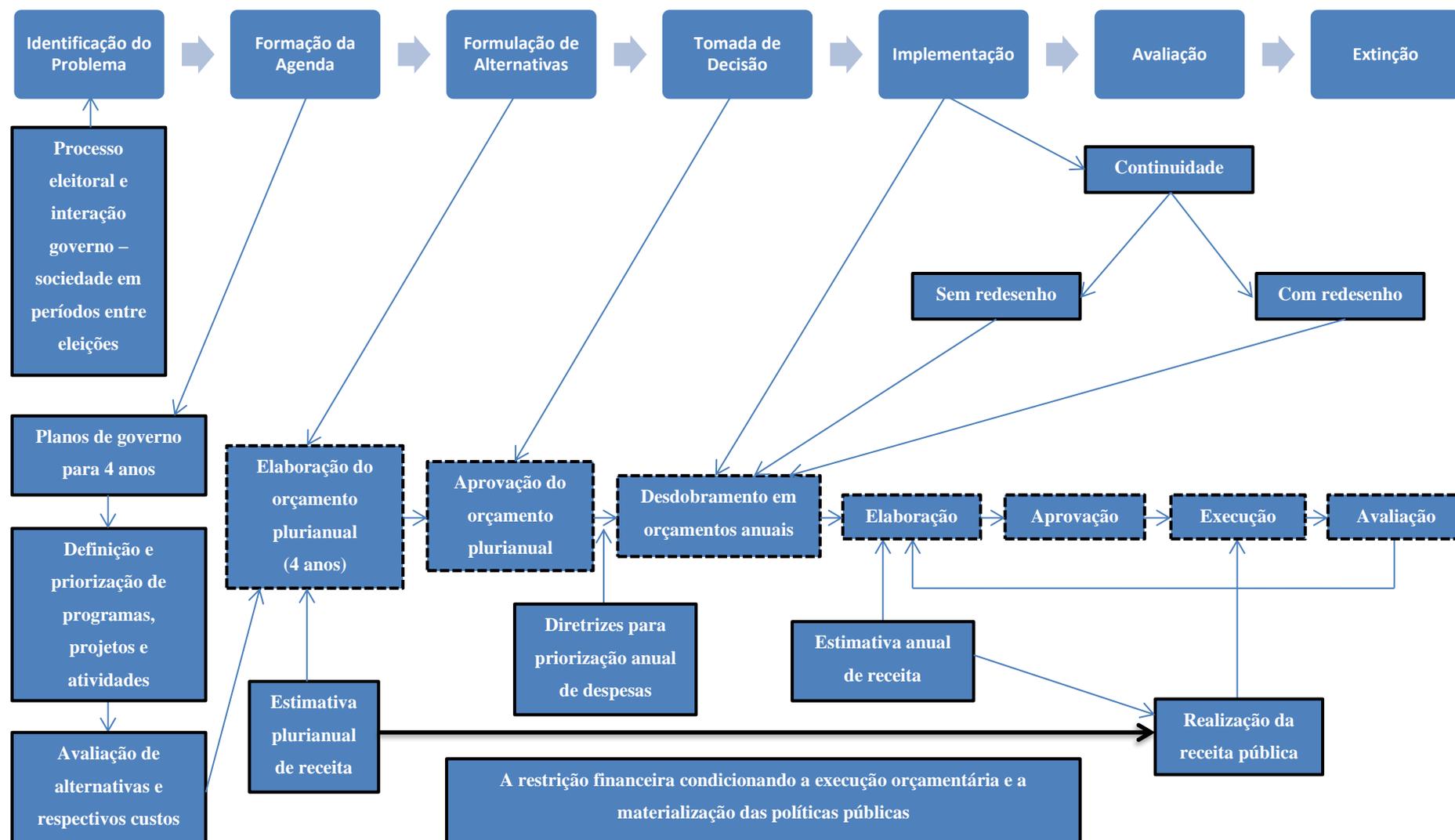
Para Secchi et al (2019), o ciclo orçamentário se integra ao ciclo de políticas, ou seja, o ciclo orçamentário se integra as ações governamentais de fato. Contudo há uma diferença que consiste na periodicidade. O ciclo orçamentário se dá de forma temporariamente invariável, a não ser por eventos inesperados, enquanto o segundo não possui necessariamente rigor cronológico em suas fases. No modelo de orçamento-programa há uma codificação que organiza as despesas por órgãos responsáveis, unidades gestoras, funções, subfunções, seus programas e ações (AMBROZIO et al, 2016). Como mostra o próprio autor:

O orçamento-programa é uma técnica orçamentária que une planejamento das finanças públicas aos objetivos das ações governamentais. A representação funcional-programática – as classificações contábeis orçamentárias – enunciam os responsáveis por ele, os objetivos, indicadores e metas que possui [...] (AMBROZIO et al, 2016. p.62).

Com isso em mente, percebe-se que o processo orçamentário não se dá de forma autossuficiente. Trata-se de um processo que terá maior aplicabilidade quando integrado ao processo de planejamento governamental. Isso porque a elaboração da peça orçamentária se renova todos os anos e é reflexo de um planejamento que poderá ter impactos a curto, médio e longo prazo (GIACOMONI, 2018).

As peças orçamentárias mencionadas anteriormente – PPA, LDO e LOA - constituem o modelo de orçamento-programa, um modelo de orçamento que primeiramente foi aplicado em grandes empresas e depois levado ao setor público. A Figura 16 na página a seguir mostra bem como acontece à integração entre o ciclo orçamentário e o ciclo de políticas públicas a partir do orçamento-programa e do ciclo de políticas públicas apresentado na seção 2.2 deste trabalho. Secchi et al (2019) apresenta, a partir de um caminho inverso ao modelo de Ambrozio et al (2016), como ocorre essa integração.

Figura 16: Relação entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas



Fonte: (SECCHI et al, 2019).

Na Figura 16, pode-se observar o ciclo orçamentário na primeira fila de caixas e o ciclo orçamentário bem ao centro nas caixas cercadas com linhas pontilhadas. O governo existe para através das políticas públicas cumprir suas funções, resolver problemas e promover bens públicos. Dada à escassez de recursos, é através do orçamento que se definem quais políticas serão aplicadas. A identificação de problema passa pelo processo eleitoral e pela interação entre governo e sociedade. A etapa de formação de agenda dialoga diretamente com o processo de definição do plano de governo, definido ainda durante a eleição e que uma após avaliação dos burocratas se transforma na elaboração do plano plurianual. Esse momento tem ligação direta com formulação de alternativas, terceira etapa do ciclo de políticas públicas (SECCHI et al, 2019).

Posteriormente, tem-se a tomada de decisão que se relaciona com a aprovação do orçamento plurianual. A partir desse momento, o ciclo orçamentário é que se impõe sobre o ciclo de políticas públicas, considerando o tempo de planejamento de um ano, tanto para as diretrizes orçamentárias, quanto para orçamento, propriamente dito. Com esse desdobramento, parte-se para a implementação da política que conversa com as três primeiras fases do processo orçamentário anual: a elaboração (planejamento), aprovação (discussão no legislativo) e execução do orçamento. Por fim, a avaliação, que no ciclo orçamentário dá base para a elaboração dos próximos orçamentos e no ciclo de políticas públicas divide espaço com uma continuidade da política com redesenho ou extinção da política. De qualquer forma, quando ambos os ciclos se dão desconsiderando a existência do outro há um empobrecimento do planejamento e das ações governamentais (SECCHI et al, 2019).

Em um trabalho para responder o porquê de no Brasil frequentemente os governos fracassarem nos planejamentos, Oliveira (2006) relata que o mesmo precisa ser visto como um processo em que todos os atores interessados e afetados pelas decisões governamentais devem participar politicamente e socialmente, e não como um processo de tentativa de controle da economia e da própria sociedade. Esse processo de planejamento deve se dar baseado em informações e evidências, assim como por uma noção e capacidade de articulação dos atores, ou seja, somente a participação populista e demagógica não soma a dinâmica de construção das políticas públicas. O processo de políticas públicas, dado com a efetiva participação ao longo do tempo, gerará confiança e aprendizado nos atores e contribuirá para uma melhor tomada de decisão e maior e mais efetiva participação (OLIVEIRA, 2006). Tanto o processo de políticas públicas quanto o processo orçamentário não podem ser enxergados

como meros leitores do futuro, mas como instrumentos para articular os atores para a busca do bem comum de forma responsável e justa.

A iniciativa dos projetos de lei que trazem consigo as peças orçamentárias é do Executivo, mas o Legislativo possui um importante papel no momento de discussão e aprovação. Exatamente por funcionar com uma ponte entre a sociedade e os governos, pode, a partir dessa característica, tornar o processo mais eficaz e eficiente. Para Giacomoni (2018), existem diversas formas de contribuição direta do legislativo no processo de elaboração do orçamento, dentre elas estão às emendas dos mais variados tipos, a porcentagem de suplementação e a possibilidade de rejeição.

O Legislativo, teoricamente, deve apresentar os estudos, análises, discussões, consultas e intervenções realizadas nas audiências públicas e reuniões realizadas com a sociedade, a sociedade civil organizada, as organizações dos setores produtivos e instituições de ensino para contribuir com a apreciação das matérias orçamentárias. Essas ações podem se transformar em emendas propostas pelos parlamentares. Estas podem ser direcionadas ao texto, as receitas ou as despesas e se dar de forma individual, por determinado parlamentar ou por relatoria, ou coletiva, por bancadas ou comissão. As emendas as Leis Orçamentárias podem sugerir remanejamento, apropriação ou cancelamento das despesas (GIACOMONI, 2018).

A avaliação presente no processo orçamentário, observada no Quadro 3, deve servir não só para a tomada de decisão do Executivo em relação as políticas públicas, mas também para dar base ao Legislativo na formulação das emendas e, sobretudo, garantir sua função fiscalizadora, mantendo o controle e economia do dinheiro público (SECCHI et al, 2019). Todos os anos, durante a aprovação da LOA, os parlamentares podem propor emendas, em alguns entes essa pode se dar com caráter impositivo. Principalmente no âmbito municipal essas emendas impositivas costumam ser objeto de troca política e, por vezes, não chegam a se concretizar devido às divergências políticas.

A Lei do Orçamento, como dito anteriormente, não pode trazer nenhum conteúdo estranho à fixação de despesas e previsão de receitas, porém o Poder Executivo pode enviar junto ao projeto de lei, uma proposta de porcentagem limite (em relação à receita prevista) para a abertura de créditos suplementares. O remanejamento por decreto Executivo só vai acontecer caso o Legislativo aprove essa porcentagem no período de votação da LOA, ou, em alguns casos, na LDO. Caso contrário, a cada necessidade de abertura de crédito suplementar, o Executivo fica obrigado a enviar para o Legislativo um projeto de Lei específico para essa

suplementação (GARSON, 2018). Essa porcentagem evita a barganha política ao longo do ano, mas pode engessar ainda mais o orçamento, quando a porcentagem é baixa, e minimizar o poder de fiscalização do gasto público do Legislativo, quando é muito alta.

Ainda que algumas das constituições que já regeram o Brasil tivessem dado a possibilidade de rejeição de um projeto de Lei Orçamentária, acredita-se que todo orçamento pode ser aperfeiçoado e corrigido, não se justificando a rejeição na atual Constituição Federal. Contudo, há no universo dos orçamentos públicos ainda a possibilidade de rejeição do projeto de Lei Orçamentária, mas essa situação muito incomum se dá muito mais em razão das divergências políticas que por razões técnicas. Normalmente ocorrem mais em municípios, quando a maioria da câmara se coloca como oposição ao prefeito (a) (GIACOMONI, 2018).

Os orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas estão cada vez mais emergentes como instrumentos de controle socioestatal para a elaboração de planejamentos mais democráticos e aperfeiçoamento das peças orçamentárias, bem como de prestação de contas com responsabilidade (SECCHI et al, 2019). Para Faria (2012), a internet tem sido fundamental não só para maior transparência da ação pública, mas também para ampliar e facilitar as formas de participação da sociedade. Modalidades como “[...] consultas públicas on-line sobre anteprojetos de lei, orçamento participativo digital e enquetes eletrônicas são exemplos comuns hoje em portais de democracia digital” (FARIA, 2012, p. 25).

Tanto em relação à elaboração de Políticas Públicas quanto dos Orçamentos, ainda hoje no Brasil, vereadores, deputados, senadores e governos inteiros os elaboram em sua maioria de forma improvisada, com visão de curto prazo, pautadas no “achismo” ou em interesses particulares ou corporativistas.

Não resta dúvida de que há muito espaço para alterações e melhorias em ambos os processos. A existência de um fórum permanente - como é o caso do Fórum de Desenvolvimento do Rio - criado para ouvir os diversos atores pode contribuir para a continuidade e elevação do debate de políticas públicas e construção do orçamento público no estado do Rio de Janeiro, principalmente pela última década, marcada pelo enfrentamento de uma crise econômica causada em grande parte pelos escândalos de corrupção dos últimos governadores.

## **5. O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DO RIO COMO ARENA PÚBLICA INSTITUCIONALIZADA**

### **5.1. O Fórum Permanente de Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro e sua estrutura<sup>10</sup>**

Neste capítulo apresenta-se o Fórum de Desenvolvimento do Rio como uma arena pública institucionalizada pela Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro, como um celeiro de atores sociais que, a partir deste espaço de participação, contribuem no processo de construção de políticas públicas e consequente definição do orçamento público no estado do Rio de Janeiro.

Contudo, antes de iniciar as considerações a respeito do Fórum, é importante ratificar que este capítulo é fruto de um somatório de novas coletas de dados com os coletados na primeira pesquisa realizada no fórum, ainda durante o desenvolvimento de minha monografia. Mais precisamente, através de consultas as cartas dos eventos e de questionários enviado para a Subdiretora Geral, Geiza Rocha, e para o Deputado Wanderson Nogueira, idealizador do evento Supera Rio.

A primeira pesquisa tinha por objetivo coletar informações mais específicas sobre o evento Supera Rio organizado pelo Fórum que não estavam disponíveis no portal. Considerando que o portal do Fórum cumpriu de forma satisfatória a missão de divulgar as atividades realizadas nos eventos, principalmente em relação ao foco do primeiro trabalho - evento Supera Rio na Região Norte Fluminense, o questionário foi elaborado com o foco na percepção dos entrevistados. Os questionários podem ser visualizados no Anexo 1 e Anexo 2, respectivamente.

A ideia nessa primeira pesquisa era aplicar um questionário a representante do Fórum, a subdiretora Geiza Rocha, e a todos os Deputados que participaram das edições do Supera Rio, contudo nesse segundo não se obteve sucesso, com apenas um questionário devolvido com a devida resposta. Já para este trabalho, outro questionário com perguntas abertas foi aplicado à subdiretora do Fórum, mas agora com o foco no funcionamento do

---

<sup>10</sup> Como este trabalho é uma continuação das pesquisas elaboradas por mim sobre o Fórum de Desenvolvimento do Rio e um breve histórico já havia sido feito em sua monografia intitulada “DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO NORTE FLUMINENSE NO SUPERA RIO”, foi decidido que a seção seria replicada na dissertação com as devidas atualizações. A monografia foi apresentada como requisito a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública em 2017 pela UENF e as pesquisas se deram a partir de um evento realizado pelo Fórum de Desenvolvimento do Rio na Região Norte Fluminense.

fórum como um todo, ou seja, para captar informações além do que se tinha recolhido no primeiro. O objetivo era entender como as discussões do Fórum de Desenvolvimento do Rio (dimensão espacial-institucional) influenciam no processo de políticas públicas (dimensão temporal) no estado do Rio de Janeiro.

Este último questionário foi instrumento para uma entrevista semiestruturada a Subdiretora Geiza Rocha no dia em que o Fórum completou 17 anos e pode ser visualizado no Anexo 3. Ambos questionários foram divididos em informações do pesquisador, informações do entrevistado e informações sobre o fórum, suas câmaras setoriais e seus eventos.

Atualmente a Geiza Rocha ocupa um cargo de Secretária geral, uma secretaria executiva que dá encaminhamento as temáticas do fórum. Como o fórum é um órgão interno, essa função recebe o nome de Subdiretoria, nomenclatura dada à gestão de órgãos específicos na Alerj. Em pergunta sobre a quanto tempo trabalha no Fórum, Geiza Rocha (2020) declarou que trabalha desde o ano de fundação do Fórum, porém começou trabalhando na comunicação social, foi realocada na coordenadoria de estagiários e só em 2008 se tornou Subdiretora do Fórum, permanecendo no cargo até então.

Em 2003, ao observar a necessidade de criar espaços de discussão e integração dos atores que influenciam no processo de desenvolvimento, a ALERJ criou o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro Jornalista Roberto Marinho. O fórum busca promover debates e contribuir na construção de uma agenda política comum que reúna academia, instituições privadas e o Parlamento Fluminense.

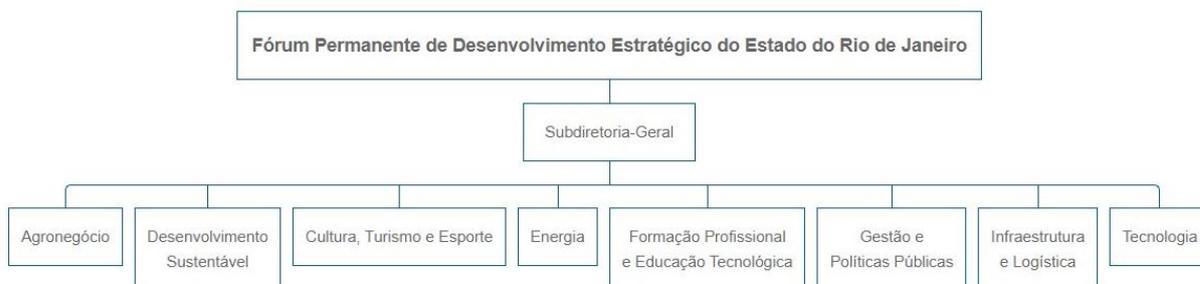
Em pergunta sobre como surgiu a ideia de criação do Fórum, a subdiretora declarou que o mesmo teve como inspiração o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como "Conselhão", criado no primeiro Governo Lula para reunir instituições e atores sociais e auxiliar a presidência na promoção de reformas estruturais, formulação de políticas públicas e promoção do desenvolvimento econômico e social brasileiro (ROCHA, 2020).

Para a Subdiretora Geiza Rocha (2020), a iniciativa de criação do Fórum é pioneira entre as casas legislativas estaduais brasileiras e tem uma grande importância, pois, por mais que muitos projetos sejam elaborados com boas intenções por diversos deputados, alguns deles podem produzir efeitos negativos devido à falta de diálogo com a sociedade.

Numa das cartilhas do Fórum intitulada ‘Como ampliar a participação no Fórum de Desenvolvimento do Rio’ (n.d.), o ex-deputado Jorge Picciani<sup>11</sup>, considera haver uma diversidade nos temas debatidos nas reuniões do Fórum e nos grupos de trabalho, o que contribui para o melhoramento do ambiente de negócios e das ações empreendidas pelo Parlamento. Para ele é através de informações qualificadas que nascem as boas leis e as políticas públicas que conseguem de fato melhorar a vida dos cidadãos. “O Fórum é um órgão apartidário, subordinado diretamente à presidência da casa (ALERJ). O presidente da ALERJ em exercício também é o presidente do Fórum. Abaixo dele e a frente do Fórum, a subdiretora-geral” (ROCHA, 2017).

Essa iniciativa da ALERJ foi idealizada para funcionar a partir do sistema de câmaras setoriais. Como se pode observar na Figura 17, são oito câmaras setoriais subordinadas a Subdiretoria Geral. Em pergunta sobre a quantidade de funcionários e suas funções, Geiza Rocha (2020) declarou que a Subdiretoria é subdividida em duas áreas, a de administração e comunicação. Até dezembro de 2020, o Fórum contava com uma equipe de 12 pessoas dividida entre jornalistas, funções administrativas e estagiárias. A maioria dos cargos ocupados pela equipe que gerencia o Fórum é comissionada. Contudo, recentemente a Alerj realizou um concurso e direcionou um servidor estatutário para o Fórum.

Figura 17: Organograma do Fórum de Desenvolvimento do Rio



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio, 2020.

Nas Câmaras Setoriais são realizados debates, seminários e audiências públicas em sempre com o foco no desenvolvimento do estado do Rio. O trabalho das câmaras setoriais é permanente e acontece mensalmente. Desde a última pesquisa em 2017, a câmara intitulada “Economia Criativa” foi substituída pela câmara “Cultura, Turismo e Esporte”. Nas palavras

<sup>11</sup> Até o momento de elaboração da Cartilha era Presidente da ALERJ e do Fórum de Desenvolvimento do Rio. Foi Presidente da Alerj de 1º de fevereiro de 2003 até 31 de janeiro de 2011 e de 2 de fevereiro de 2015 até 19 de novembro de 2017. O ex-deputado de envolveu em diversos escândalos de corrupção, foi condenado e ficou preso preventivamente na Cadeia Pública José Frederico Marques, em Benfica, onde posteriormente foi liberado pelo Supremo Tribunal Federal para prisão domiciliar, falecendo no dia 14 de Maio de 2021 devido a um câncer na bexiga.

da Subdiretora, “todos os eventos são públicos e é possível comparecer como ouvinte. Não é necessário confirmar presença, mas pedimos para que as pessoas façam isso para que possamos ter noção e controle do número de participantes” (ROCHA, 2017). Devido à pandemia da Covid-9, as reuniões continuam a acontecer, porém através de videoconferências. O Fórum conta com instituições parceiras que contribuem nas discussões das câmaras setoriais, apresentadas de forma resumida no Quadro 5.

Quadro 5: Câmaras Setoriais e o foco da discussão de seus eventos

| <b>CÂMARA SETORIAL</b>                              | <b>FOCO DA DISCUSSÃO</b>  |
|---|---|
| <b>Agronegócio</b>                                  | Quais as vocações do estado do Rio de Janeiro? Que políticas são necessárias para fomentar o desenvolvimento desse setor? Como garantir o abastecimento nos grandes centros, desenvolver os pequenos negócios e a agricultura sustentável no território fluminense?   |
| <b>Desenvolvimento Sustentável</b>                  | O papel do poder público na promoção da sustentabilidade; os desafios e metas que devem ser perseguidos para garantir um desenvolvimento baseado no tripé economia, sociedade e meio ambiente; iniciativas e boas práticas nacionais e internacionais e a divulgação de estudos que contribuam no enfrentamento dos efeitos do aquecimento global sobre as cidades. |
| <b>Cultura, Turismo e Esporte</b>                   | O foco desse grupo é aprofundar o debate sobre os desafios dessa economia e formular propostas que contribuam para estimular o crescimento desse setor de forma sustentável.  |
| <b>Energia</b>                                      | Petróleo, o fomento ao desenvolvimento e disseminação do uso das energias alternativas.   |
| <b>Formação Profissional e Educação Tecnológica</b> | Propostas que buscam melhorar a articulação entre o ensino médio e o mercado de trabalho, e o papel do Sistema S <sup>12</sup> .  |
| <b>Gestão e Políticas Públicas</b>                  | Ferramentas e iniciativas que podem contribuir na melhoria da gestão e das políticas públicas fluminenses desenvolvidos nas universidades.  |
| <b>Infraestrutura e logística</b>                   | Capacidade de escoamento dos produtos por boas estradas e em segurança, definição da vocação dos portos, melhoria de seus aeroportos, propor estratégias e projetos que possam subsidiar políticas e propostas do parlamento.   |
| <b>Tecnologia</b>                                   | Avaliar o impacto das políticas públicas no sistema estadual de inovação, propondo saídas para os gargalos identificados.   |

Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio, 2020.

A Subdiretoria fica responsável pela coordenação dos trabalhos das câmaras setoriais. Os membros de cada câmara são indicados pelas instituições que fazem parte do fórum de acordo com o interesse de cada uma delas no foco da discussão. Os Deputados são convidados a participarem das reuniões promovidas pelo Fórum, sem restrições nem designação específica. (ROCHA, 2017).

<sup>12</sup> “Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares”. (BRASIL, SENADO FEDERAL, n.d.) Senai, Sesc, Sesi, Senac, Senar, SESCOOP e Sest.

Em pergunta sobre a primeira formação e atual composição do fórum, Rocha (2020) declarou que em sua primeira formação, o Fórum tinha apenas 12 instituições parceiras. Dentre elas, pode-se destacara a presença das federações representativas do Sistema S e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Até dezembro de 2020 o Fórum contava com 57 instituições, como mostra a Figura 18 logo a seguir. Dessas, 36 se configuram como “Grupos de Interesses”, 20 como “Outros Stakeholders” e 1 como “Político”, segundo a classificação de atores sociais de Secchi (et al, 2019) apresentada no capítulo 4.

Figura 18: Instituições que integram o Fórum



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio, 2020.

A perspectiva é que aumente cada vez mais o número de instituições participantes do fórum, tendo em vista que a descoberta deste espaço que funciona como ponte, é sempre bem vista, gerando curiosidade e motivando a participação (ROCHA, 2020). Na pergunta sobre a participação das instituições, a equipe do Fórum ficou responsável por repassar relatórios que

poderiam refletir um nível de assiduidade das instituições parceiras, contudo o mesmo não foi enviado.

Ao perguntar sobre os principais empecilhos para as atividades do fórum hoje, Geiza Rocha (2020) afirmou que há um desafio para algumas das instituições parceiras com relação à disponibilidade de tempo para participação de seus representantes, considerando que, em muitos casos, os empresários são os próprios representantes de suas empresas. Isso acontece porque muitas delas não dispõem em sua organização de um corpo técnico disponível para participar das reuniões e eventos organizados pelo Fórum. Ou seja, sua participação muitas vezes fica restrita às datas em que não possuem compromissos em suas instituições. Em outros casos, há também a dificuldade de deslocamento para participar dos eventos na capital.

O Fórum está bem presente nos meios de comunicação. Na TV e no Youtube vai ao ar todas as semanas o programa ‘Rio em Foco’ que mescla economia e política, apresenta algumas iniciativas inovadoras, estudos setoriais, propostas para o desenvolvimento do estado e para seu crescimento econômico.

A equipe do fórum mantém atualizadas as demais redes sociais como o Facebook, Instagram e Twitter. Além disso, também utiliza as plataformas de compartilhamento de documento Scribd e Issuu para divulgar os documentos produzidos e as apresentações utilizadas nos eventos. Em relação aos canais mais adequados para sociedade civil enviar propostas para discussão no Fórum e suas câmaras, Geiza Rocha (2017) declarou serem o site ‘Quero discutir o meu Estado’ (Figura 19) e o e-mail ‘forumdesenvolvimento@alerj.rj.gov.br’.

Figura 19: Portal ‘querodiscutirmeuestdo.rj.gov.br’ do Fórum de Desenvolvimento do Rio



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio, 2017.

O portal foi criado em meados de 2008 quando a Subdiretora Geiza Rocha assumiu o cargo. Primeiramente, a ideia era ter um blog para registrar o que era discutido nas reuniões e seis meses depois o site começou a ser elaborado (ROCHA, 2020).

Para Wanderson Nogueira (2017), até 2018 Deputado Estadual e idealizador do Supera Rio<sup>13</sup>, o trabalho do Fórum tem sido satisfatório, porém ainda nem todos os deputados usufruem dessa ferramenta para enriquecer as discussões no plenário e nas comissões. A respeito de sua percepção com relação à importância do Fórum no questionário respondido para este trabalho ele declarou que:

O Fórum tem uma importância fundamental para a Assembleia Legislativa especialmente no que se refere a aproximar a instituição das organizações sociais em diferentes segmentos. Além disso, o Fórum tem um papel essencial de construir subsídios para que as votações dos projetos de leis sejam respaldadas por discussões aprofundadas dos diferentes temas abordados neste espaço (NOGUEIRA, 2017).

O fórum se mostra como um avanço na contribuição coletiva da dimensão temporal da construção das políticas. Ele possui a capacidade de influenciar diretamente a construção da agenda através da pressão dos atores interessados e de um consenso entre os mesmos. Há casos que a interação entre essas instituições se dá de forma mais direta ainda, como se apresenta mais adiante.

Em relação à criação de formas mais diretas de participação dos cidadãos, a Subdiretora Geiza Rocha declarou que essa não é a finalidade do Fórum. Este foi pensado

<sup>13</sup> Evento melhor detalhado na seção 4.5 deste trabalho.

para que haja interação da Alerj com as instituições. Ou seja, refutando as conclusões e proposições realizadas com a análise do evento Supera Rio Norte em 2017 na monografia. Na verdade, a pesquisa mais aprofundada das atividades do fórum mostrou que ele não existe para estimular a participação da sociedade como um todo, mas sim das instituições representativas nas reuniões das câmaras setoriais e eventos. Contudo, como se verá nos modelos apresentados na seção abaixo, o Fórum não impede que a sociedade participe das discussões. Questão que precisa de uma atenção da subdiretoria, considerando que a participação social pode contribuir para políticas públicas mais eficazes.

## **5.2. A dinâmica das reuniões do Fórum de Desenvolvimento do Rio**

De forma geral, o corpo administrativo do Fórum funciona como intermediário entre a Alerj, as instituições e atores que o compõe. Os principais resultados das discussões são enviados a todos os Deputados, assim como a todas as instituições e atores.

No início, as câmaras setoriais eram formadas por instituições interessadas ou que tinham influencia em cada um dos setores temáticos. Em cada câmara, uma instituição era escolhida para presidir os trabalhos. Com o tempo a subdiretoria foi percebendo que a proeminência de determinadas instituições poderia comprometer o debate, ainda que houvesse eleições para definir essa presidência. Então, a equipe do Fórum assumiu esse papel de presidência e de ponte entre a Alerj e as instituições. Essas apresentam suas demandas e, a partir de um consenso, as discussões são selecionadas e trabalhadas nas reuniões.

Considerando que o tempo e forma de trabalho do Fórum e da Alerj não são os mesmos, o Fórum fica responsável por trabalhar com temas estratégicos. Qualquer assunto que demande um pouco mais de agilidade vai direto para o parlamento. Quando os temas podem ser discutidos com vistas a longo prazo e são frutos de um consenso entre as instituições, eles se tornam pautas das câmaras setoriais e, algumas vezes, de eventos promovidos pelo próprio fórum.

Em pergunta sobre como se dá a definições das temáticas, Geiza Rocha (2020) declarou que são definidas consensualmente pelas instituições. Por exemplo, uma instituição do setor agrícola chama a atenção para a importância de um incentivo fiscal para a produção de trigo, e caso outras instituições apoiem a ideia, a mesma será incluída como ponto de pauta de alguma reunião ou evento do Fórum.

Em alguns casos, o Fórum não precisa organizar um evento ou reunião para discutir, por exemplo, um projeto de lei que está em pauta, mesmo que determinada instituição tenha

um posicionamento contrária à sua aprovação. Nesses casos a equipe do fórum pode direcionar as instituições de maior interesse ao gabinete do deputado responsável pelo Fórum para que as propostas sejam analisadas de forma mais direta.

Ao perguntar sobre como as instituições são selecionadas para as câmaras, a subdiretora declarou que as instituições precisam se mostrar interessadas em realizar parceria com o Fórum. Essas necessitam enviar uma solicitação de ingresso para o Presidente da Câmara contendo informações sobre sua estrutura e número de participantes que desejam/podem adentrar nas comissões de seu interesse. É somente após este processo que a Presidência da Alerj define em qual das câmaras setoriais a instituição irá participar e contribuir com as discussões.

A participação dos Deputados nas reuniões se dá quando o assunto é de interesse e abrange suas bandeiras. Nesse último caso, eles não apenas podem como costumam participar mais ativamente. Os Deputados também podem enviar representantes, como é o caso de alguns gabinetes para participar presencialmente de todas as reuniões (ROCHA, 2017).

Em pergunta sobre a forma que as discussões realizadas nas câmaras chegam ao plenário ou nas comissões, Geiza Rocha (2017) declarou que as mesmas são levadas:

[...] por meio da cobertura realizada pelo departamento de comunicação social e TV ALERJ, através de ofício e de reuniões com o presidente da Casa e os deputados. Os assuntos debatidos pelo Fórum são dinâmicos, e está no espírito do trabalho fazer com que as informações cheguem aos parlamentares (ROCHA, 2017).

As reuniões do Fórum de Desenvolvimento do Rio não possuem apenas um modelo de execução. Os formatos variam de acordo com o tema, temporalidade e tipo de agenda em que as mesmas estão inseridas. Sabendo disso, foram realizadas duas visitas técnicas, uma participante e outra não participante. Essas não tiveram o objetivo de imprimir um formato engessado do modelo de reunião do Fórum de Desenvolvimento do Rio, mas sim de apresentar a dinâmica dos trabalhos nas reuniões das câmaras setoriais e eventos.

Ambas as visitas se deram de forma assistemática, ou seja, toda a busca por conhecimentos adicionais se deu através de experiências casuais, sem que se tenha de antemão definido temas, aspectos e os meios relevantes que seriam utilizados para observá-los. Sendo assim, as duas reuniões selecionadas foram objetos de observação de forma livre, inclusive houve um cuidado para que, através de minha participação enquanto pesquisador, não se alterasse o fluxo e formato da reunião.

A primeira visita foi a participante e se deu na Câmara Setorial de Gestão e Políticas Públicas realizada no dia 27 de novembro de 2019. Como a UENF é uma das instituições

parceiras do Fórum de Desenvolvimento do Rio, o primeiro passo era identificar os professores responsáveis pela representação da universidade nesta câmara setorial e solicitar que eu fosse representando a Universidade em uma das reuniões dessa câmara setorial.

Essa câmara foi escolhida pela proximidade do tema com minha formação em Administração Pública, o que facilitou minha interação ao longo do processo. Após a autorização de minha representação tanto através do Professor e Diretor do Centro de Ciências do Homem, Rodrigo Caetano, quanto da subdiretora do Fórum, Geiza Rocha, compareci a reunião que contou com a presença do Deputado Chicão Bulhões e de seu Chefe de Gabinete Rodrigo Stallone representando a Alerj e de mais doze instituições como UERJ, Firjan, CRA-RJ, FECOMÉRCIO-RJ, entre outras. Como mostra o Anexo 4 contendo a lista de presença da reunião, dentre os representantes destas instituições estavam desde assessores de imprensa até diretores gerais.

Como mencionado pela Geiza Rocha em entrevista para esta pesquisa, a maior dificuldade de participação das instituições cadastradas nas reuniões das câmaras setoriais é a dificuldade de se encontrar espaço na agenda dos representantes dessas instituições, principalmente porque algumas delas não possuem grande contingente de colaboradores (ROCHA, 2020).

As duas reuniões que foram objetos desta pesquisa foram presididas pela Subdiretora Geiza Rocha. De acordo com as informações obtidas na realização da entrevista, é com a direção da subdiretora que ocorrem todas as reuniões. Segundo Rocha (2020), algumas reuniões possuem mais características de palestras, enquanto outras de mesa redonda, onde todos os participantes têm direito a contribuir com as discussões. Há ainda aquelas que se dão a partir de um modelo híbrido. Nessas algum parlamentar ou especialista inicia dando algumas considerações sobre determinado tema e após suas explicações os representantes presentes apresentam suas contribuições.

Como a visita se deu de forma assistemática exatamente para conhecer como funcionavam as reuniões, não se sabia qual seria o formato utilizado na reunião da câmara setorial selecionada. Felizmente, essa primeira reunião possuía modelo híbrido, o que tornou possível não apenas ouvir as ponderações do Deputado presente como também contribuir para o processo legislativo.

O foco foi a desburocratização estatal e a revisão da carga tributária como principais medidas para estimular o crescimento de pequenas empresas e colocar mais brasileiros no trabalho formal. O Deputado Chicão Bulhões, como presidente da Frente Parlamentar de

Desburocratização da Alerj, foi responsável pela palestra abordando as atividades da comissão e as perspectivas para os meses seguintes, sempre focando nos planos para 2020.

Abaixo na Figura 20, pode-se observar o exato momento da minha participação na reunião Câmara Setorial de Gestão e Políticas Públicas do Fórum de Desenvolvimento do Rio. Como se pode ver, a reunião se deu ao redor de uma mesa onde todos os participantes podiam olhar uns para os outros e contribuir com apontamentos, desde que pedissem e lhes fosse concedido o direito à fala.

Figura 20: Reunião da Câmara Setorial de Gestão e Políticas Públicas (2019)



Fonte: Arquivo próprio.

A apresentação realizada pelo Deputado focou na demonstração de um anteprojeto de lei da desburocratização de alguns processos, sobretudo o pagamento de impostos, nas áreas de indústria, comércio e serviço. As ponderações dos participantes foram as mais variadas possíveis. O Sebrae considerou que deve haver uma preocupação também com as micro e pequenas empresas que possuem uma diferença de competitividade absurda. Tanto minha fala quanto a do César de Campos, representante do Conselho Regional de Administração, foram em torno da preocupação com uma possível e nociva burocratização da desburocratização, considerando-se que no Brasil há um número exorbitante de Leis sendo

produzidas e que muitas delas não chegam aos cidadãos. Sendo assim, reforça-se a importância de que a Frente Parlamentar se dedicasse de fato a facilitar os processos burocráticos em vez de criar novas normas complexas.

Já em relação à visita não participante, essa se deu num evento organizado pelo Fórum de Desenvolvimento do Rio chamado “Desafios à inovação” realizado no Rio de Janeiro no dia 12 de dezembro de 2019. Como mostra o Anexo 5, o evento contou com a participação de aproximadamente oitenta e cinco representantes de diversas instituições, um número de presentes muito maior comparativamente ao da reunião anteriormente analisada que contou com cerca de 15 representantes. Nesse caso, o corpo de representantes presentes também era composto desde assessores de imprensa até diretores gerais. Foi possível observar que o formato foi significativamente distinto do formato adotado na reunião da câmara setorial observada.

Assim como na primeira reunião observada, a Geiza Rocha conduziu as falas que, em sua maioria de caráter expositivo. Ou seja, a reunião se deu num modelo mais próximo de uma palestra que do modelo híbrido citado mais acima. O evento foi composto por duas mesas com cerca de 10 instituições/atores diferentes. Numa primeira formação, houve a presença de alguns representantes políticos, como os Deputados Renan Ferreirinha e Waldeck Carneiro, defendendo uma postura estatal focada em estimular a inovação a partir da criação de parques tecnológicos baseados em experiências que estão dando certo no Brasil e no mundo. Na segunda formação, o evento pode contar com representantes e falas mais técnicas a respeito de inovação nas indústrias no estado do Rio de Janeiro, como a Gerente de Ambientes de Inovação, Júlia Zardo, e o Diretor da Agência de Inovação da FORTEC/UFF, Ricardo Leal.

Como se tratou de um evento para se discutir os desafios da inovação em todo o estado do Rio de Janeiro, falou-se muito sobre a importância da criação de parques tecnológicos e da interação entre empresas, universidades e setor público. Além disso, os palestrantes trouxeram alguns conceitos importantes para o tema como desenvolvimento sustentável, capitalismo consciente, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, etc.

Como mostra a Figura 21, o evento se deu em um dos auditórios do Sebrae exatamente pela quantidade de pessoas interessadas e inscritas. Nesse, estive presente na última fileira para observar e tentar registrar possíveis interações entre os presentes durante as explanações dos palestrantes, o que não ocorreu durante as falas.

Figura 21: Visita técnica não participante do evento “Desafios à inovação” em 2019



Fonte: Arquivo próprio.

A partir dessas experiências, foi possível observar ao menos dois modelos de reuniões do Fórum de Desenvolvimento do Rio, sendo uma reunião periódica de uma de suas câmaras setoriais outra de um evento com a participação de membros e instituições de diversas câmaras setoriais. No entanto, ressalta-se que há outros modelos onde há apenas discussões dos interessados, um modelo em que as reuniões são mais internas e diretas entre as instituições e deputados. Trata-se de um modelo muito recorrente, tendo em vista as atividades do Fórum no dia a dia da Assembleia Legislativa (ROCHA, 2020).

Percebeu-se que em ambas as situações – reunião e evento - o Fórum determina um tempo para a participação do público presente por meio de perguntas, intervenções e contribuições ao tema abordado.

O fórum promove importantes momentos de trocas de experiência e informações entre as instituições que o compõe e deputados. No caso da reunião da câmara setorial, a partir das interações diretas realizadas durante a mesa redonda com o Deputado responsável pela elaboração da Lei de Desburocratização, constatou-se que as discussões ali produzidas podem influenciar diretamente processo legislativo e conseqüentemente no processo de construção de Políticas Públicas, principalmente na formação da agenda governamental e formulação de alternativas para o problema público. Isso prova que o trabalho do Fórum é eficiente e eficaz no que se propõe. Ou seja, vai muito além da interação entre as instituições para discussões acerca de temas de relevância no estado do Rio de Janeiro com Alerj, mas

também tem o poder de auxiliar diretamente na elaboração de novas leis e políticas públicas, além de difundir culturas de grande importância para o desenvolvimento de todo o estado e de suas instituições.

Em 2020, com a Pandemia as reuniões e eventos passaram a ser online, o que tende a eliminar os problemas de distância das instituições localizadas mais distante da capital. A Subdiretora Geiza Rocha (2020) declarou ao longo da entrevista que a ideia é voltar às reuniões presenciais, mas não em totalidade. O Fórum construirá uma estrutura de forma que as instituições mais distantes consigam não só acompanhar, mas também participar dos eventos e reuniões. Fato que será melhor observado a partir da geolocalização dos eventos registrados até então no fórum, onde foi possível observar a concentração geográfica dos eventos e a importância desse novo modelo remoto a ser instalado.

### **5.3. Geolocalização dos eventos registrados**

A seção anterior deixou clara através das visitas o quanto os modelos de reunião e eventos do Fórum de Desenvolvimento do Rio podem influenciar no processo de construção das políticas públicas no estado do Rio de Janeiro. Resta agora quantificar e mapear algumas de suas ações para entender como o Fórum tem se direcionado não só fisicamente, mas também no âmbito da discussão.

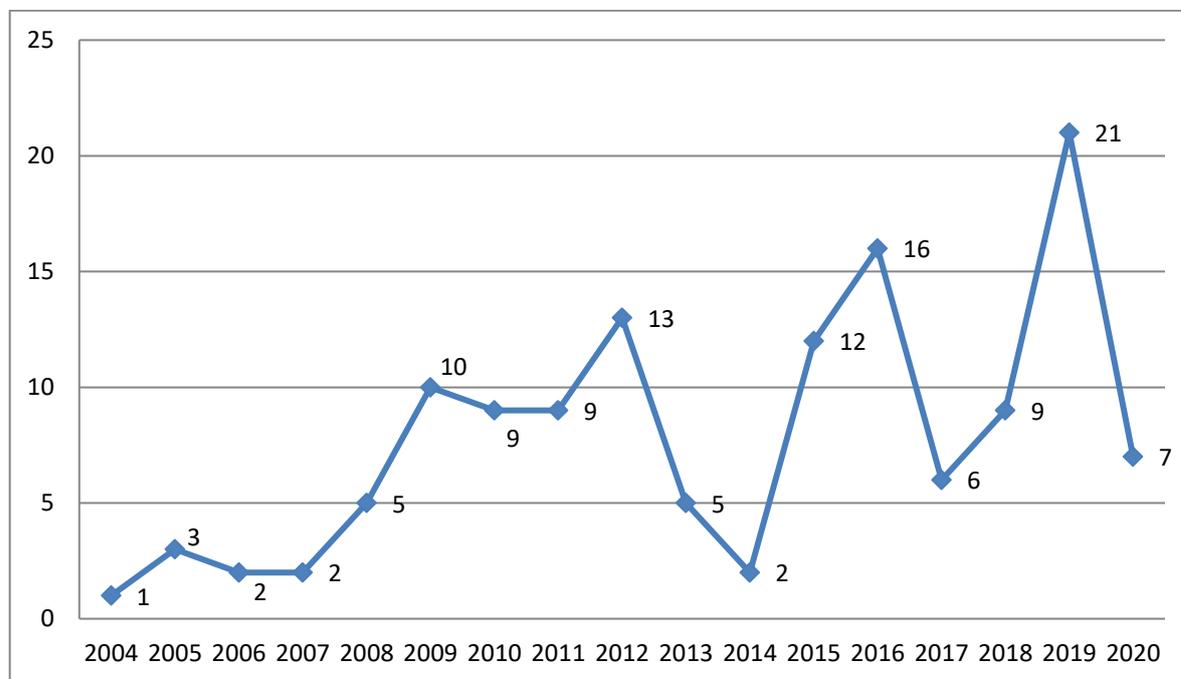
A geolocalização pode figurar um importante instrumento de gestão para toda a equipe do Fórum e é uma das devolutivas mais concretas deste trabalho. O objetivo era saber quantos dos eventos foram realizados em cada mesorregião do estado do Rio de Janeiro e em quantas delas o foco da discussão foi dividido ou concentrado, em quantos foi direcionado para parte das regiões ou a todas, considerando que o Fórum pertence à Alerj, e, portanto, a todo o estado.

Nesse sentido, foram considerados todos os eventos realizados e registrados no portal “<https://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/>” desde a criação do Fórum, em 2003, até dezembro de 2020. Neste levantamento não foram consideradas as reuniões mensais das câmaras setoriais, tendo em vista que essas ocorrem em grande quantidade e em caráter mais interno para os Deputados e instituições parceiras. Para o levantamento das informações e classificação dos eventos, foram utilizadas as oito temáticas das câmaras setoriais do Fórum.

Após o levantamento dos dados, constatou-se que foram registrados cento e trinta e dois eventos no portal “Quero discutir meu estado”. O primeiro passo foi identificar e dividir o número de eventos realizados e registrados por ano pelo Fórum de Desenvolvimento do

Rio. Como mostra o Gráfico 1, no ano de criação do Fórum não houve registros de eventos. Os anos de maior atividade do Fórum foram 2012, 2015, 2016 e 2019, este último com vinte e um eventos somados ao longo do ano.

Gráfico 1: Quantidade de eventos do Fórum de Desenvolvimento do Rio por ano (2004-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

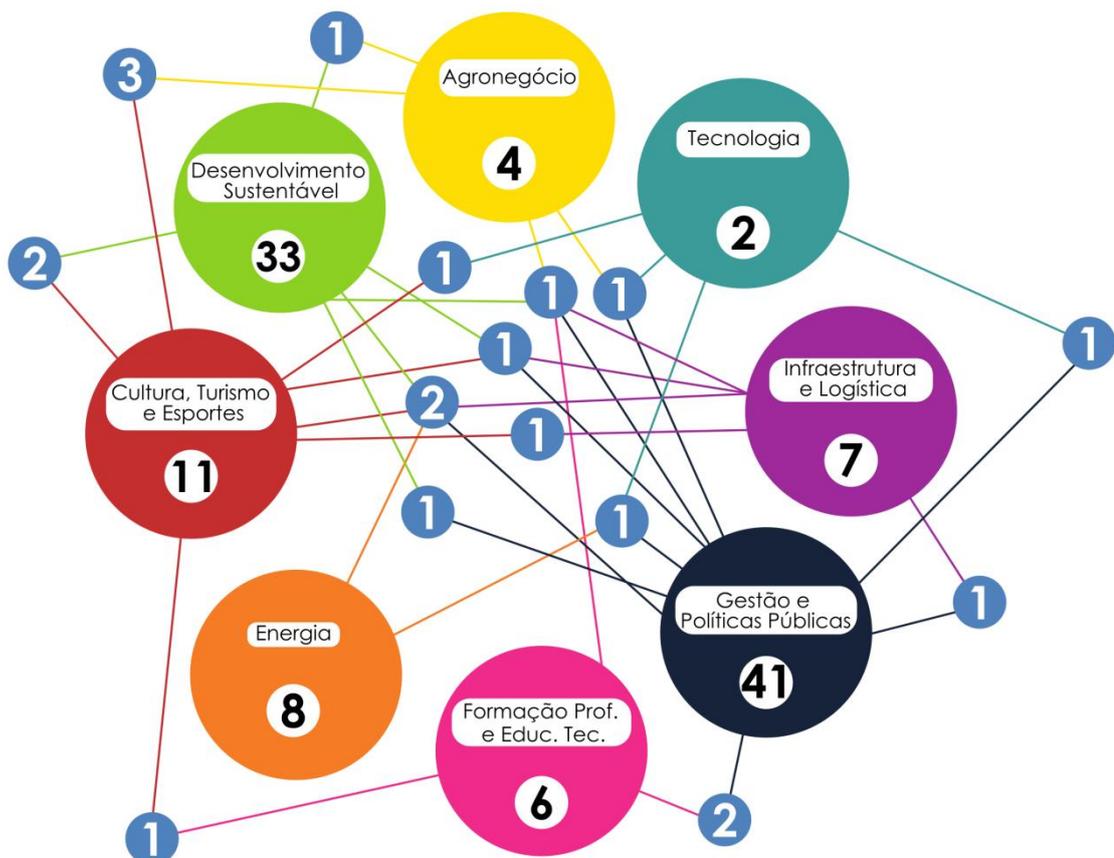
É importante ressaltar que os baixos números de eventos registrados, por exemplo, nos anos de 2004 a 2009 e posteriormente em 2013 e 2014 não necessariamente demonstram poucos eventos realizados, mas de fato poucos eventos registrados no Portal. Na entrevista com a Subdiretora Geiza Rocha houve uma pergunta para saber se todos os eventos realizados possuíam registro. A resposta é que a maioria está presente no portal, podendo haver um ou outro que não foi registrado porque o portal só foi criado cinco anos após a criação do Fórum, em 2008. Ou seja, se há alguma possibilidade de sub-registro provavelmente está nos cinco primeiros anos do portal do Fórum, de 2003 a 2007.

A Figura 22 abaixo representa a quantidade de vezes que cada tema foi debatido ao longo desses dezessete anos a partir dos registros do portal do Fórum. Nesta figura, os círculos grandes correspondem às temáticas das câmaras setoriais: Agronegócio, Tecnologia, Desenvolvimento Sustentável, Cultura e Turismo, Infraestrutura e logística, Energia, Formação de Professores e Educação Tecnológica, e Gestão de Políticas Públicas. Os números inseridos em cada um destes grandes círculos correspondem ao número de eventos realizados para tratarem especificamente daquela temática. Como se pode notar, os maiores números de eventos ocorridos dedicaram-se a discutir, exclusivamente, Gestão e Políticas

Públicas (41), Desenvolvimento Sustentável (33) e Cultura, Turismo e Esportes (11). As demais temáticas foram contempladas por um número relativamente pequeno de eventos, chamando atenção para Tecnologia, que foi tema de apenas dois eventos específicos.

Observe que a Figura 22 é um diagrama de rede: dos círculos grandes saem linhas em direção a outros círculos menores. Isso porque os temas são transversais e, em muitos eventos, foram discutidos mais de um tema. Os círculos menores, nos vértices entre duas linhas, indicam o número de vezes que aquelas duas ou mais temáticas foram discutidas em um mesmo evento. Por exemplo, no canto superior esquerdo da Figura 22, pode-se observar que ocorreram 3 eventos de abordagem híbrida para os temas “Cultura, Turismo e Esporte” e “Agronegócio”. Além desses, é possível identificar dois eventos híbridos que trataram de “Desenvolvimento Sustentável”, “Cultura, Turismo e Esporte”, “Gestão e Políticas Públicas”, “Infraestrutura e Logística” e “Energia”.

Figura 22: Quantidade de eventos do Fórum de Desenvolvimento do Rio por tema



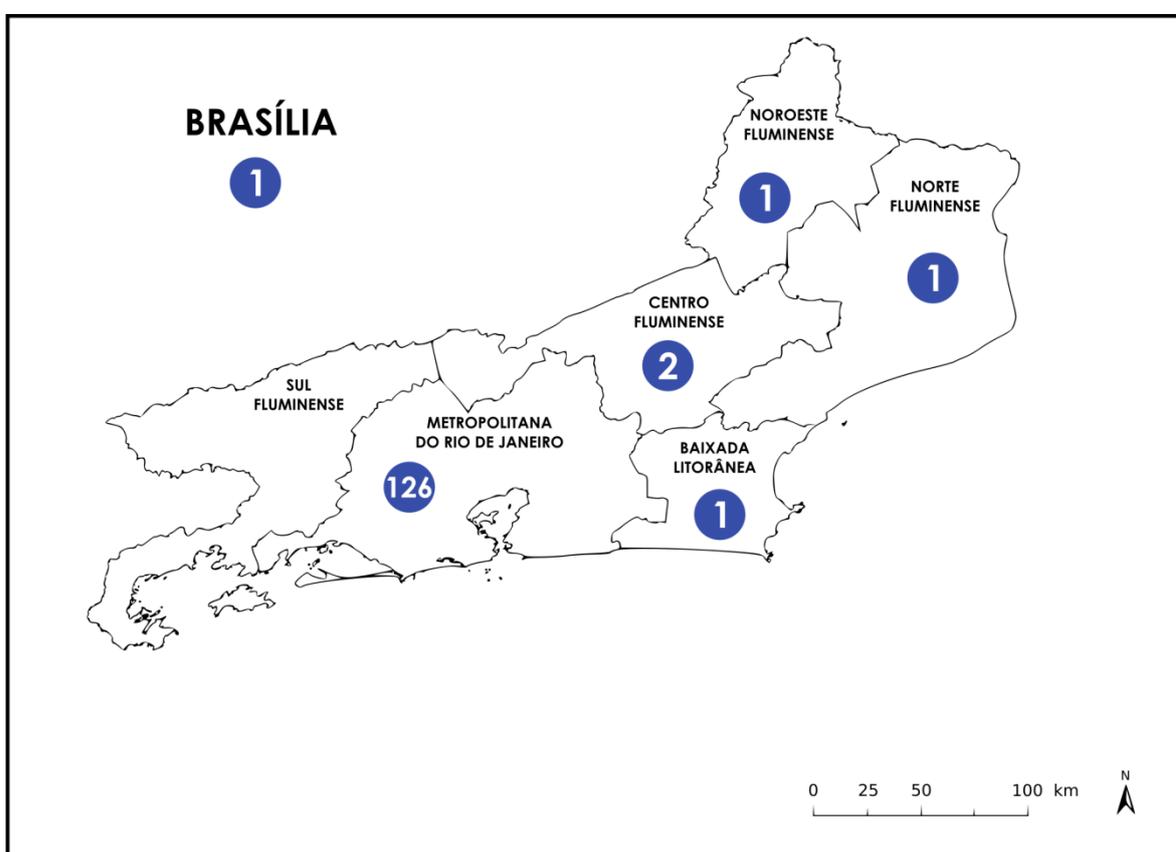
Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

A partir dessas informações iniciais é que se pôde iniciar um geolocalização dos eventos realizados pelo fórum. A primeira delas foi um geolocalização física de cada um dos

eventos. Como mostra o Mapa 1, dos cento e trinta e dois eventos realizados, cento e vinte e seis foram na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Apenas dois na Região Centro Fluminense e um nas regiões Norte, Noroeste e Baixada Litorânea. Segundo Rocha (2020), nenhum evento foi realizado na Região Sul, isso muito em decorrência da proximidade com a capital, onde se encontra a Alerj. Além desses, houve também a participação do Fórum em um evento realizado em Brasília. Essa priorização da atividade espacial do Fórum na região de maior concentração populacional em detrimento das demais regiões é um indicador que merece a atenção do Fórum e da Alerj como um todo.

Mapa 1: Localização dos eventos por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro (2004-2020)



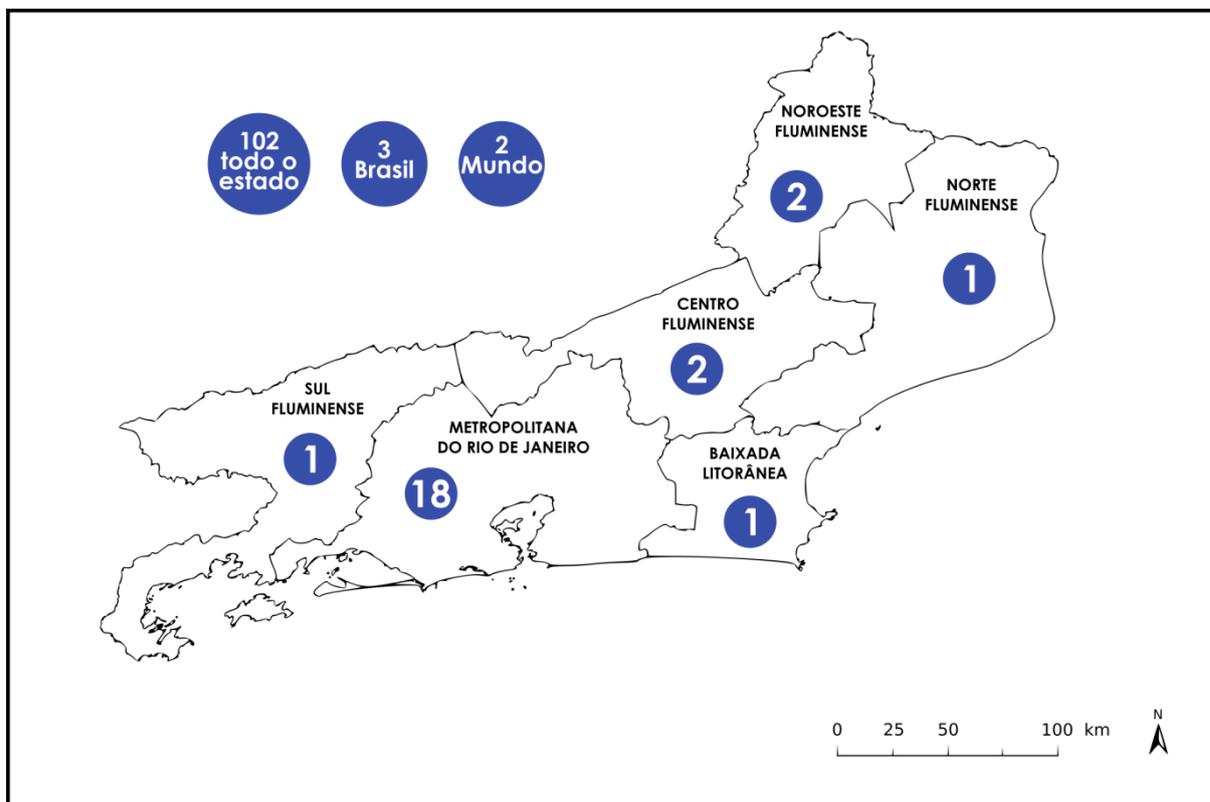
Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

Apesar da maioria dos eventos terem acontecido na Região Metropolitana, muitos deles tinham como foco todo o estado do Rio de Janeiro e até algumas das outras regiões, como foi o caso da Região Sul, que não recebeu nenhum evento físico, mas teve um evento na capital voltado inteiramente para seus municípios.

Além desse, a região Noroeste, apesar de ter recebido apenas um evento físico, também teve um evento realizado na Região Metropolitana focado em seus municípios. Como mostra o Mapa 2, dos cento e vinte e seis eventos realizados fisicamente na Região Metropolitana, cento e dois foram focados em todo o estado do Rio de Janeiro, dezoito na

Região Metropolitana, três em todo o Brasil, dois em todo o mundo. Como dito anteriormente, um desses foi direcionado para a Região Sul e outro para a Noroeste Fluminense.

Mapa 2: Localização do foco da discussão dos eventos por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro (2004-2020)



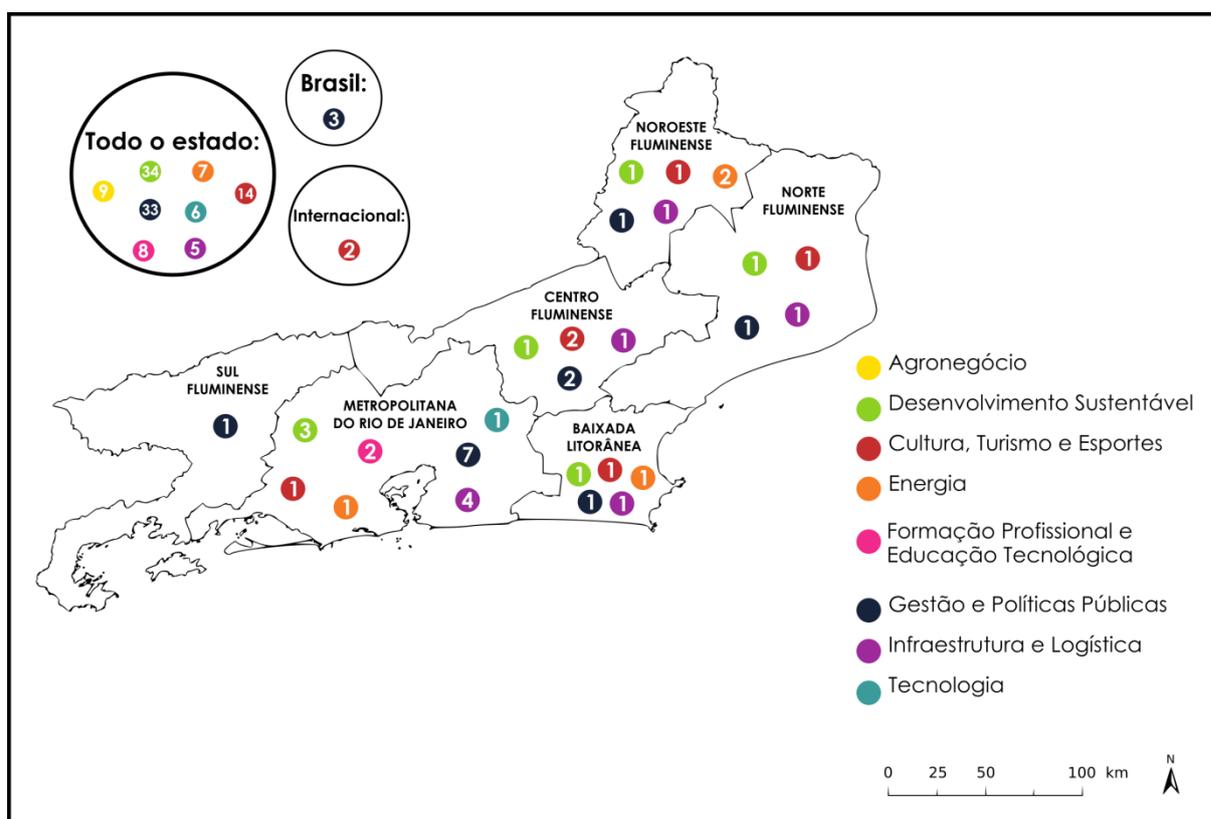
Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

Para detalhar um pouco mais, foi realizada uma análise para saber a temática trabalhada em cada um desses eventos, apresentada no Mapa 3. É possível perceber que a presença de determinada temática não revela necessariamente a existência de eventos isolados, mas sim que aquele assunto foi abordado em um ou mais eventos numa dada mesorregião. Por exemplo, a Região Norte recebeu apenas um evento físico que tratou de quatro principais temáticas, a saber: “Desenvolvimento Sustentável”, “Cultura, Turismo e Esporte”, “Gestão e Políticas Públicas” e “Infraestrutura e Logística”.

Os eventos ocorridos na Região Metropolitana abordaram três vezes “Desenvolvimento Sustentável”, uma vez “Cultura, Turismo e Esporte”, sete vezes “Gestão e Políticas Públicas”, duas vezes “Formação Profissional e Educação Tecnológica”, uma vez “Tecnologia”, quatro vezes “Infraestrutura e Logística” e uma vez “Energia”.

Os eventos de abordagem híbrida mais completos no quesito temática foram os realizados na Região Metropolitana e focados em todo o estado com as seguintes abordagens: trinta e quatro vezes “Desenvolvimento Sustentável”, quatorze vezes “Cultura, Turismo e Esporte”, trinta e três vezes “Gestão e Políticas Públicas”, oito vezes “Formação Profissional e Educação Tecnológica”, seis vezes “Tecnologia”, cinco vezes “Infraestrutura e Logística”, nove vezes “Agronegócio” e sete vezes “Energia”.

Mapa 3: Localização do foco da discussão dos eventos por área temática e por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro (2004-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

Foi possível identificar que as temáticas “Desenvolvimento sustentável” e “Gestão e Políticas Públicas” são as mais trabalhadas nos eventos do Fórum como um todo, seja nos que foram realizados na Região Metropolitana ou nas demais Regiões. As temáticas “Tecnologia”, “Agronegócio” e “Formação profissional e Educação Tecnológica” foram as menos exploradas em eventos a partir dos registros de eventos ao longo desses últimos dezessete anos de criação do Fórum.

Espera-se que esse geolocalização seja útil como instrumento de Gestão e Planejamento para o Fórum de Desenvolvimento do Rio, uma vez que através dele é possível verificar uma forte concentração das atividades do Fórum na Região Metropolitana e apontar,

por exemplo, a necessidade de se estimular novas interações com as demais regiões, afinal se o fórum pertence a Alerj e tem o foco no desenvolvimento de todo o estado do Rio de Janeiro, é necessário que ele esteja presente não só a partir do foco das discussões, mas também fisicamente, conversando com a população e entidades de cada mesorregião e conhecendo os problemas de perto.

O evento que mais se aproximou do ideal com edições nas Regiões Centro, Norte, Noroeste e Baixada litorânea foi o Supera Rio. Dadas sua importância e especificidades, este evento será tratado na próxima seção.

#### **5.4. O Supera Rio: uma alternativa de evento para todo o estado**

No ano de 2015 vieram à tona muitos escândalos de corrupção envolvendo políticos que ocupavam importantes cargos no Governo do estado do Rio de Janeiro. Os desvios de dinheiro, a crise do petróleo e momento de recessão econômica que o Brasil enfrentou levaram o estado do Rio a uma grave crise financeira.

Preocupado com a situação, no início de 2016, o Deputado Wanderson Nogueira propôs um modelo de evento participativo que fazia parte de uma série de oito proposições legislativas para superar a crise no estado. Como o Deputado foi eleito em sua maioria por eleitores da Região Serrana, sua ideia inicialmente era realizar um evento apenas naquela região para traçar estratégias de desenvolvimento.

Como não seria coerente o Fórum realizar o evento apenas na região de um Deputado específico, a equipe do Fórum procurou fechar parcerias para realizar o evento em outras regiões. Ao fechar uma parceria com a Inter TV, decidiu-se expandir a ideia para as regiões onde a Inter TV cobria (ROCHA, 2020). Motivo que justifica a não ocorrência do evento na Região Sul Fluminense e Metropolitana, como apresentado na subseção anterior.

Apesar de serem regiões que possuem uma interação mais constante com o Fórum, muito em função da proximidade física e econômica, a ocorrência do evento nesses lugares deveria ser considerada, tendo em vista que assim como as demais, as regiões também possuem gargalos e o evento poderia trazer respostas e sugestões de saída da crise financeira e de representatividade que o Estado do Rio de Janeiro estava enfrentando.

Para a realização do evento o Fórum chamou suas instituições parceiras de cada uma das regiões e outras que possuíam capacidade de contribuir com informações e medidas que acreditavam ser importantes para o estado do Rio de Janeiro superar a crise. Os eventos foram ancorados nos deputados de cada uma dessas regiões.

Cada representante teve um tempo de fala, onde foram captadas sugestões e demandas. Essas foram agrupadas em cartas produzidas ao final de todos os eventos. Segundo Geiza Rocha (2020), algumas dessas se tornaram pautas na Alerj e as contribuições reunidas ao fim de cada um dos quatro eventos foram muito importantes para dar base a novas proposições dos deputados para suas respectivas regiões.

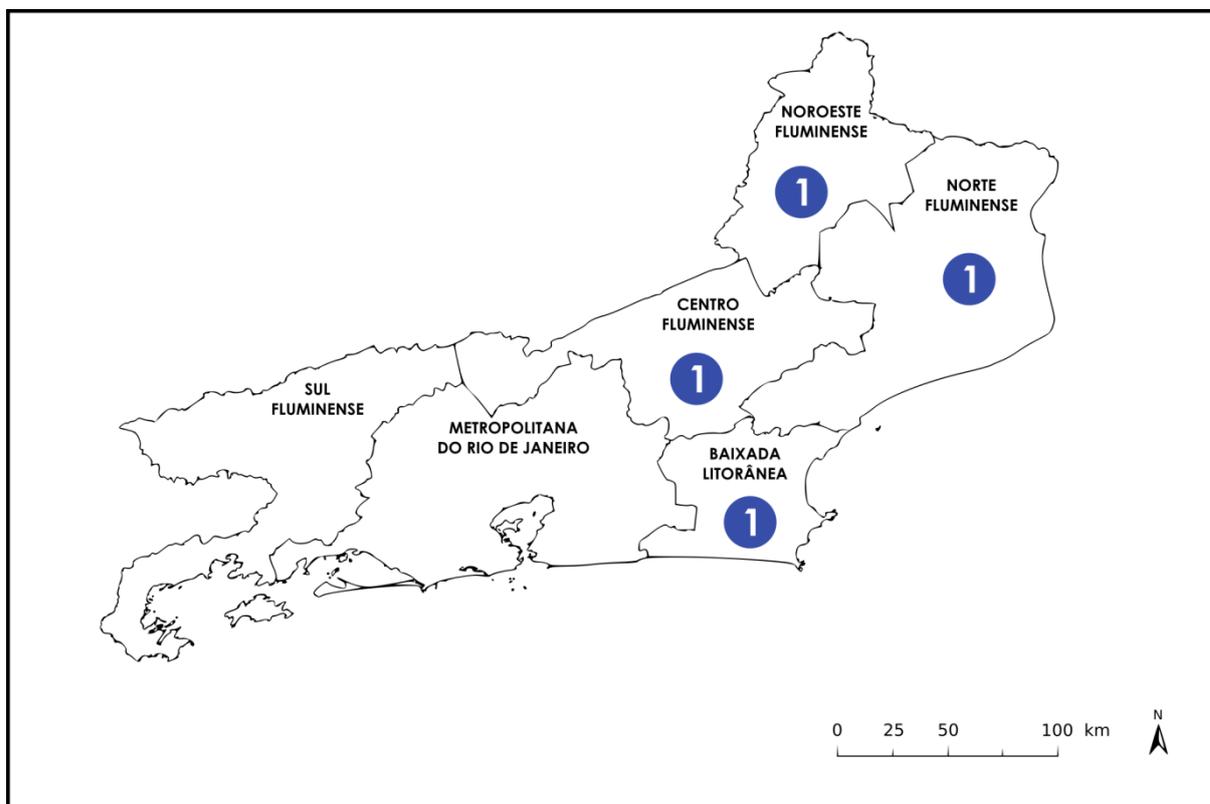
Uma das principais contribuições do Supera Rio para o desenvolvimento e construção de políticas públicas para o estado do Rio de Janeiro foi fazer com que estudos das mais diversas instituições não ficassem restritos a suas áreas e regiões. Para que o Estado atue direcionando o desenvolvimento é necessário que esse seja feito de forma embasada. Certamente, uma excelente alternativa é fazer com que o que vem sendo produzido em todo o estado chegue às discussões no Plenário da ALERJ é criar espaços de discussão não só na capital, mas também no interior.

O Deputado Wanderson Nogueira declarou:

A grave crise que afeta o Estado do Rio de Janeiro me motivou a protocolar um pacote de proposições legislativas na ALERJ. Essas medidas econômicas, oito no total, objetivaram a colaboração para retirar o Estado da grave crise econômica. Essa foi a primeira etapa de um conjunto de ações que foram denominadas de Supera Rio (NOGUEIRA, 2017).

Além da importância de se criar mais espaços de discussão no interior do estado, como apresentado a seção anterior, há um grande desafio para o Fórum que é estimular as instituições das regiões mais afastadas de participarem das reuniões mensais das câmaras setoriais e dos eventos realizados na capital. Como mostra o Mapa 4, o Supera Rio passou pela Região dos Lagos, Noroeste, Serrana e Região Norte Fluminense.

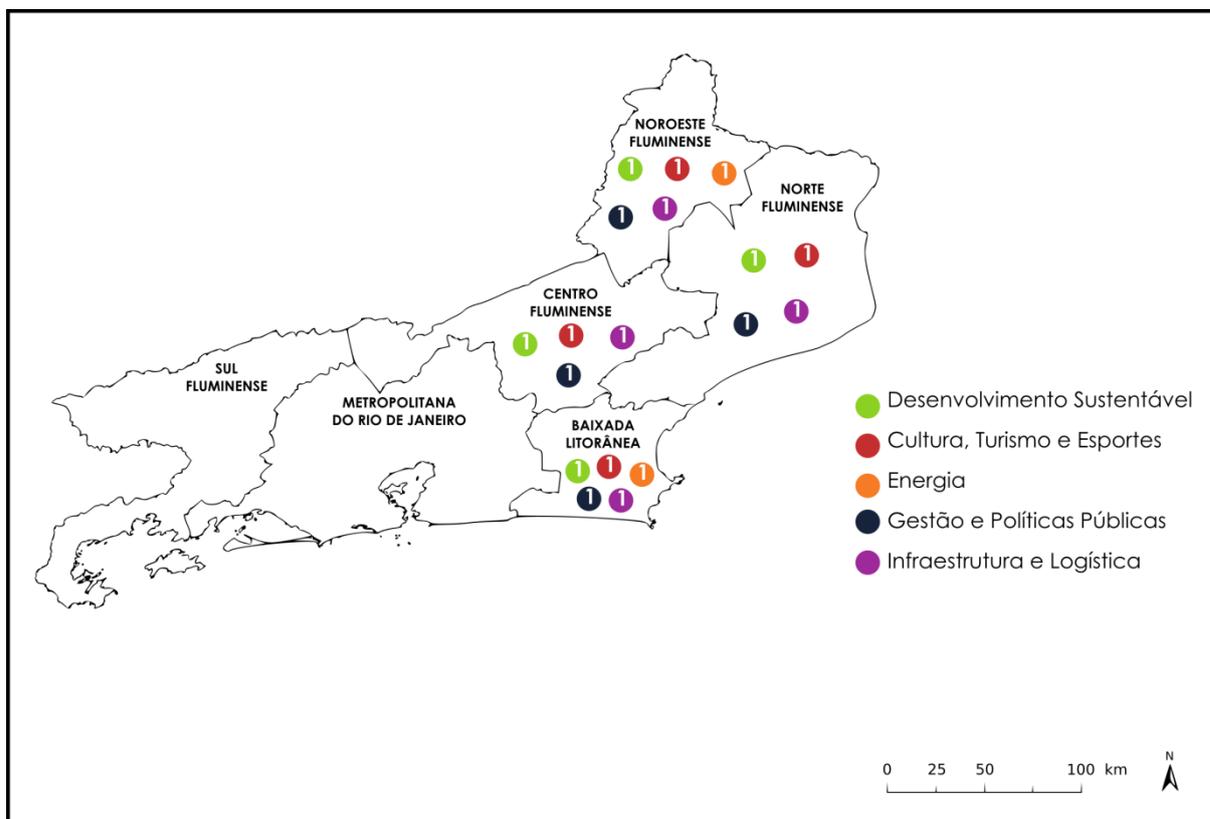
Mapa 4: Localização dos eventos Supera Rio por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro em 2016



Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

Em relação à temática trabalhada em cada um desses eventos, o Mapa 5 mostra que as mesmas temáticas foram abordadas na Região Noroeste e Baixada Litorânea, assim como as mesmas na Região Centro e Norte Fluminense. O que mostra que as demandas por políticas públicas dessas regiões são bastante semelhantes. Nas duas primeiras houve as temáticas “Desenvolvimento Sustentável”, “Cultura, Turismo e Esporte”, “Gestão e Políticas Públicas”, “Infraestrutura e Logística” e “Energia”. Nas segundas, todas se repetiram com exceção da temática “Energia”.

Mapa 5: Localização do foco da discussão dos eventos Supera Rio por área temática e por Mesorregião do Estado do Rio de Janeiro em 2016



Fonte: Elaboração própria a partir do portal do Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

A primeira edição do evento aconteceu na Região Centro Fluminense. Esta edição contou com a presença do ex-deputado idealizador, Wanderson Nogueira, e com o ex-Presidente da Alerj, Jorge Picciani. Como principal alternativa para a superação da crise pelo estado e na região as instituições e atores presentes sugeriram a criação de uma câmara de desenvolvimento regional para integrar a agenda entre os municípios, principalmente na temática do Turismo. Além disso, focaram na importância do Legislativo assumir um compromisso em facilitar a abertura de empresas. Tema abordado nos anos seguintes no Fórum, principalmente na Câmara Setorial de Gestão e Políticas Públicas.

A figura 23 é um registro do evento que ocorreu no dia 13 de junho de 2016 no Município de Nova Friburgo. De acordo com a Carta produzida ao final do evento (Anexo 6), foram discutidos, por exemplo, a retirada de Petrópolis do mapa econômico da região central, isso muito em função da forte relação turístico-econômica com a Região Metropolitana, aprofundar ações que promovam a desburocratização do estado e municípios do Rio de Janeiro, principalmente na abertura e fechamento de empresas, e também fortalecimento da

indústria e comércio da região a partir da resolução de alguns gargalos logísticos, em sua maioria a construção e duplicação de estradas.

Figura 23: Supera Rio - Edição Centro Fluminense



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

A Figura 24 é um registro da edição da Região Norte que aconteceu no dia 20 de junho de 2016 no auditório principal da UENF. A principal sugestão foi a de impulsionar o crescimento do estado através da institucionalização de espaços de participação para que haja planejamento integrado entre os municípios. De acordo com a Carta produzida ao final do evento (Anexo 7), foram capturadas diversas demandas de gargalos logísticos que impedem uma maior atividade de exportação e importação no Porto do Açu e que prejudicam a indústria e comércio local como um todo na região. No Anexo 7 é possível ler na íntegra a carta produzida ao final do evento.

Figura 24: Supera Rio - Edição Norte Fluminense



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

A terceira edição ocorreu no dia 24 de maio de 2016 na cidade de Itaperuna, na Região Noroeste Fluminense (Figura 25). Os participantes reivindicaram questões básicas como ações necessárias para que o desenvolvimento da região pudesse impulsionar o do estado, como investimentos em logística, sistemas de energia, gás e internet para a atração de novas indústrias e consequente geração de empregos.

No Anexo 8 é possível visualizar a carta produzida ao final do evento que, além destas proposições, contém sugestões para desencadear o desenvolvimento regional como a Criação de um Plano Diretor Regional, de um Fórum com caráter regional e, assim como nos demais eventos, possui a apresentação de alguns gargalos logísticos que impedem o crescimento da indústria, agropecuária e comércio dos municípios dessa região.

Figura 25: Supera Rio - Edição Noroeste Fluminense



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

Por fim, houve o evento na Baixada Litorânea no dia 27 de maio de 2016 (Figura 26). Como se trata de uma região litorânea visitada por turistas de todo o mundo constantemente, as demandas apresentadas e solicitações não poderiam ser isentas de sugestões de investimentos turísticos para a região. A exemplo do que ocorreu nos eventos anteriores, foi produzida uma carta com o foco em fortalecer o turismo e investir na melhoria de serviços como internet e energia elétrica. Além disso, a pesca - uma importante vocação regional - foi bastante lembrada durante o evento.

O evento também trouxe como proposição a criação de um parque tecnológico com vocação no meio-ambiente, petróleo e gás, um parque de energia solar e eólica, e de uma instituição permanente de estudos e pesquisas com força regional para planejar o desenvolvimento a longo prazo e auxiliar na construção de políticas públicas através de projetos de empreendedorismo e economia criativa. No Anexo 9 é possível observar na íntegra a carta produzida ao final do evento.

Figura 26: Supera Rio - Edição Baixada Litorânea



Fonte: Fórum de Desenvolvimento do Rio (BRASIL, 2020).

Em relação a percepção quanto à importância do evento na Região Norte Fluminense, o que se aplica nas demais regiões, o Deputado Wanderson Nogueira declarou:

Sou o idealizador deste movimento na Assembleia Legislativa, em uma ação conjunta com o Fórum, por acreditar exatamente na força do interior. Escolhemos alguns municípios polo em cada região para abordar os temas locais e os temas regionais que por vezes ficam esquecidos no debate macro político (NOGUEIRA, 2017).

Para a Subdiretora Geiza Rocha ao longo de todos os eventos houve um forte debate sobre incentivos fiscais com a presença de diversos setores que apresentaram suas demandas, assim como os secretários de governo respondendo o que poderia ou não ser feito. Segundo Rocha (2020), o evento repercutiu e gerou muitos frutos em longo prazo e pode ser considerado um dos mais importantes que o fórum já realizou, considerando que trabalhou não só a crise financeira do estado do Rio, mas também a dependência e partilha dos royalties, agendas de turismo, esporte, entre outros.

Em pergunta sobre a existência de outros eventos com o mesmo intuito que o Supera Rio, a subdiretora declarou que houve outro evento que também se destacou nas atividades do Fórum, esse voltado para a discussão da Lei de Inovação Tecnológica – tema que já estava sendo discutido na Alerj e que ganhou fôlego quando começou a ser discutido no Fórum.

Pode-se afirmar que nesse caso as discussões do Fórum contribuíram para que a Lei fosse elaborada de forma mais eficiente (ROCHA, 2020). Foram seis meses de discussão que levaram a aprovação da lei em apenas uma semana.

Mesmo com todas as dificuldades para se levar um evento desse porte para o interior, um dos grandes desafios do Fórum é exatamente cumprir com o objetivo para qual foi criado e se comportar como um importante concentrador das discussões para o desenvolvimento de todo o estado. O alcance desse objetivo passa principalmente pela descentralização das ações e eventos.

Para Geiza Rocha, uma das grandes dificuldades do Fórum em se deslocar para o interior do Rio de Janeiro é devido ao custo de logística. Todos os eventos que são realizados fora da Região Metropolitana dependem de diversas equipes da Alerj, como o cerimonial, transporte, entre outros. Motivo pelo qual poucas iniciativas como o Supera Rio foram implementadas ao longo desses 17 anos de Fórum de Desenvolvimento do Rio.

Sabe-se, contudo, que a ação se mostrou como uma excelente alternativa para promover essa necessária descentralização. e há um projeto para que o Fórum expanda sua atuação para as demais regiões nos próximos anos, ou seja, um projeto de retorno às regiões mais afastadas da Região Metropolitana assim como o Supera Rio, mas agora com outro nome, o Desenvolve Rio. Os projetos são semelhantes, ambos com objetivo de desenhar uma agenda governamental para o Estado do Rio de Janeiro.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como finalidade analisar o papel que o Fórum Permanente de Desenvolvimento Regional do Estado do Rio de Janeiro desenvolve na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. A princípio o objetivo principal era compreender de que forma as discussões do Fórum de Desenvolvimento do Rio (dimensão espacial-institucional) influenciam no processo de políticas públicas (dimensão temporal) no estado do Rio de Janeiro. Para isso, pautou-se na seguinte pergunta: Quais etapas do ciclo de políticas públicas estão sujeitas a interferências do Fórum de Desenvolvimento do Rio?

Verificou-se que o estímulo da ALERJ na criação e nos incentivos a consolidação de meios para promover a participação dos vários segmentos de instituições e atores políticos pode contribuir para a criação de uma base mais sólida para o enfrentamento dos problemas públicos existentes, bem como diminuir as disparidades socioculturais e promover o desenvolvimento do estado do Rio.

O Fórum de Desenvolvimento da Alerj pode ser visto como uma espécie de Arena Pública Institucionalizada. Isso porque diverge em alguns pontos do conceito de Arena Pública apresentada por Cefai (2017). A participação na configuração de conhecimentos, na participação de organizações e instituições ordenadas com o objetivo de realizar um bem público ou evitar um mal público, as negociações e arranjos, concessões e compromissos, tensões e acordos em que está em jogo um interesse público são características presentes no Fórum e também na teoria do autor. A divergência ocorre no fato do Fórum possuir delimitações espaciais, ou seja, possuir o foco no estado do Rio de Janeiro.

O Fórum cumpre bem o papel para qual foi criado, na medida em que promove debates e, dessa forma, se mostra como um avanço de contribuição coletiva na construção da agenda com a participação das academias, instituições privadas e representantes políticos. Essa união de atores enriquece a discussão e diminui a possibilidade de construção de políticas distantes da realidade da sociedade. Assim como aumentam a probabilidade de quem essas políticas promovam o bem-estar dos cidadãos e resolvam os problemas sociais com maior efetividade. Contudo, ainda que o Fórum não tenha com um de seus objetivos a participação das instituições da sociedade civil organizada, promover essa interação é condição necessária para maior efetividade de suas proposições. Como disse o até então Deputado Wanderson Nogueira (2017) em um questionário para a pesquisa, é a partir de

“informações qualificadas que nascem as boas leis e as políticas públicas que conseguem de fato melhorar a vida dos cidadãos”.

Uma das questões que mais motivou essa pesquisa foi a série de dúvidas criadas após o término da pesquisa sobre o evento Supera Rio realizado na Região Norte Fluminense em 2016. A principal delas foi o porquê da não participação da sociedade no evento. Apesar do fórum ter sido criado a partir de uma inspiração Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como "Conselhão" do Governo Lula – reunia instituições e sociedade, diferente do que se imaginava ser uma falha de atuação, o Fórum não foi criado com o intuito de promover a interação do parlamento com a sociedade, mas com as instituições. O fato é que essa determinação não exclui a participação social, mas não a torna dependente para seu devido funcionamento.

O Fórum contava até dezembro de 2020 com 57 instituições participantes e dessas 36 se configuram como “Grupos de Interesses, 20 como “Outros Stakeholders” e 1 como “Político”, segundo a classificação de atores/instituições de Secchi (et al, 2019). Boa parte dessas instituições parceiras enfrentam problemas com disponibilidade para participação das reuniões das câmaras setoriais e eventos realizados pelo fórum. Isso ocorre porque são compostas por poucos colaboradores e estes já desempenham um grande volume de funções, ou seja, não possuem em sua organização um corpo técnico disponível para participar das reuniões e eventos.

O Fórum pode se mostra como um avanço na contribuição coletiva da dimensão temporal da construção das políticas. Ele possui a capacidade de influenciar diretamente a construção da agenda através da pressão dos atores interessados e de um consenso entre os mesmos. Há casos que a interação entre essas instituições se dá de forma mais direta ainda quando equipe do fórum direciona instituições aos gabinetes dos deputados responsáveis por determinados temas para que as ideias/propostas sejam analisadas e levadas ou não em consideração para projetos de leis e ações dos parlamentares.

O Fórum é o maior responsável em fazer com que as discussões realizadas nas câmaras cheguem ao plenário e/ou nas comissões parlamentares da Alerj. Essa interação se dá por meio de ofícios, reuniões e dos meios de comunicação oficial, como as redes sociais, programas de TV e materiais gráficos e digitais produzidos.

Existem três tipos de modelo de reunião utilizada pelo Fórum e os formatos de acordo com o tema, temporalidade e tipo de agenda em que as mesmas estão inseridas. Há o modelo que possui características de uma palestra; há o modelo em que todos participam

mutuamente na construção do debate; e os modelos mais internos, onde as instituições lidam mais diretamente com os deputados.

Na visita participante foi possível constatar que a participação das instituições, promovida através fórum, possui a capacidade de interferir diretamente na construção das políticas públicas através das etapas de construção da agenda e formulação da política. Isso se dá devido à presença dos deputados e membros do executivo nessas reuniões com as instituições e representantes da sociedade civil organizada para contribuir no processo de construção de leis, normas e decretos.

Estes dois primeiros atores possuem uma grande importância na construção das políticas públicas e também na gestão do orçamento público e, portanto, qualquer interação, troca de informações e diálogos previamente organizados para produzir matérias mais condizentes com realidade se configuram como importantes instrumentos para a formulação de políticas públicas mais eficientes e eficazes.

Até dezembro de 2020 o Fórum registrou 132 eventos. A contabilização por ano e por área, bem como a geolocalização podem ser utilizados como instrumentos Gestão e Planejamento para o Fórum de Desenvolvimento do Rio, uma vez que através deles foi possível verificar uma forte concentração das atividades do Fórum na Região Metropolitana e apontar, por exemplo, a necessidade de se estimular novas interações com as demais regiões, como foi o caso do evento Supera Rio, ocorrido nas Regiões Centro, Norte, Noroeste e Baixada litorânea.

Foi possível identificar que as temáticas “Desenvolvimento sustentável” e “Gestão e Políticas Públicas” são as mais trabalhadas nos eventos do Fórum como um todo, seja nos que foram realizados na Região Metropolitana ou nas demais Regiões. As temáticas “Tecnologia”, “Agronegócio” e “Formação profissional e Educação Tecnológica” foram as menos exploradas em eventos a partir dos registros de eventos ao longo desses últimos dezessete anos de criação do Fórum. Isso se deve muito em função das vocações do estado do Rio de Janeiro e demanda por uma administração pública mais responsável, transparente e carente de quadros mais qualificados que consigam, através de suas ações, promover ações que desencadeiem o Desenvolvimento do estado.

Em relação a participação das Instituições, alguns casos de ausência nas atividades do Fórum se dão devido à distância das instituições de Regiões mais afastadas para a sede da Alerj na Região Metropolitana, o que justifica a necessidade da criação de mais iniciativas como foi o evento Supera Rio, um evento que representou justamente a aproximação dessas

instituições com o parlamento fluminense. Com isso em mente, o Supera Rio se apresenta como uma excelente alternativa.

Uma das principais contribuições que eventos no modelo do Supera Rio podem trazer para o estado como um todo é fazer com que estudos das mais diversas instituições não fiquem restritos e sejam compartilhados com os mais diversos atores do estado.

Nesse sentido, há um projeto para que o Fórum expanda sua atuação para as demais regiões nos próximos anos, ou seja, um possível retorno às regiões mais afastadas da Região Metropolitana assim como no Supera Rio, mas agora com nova roupagem e nomenclatura, o Desenvolve Rio. O que vai ser extremamente importante para as regiões mais afastadas da Alerj, tendo em vista que é muito mais fácil reunir e estimular a participação dos atores em suas próprias regiões que os deslocar para a capital.

Numa sociedade onde a política tem seu significado e sua razão de ser deturpada em função das más práticas daqueles que se fingem defensores do povo, são louváveis as iniciativas que resgatam a importância da participação dos diferentes atores na política. O que se espera é que essa participação no jogo político promovida pelo Fórum seja cada vez mais trabalhada como instrumento para a efetiva ação e transformação da sociedade e não como mero jogo de interesses daqueles que detém o poder.

## REFERÊNCIAS

ABONG. **O que é Abong?** Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. 2015. Disponível em: <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Acesso em 15 de Maio de 2020.

ABRUCCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rev. Adm. Pública vol.41 no.spe. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005). Acesso em 17 de junho de 2020.

AMBROZIO, Luiz Felipe Arruda, OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. ALVES, Diogo Rafael Menezes. PEREIRA, Gesley Fernandes. SOUZA, Givanildo Duarte de. **Vinculação Planejamento – Orçamento: Desafios de mão dupla.** DEGA in Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada / Organização Alexandre Guerra et al. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2016.

AZEVEDO, Sérgio. **Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação.** in SANTOS JUNIOR, Orlando Alves [et al.]. (organizadores). Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em [www.fase.org.br/v2/admin/anexos/.../10\\_Sergio%20Azevedo\\_06.doc](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/.../10_Sergio%20Azevedo_06.doc). Acesso em 19 de Dezembro de 2019.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica.** 6º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional.** Texto para discussão. IPEA. Brasília, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Sistema S.** Senado Notícias. N.d. Disponível em: <https://goo.gl/eqHHXq>. Acesso em: 26 de Junho de 2017.

BRASIL. ALERJ. **Portal do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/>. Acesso em: 20 de Junho de 2020.

BRASIL. ALERJ. **Portal do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/>. Acesso em: 02 de Dezembro de 2016.

BRASIL. ALERJ. Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro. **Carta redigida ao final do evento Supera Rio Norte.** Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/ehS5zj>. Acesso em: 02 de Dezembro de 2016.

BRASIL. ALERJ. Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro. **Como ampliar sua participação no Fórum de Desenvolvimento do Rio**. Cartilha. Rio de Janeiro. N.d. Disponível em: <http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/>. Acesso em: 02 de Dezembro de 2016.

BRASIL. ALERJ. Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro. **Transcrição literal das notas taquigráficas do evento Supera Rio Norte**. Cartilha. Rio de Janeiro. N.d. Disponível em: <http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/>. Acesso em: 02 de Dezembro de 2016.

BURKEHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/10438/2338/1/1200301039.pdf>. Acesso em 28 de Julho de 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças**. Cad. EBAPE.BR. vol.14. no.spe. Rio de Janeiro, July. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 de junho de 2020.

CEFAÏ, Daniel. **Públicos, Problemas Públicos, Arenas Públicas**. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. NOVOS ESTUD. CEBRAP: SÃO PAULO. V36.01. P. 187-213. MARÇO 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25091/>. Acesso em 15 de Maio de 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves. ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, governo e democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Print version ISSN 0102-6909. On-line version ISSN 1806-9053. Rev. bras. Ci. Soc. vol.21. Nº 61. São Paulo: Junho. 2006 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200003). Acesso em: 15 de Dezembro de 2019.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. Editora Atlas. 2015. Disponível em: <https://cfepoliticaspUBLICAS.files.wordpress.com/2016/07/politicas-publicas-fundamentos-dias-e-matos-2015.pdf>. Acesso em 19 de Dezembro de 2019.

EGEBERG, Morten. **Implicações da estrutura burocrática: Uma perspectiva organizacional**. in PETERS, B. Guy. PIERRE, Jon (ORG's). Administração Pública Coletânea. Editora Unesp: São Paulo. ENAP. 2010.

FARIA, Alexandre. **Repensando produtivismo em gestão no (e a partir do) Brasil**. CAD. EBAPE: BR Vol.9 Nº.4 Rio de Janeiro. Dec. 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512011000400014&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000400014&lng=en&nrm=iso). Acesso em 22 de Junho de 2020.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FARIA, José Eduardo. **O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios**. Estud. av. vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200006](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200006). Acesso em 15 de Junho de 2020.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4\\_Livro\\_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf). Acesso em 27 de Julho de 2020.

GARSON, Sol. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANNI, Geraldo Di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. UNICAMP: São Paulo. Caderno de Pesquisa. n° 82. 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. IPEA: Brasília. 2008.

GUIMARÃES, Andre Rehbein Sathler. RODRIGUES, Malena Rehbein. BRAGA, Ricardo de João. **A Oligarquia desvendada: Organização e estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros**. DADOS, Rio de Janeiro, vol.62(2):e20160046, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v62n2/0011-5258-dados-62-2-e20160046.pdf>. Acesso em: 20 de Abril de 2020.

LANÇA, Isabel Babo. **A construção dos problemas públicos. Elementos para uma análise do caso timor**. École des hautes études en sciences sociales, Paris. Antropológicas, n°4, 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/Danilo%20Barreto/Downloads/923-Texto%20do%20Trabalho-2265-1-10-20120720.pdf>. Acesso em: 19 de Dezembro de 2019.

LIMA, Ana Carolina da Cruz. SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias Clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de políticas econômicas: o caso do Brasil**. Revista de Desenvolvimento Econômico. Ano XII. N°21. Jul. Bahia, 2010.

LIVIANU, R. **Mídia e cidadania**. In LIVIANU, R. Cood. Justiça, cidadania e democracia. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

LOPES, Brenner. AMARAL, Jefferson Ney. CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008.

LYNN, Laurence E. Jr. **Gestão Pública**. PETERS, B. Guy. PIERRE, Jon (Org.). Administração Pública Coletânea. Editora Unesp: São Paulo. ENAP. 2010.

MATOS, K. S. L.; VIEIRA, S. V. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001. 143 p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional**. In: \_\_\_\_\_. Público e Privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

NATALINO, Enrique Carlos. **O papel das instituições e das ideias nas escolhas de políticas públicas**. Revista Estudos Legislativos: Porto Alegre, ano 10, n. 10, 2016. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/escola/LinkClick.aspx?fileticket=bAHjkcENgW8%3D&tabid=2333>. Acesso em 16 de Maio de 2020.

NOGUEIRA, Wanderson. **Questionário aplicado por e-mail e enviado a Danilo Barreto de Souza**. Rio de Janeiro, 28 de Junho. 2017. [O questionário encontra-se no Anexo 2 deste trabalho]

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Repensando Políticas Públicas: Por que frequentemente falhamos no planejamento?** XXIX Enanpad (2005) Revista de Administração Pública - Rap, 2006.

OLIVEIRA, Márcio Junior. **Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil: fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais de financiamento**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Texto para Discussão nº 101. Brasília – DF. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/QxsfzC>. Acesso em 25 de Maio de 2017.

PETTERS, B. Guy. PIERRE, Jon. **Administração Pública Coletânea. Introdução: O papel da gestão pública no governo**. Editora Unesp: São Paulo. ENAP. 2010.

PIRES, V. SILVA, S. A. M. FONSECA, S. A. VENDRAMINI, P., COELHO, F. S. **Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais**. Administração Pública e Gestão Social, 6(3), jul-set 2014, 110-126. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4650/2410>. Acesso em: 16 de Dezembro de 2019.

ROCHA, Geiza. **Entrevista aplicada por vídeo chamada por Danilo Barreto de Souza**. Rio de Janeiro, 10 de Agosto de 2020. [O questionário encontra-se no Anexo 3 deste trabalho]

ROCHA, Geiza. **Questionário aplicado por e-mail e enviado a Danilo Barreto de Souza**. Rio de Janeiro, 28 de Junho. 2017. [O questionário encontra-se no Anexo 1 deste trabalho]

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. 34. ed. - Petrópolis: Vozes, 2007.

SANTOS, J.L.G.; ERDMANN, A.L.; MEIRELLES, B.H.S.; LANZONI, G.M.M.; CUNHA, V.P.; ROSS, R. **Integração entre dados quantitativos e qualitativos em uma pesquisa de métodos mistos**. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, v. 26, n. 23, p.1-9, 2017.

SABOURIN, E. **Desenvolvimento territorial e abordagem territorial – conceitos, estratégias e atores.** In: Sabourin, E., Teixeira, O. A. (Eds.). Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias, experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

SARAIVA, Enrique. **Introdução a teoria da política pública.** Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations.** Thousand Oaks: Sage, 1995.

SECCHI, Leonardo. COELHO, Fernando de Souza. PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 3ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SOBRINHO, José Dias. **Educação superior: bem público, equidade e democratização.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas) vol.18 no.1 Sorocaba Mar. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>. Acesso em: 19 de Dezembro de 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 11 de Outubro de 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** Sociologias (UFRGS). Porto Alegre: v. 08, nº16. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 20 de Junho de 2020.

SOUZA, Danilo Barreto de. **Desenvolvimento Regional: uma análise da participação das instituições do Norte Fluminense no Supera Rio.** Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2017, p. 93. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Nilo de Azevedo.

SOUZA, Danilo Barreto de. **Desenvolvimento Regional: uma análise da participação das instituições do Norte Fluminense no Supera Rio.** Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2017, p. 93. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Nilo de Azevedo.

SOUZA, Danilo Barreto. **Nova Lei das OSC's (ONGs) entra em vigor em julho de 2015: confira as principais mudanças.** Jornal Parahybano. 2014. Disponível em: <http://www.parahybano.com.br/nova-lei-das-oscs-ongs-entra-em-vigor-em-julho-de-2015-confira-as-principais-mudancas/>. Acesso em 22 de Junho de 2020.

SOUZA, H. J. **Como se faz análise de conjuntura.** 11ª ed. 54p. Petrópolis: Vozes, 1991.  
SOUZA, Joseane de. TERRA, Denise Cunha Tavares. SANTOS, Ana Cristina Coelho dos. **Territórios do Petróleo: nível de conhecimento sobre royalties, participação e controle social.** in GANTOS, Marcelo Carlos (Coord.). A Caravana Territórios do Petróleo: Ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ. EDUENF, 2016.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Cronos, Natal-RN, v.11, n.3,161, jul/ago. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Danilo%20Barreto/Downloads/1695-Texto%20do%20artigo-4998-1-10-20120316.pdf>. Acesso em: 20 de Dezembro de 2019.

THOMPSON, Ana Carolina Rolim Tucunduva da Fonseca. MENDES, Edson de Paula Rodrigues. THOMPSON, Carlos Eduardo Marques. **Os Processos de Institucionalização como Mecanismo de Conversão do Conhecimento Individual em Conhecimento Organizacional: contribuições da aprendizagem e da gestão do conhecimento**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011.

**ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO ENVIADO AO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO  
DO RIO 2017**

**Questionário ao Fórum Permanente de Desenvolvimento  
Estratégico do Estado do Rio**

*Questionário para coletar informações a respeito do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro e de seu evento 'Supera Rio' realizado na Região Norte Fluminense.*

**Identificação do Pesquisador**

1. Id01- Pesquisador: Danilo Barreto de Souza
2. Id02 – Crítica:
3. Id03 - N° Questionário: 001/2017

**Identificação do Entrevistado**

4. A01 - Data da Entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_
5. A02 - Hora do preenchimento: \_\_\_\_:\_\_\_\_
6. A03 – Nome do (a) representante do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro:
7. A04 - Qual é a sua função?
8. A05 – Há quanto tempo trabalha no Fórum?
9. A06 – Já desempenhou outras funções no fórum ou na ALERJ? Se sim, quais?
10. A07 - Os preenchimentos dos cargos do Fórum de Desenvolvimento do Rio se dão por meio de concurso público ou são cargos políticos?

**Informações do Fórum/Câmaras Setoriais**

11. B01 – Considerando que o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro pertence à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ele possui algum deputado responsável ou algum especialista a frente de suas ações? Se sim, quem é o responsável?
12. B02 – Como é composta a subdiretoria geral?
13. B03 – Considerando que os eventos são públicos e possuem entradas gratuitas, as câmaras setoriais também são? É necessário confirmar presença em todos os eventos e reuniões das câmaras setoriais?

14. B04 - Em relação às câmaras setoriais, existem deputados ou especialistas responsáveis por cada uma delas? Como são escolhidos os representantes?

15. B05 - De que forma as discussões realizadas nas câmaras chegam ao plenário ou nas comissões?

16. B06 – Os cidadãos têm direito a palavra ou a fazer perguntas durante as reuniões das câmaras setoriais ou durante os eventos Supera Rio?

17. B07 – Qual o canal mais adequado para a sociedade civil enviar propostas para discussão do Fórum de Desenvolvimento do Rio?

### **Informações do Supera Rio Norte**

18. C01 – Todas as instituições parceiras da respectiva região enviaram representantes para o Supre Rio na região Norte Fluminense?

19. C02 – Houve dificuldade na inserção dessas instituições no evento?

20. C03 - Quais foram as maiores dificuldades para que o evento ocorresse na Região Norte Fluminense?

21. C04 – Em relação à carta redigida ao final do evento, quais dos seguintes itens já estavam em pauta antes da data do evento na ALERJ ou estavam sendo discutidas nas reuniões das câmaras setoriais?

| <b>Ações e iniciativas</b>  | <b>Sim</b> | <b>Não</b> |
|---|------------|------------|
| Sejam contemplados setores tradicionais da economia com grande potencial;   |            |            |
| Atenção e proteção à produção de carnes bovinas, sobretudo pela estrutura industrial existente na região;   |            |            |
| Criação de programas voltados à redução dos desequilíbrios socioeconômicos regionais a partir dos usos das competências e potenciais regionais;   |            |            |
| Criação de um plano diretor regional de desenvolvimento, incluindo as inter-relações com outras regiões do estado;  |            |            |
| Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional;   |            |            |
| Modernização e ampliação da estrutura aeroportuária;  |            |            |
| Tomada imediata e consistente de posição do Parlamento em relação à crise da Universidade Estadual Norte Fluminense, que coloca em risco sua manutenção;  |            |            |
| Garantia da continuidade do trabalho do Colégio Estadual Agrícola Antônio Sarlo, responsável pelo ensino técnico agrícola de gerações de produtores locais;   |            |            |
| Garantia de banda larga para melhoria da comunicação no campo;  |            |            |
| Criação de linhas de crédito mais amigáveis para a produção agrícola e de seguro agrícola;  |            |            |
| Articulação junto ao governo federal para garantir a duplicação das rodovias BR-356 e BR-101;   |            |            |
| Construção da ponte São João da Barra a São Francisco do Itabapoana e asfaltamento da 178 Dores de Macabu - Quissamã;   |            |            |
| Ligação rodoviária com o Porto do Açú;  |            |            |
| Apoio para o projeto de barramento do rio Paraíba do Sul a jusante de Campos visando à regularização do nível do rio em época de baixa vazão;   |            |            |
| Manutenção da maior malha de irrigação da baixada campista, que pode ser feita com o apoio da universidade local, de forma a salvar o conhecimento do setor de recursos hídricos, e permitir a consolidação de equipamentos que sustentem a infraestrutura hidrológica da região; |            |            |
| Garantia da estabilidade no fornecimento de energia, e ampliação da carga de energia disponível nas áreas e distritos industriais e empresariais;   |            |            |
| Garantir a universalização do sistema de abastecimento de água;   |            |            |
| Garantir recursos para implantação de programas voltados para a melhoria do nível de escolaridade e da qualidade do ensino;   |            |            |
| Aplicar na região, pelo menos por um período de vinte anos, todos os recursos que ela tem gerado como compensação ambiental;  |            |            |
| Solicitar as bancadas estadual e federal para discussão do pacto federativo;  |            |            |
| Elaborar estratégias dirigidas para fomentar rendimentos crescentes nas atividades agrícolas, pecuária, pesca e turismo;  |            |            |
| Criação de um centro de pesquisa econômica regional - parceria entre governo, universidades, organizações de apoio dos setores produtivos;  |            |            |
| Construir instrumentos legais que tenham como foco o combate a informalidade.   |            |            |

22. C05 – Ainda em relação à carta redigida ao final do evento, quais dos seguintes itens se tornaram pauta na ALERJ ou estão sendo utilizadas nas reuniões das câmaras setoriais?

| <b>Ações e iniciativas</b>  | <b>Sim</b> | <b>Não</b> |
|---|------------|------------|
| Sejam contemplados setores tradicionais da economia com grande potencial;   |            |            |
| Atenção e proteção à produção de carnes bovinas, sobretudo pela estrutura industrial existente na região;   |            |            |
| Criação de programas voltados à redução dos desequilíbrios socioeconômicos regionais a partir dos usos das competências e potenciais regionais;   |            |            |
| Criação de um plano diretor regional de desenvolvimento, incluindo as inter-relações com outras regiões do estado;  |            |            |
| Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional;   |            |            |
| Modernização e ampliação da estrutura aeroportuária;  |            |            |
| Tomada imediata e consistente de posição do Parlamento em relação à crise da Universidade Estadual Norte Fluminense, que coloca em risco sua manutenção;  |            |            |
| Garantia da continuidade do trabalho do Colégio Estadual Agrícola Antônio Sarlo, responsável pelo ensino técnico agrícola de gerações de produtores locais;   |            |            |
| Garantia de banda larga para melhoria da comunicação no campo;  |            |            |
| Criação de linhas de crédito mais amigáveis para a produção agrícola e de seguro agrícola;  |            |            |
| Articulação junto ao governo federal para garantir a duplicação das rodovias BR-356 e BR-101;   |            |            |
| Construção da ponte São João da Barra a São Francisco do Itabapoana e asfaltamento da 178 Dores de Macabu - Quissamã;   |            |            |
| Ligação rodoviária com o Porto do Açú;  |            |            |
| Apoio para o projeto de barramento do rio Paraíba do Sul a jusante de Campos visando à regularização do nível do rio em época de baixa vazão;   |            |            |
| Manutenção da maior malha de irrigação da baixada campista, que pode ser feita com o apoio da universidade local, de forma a salvar o conhecimento do setor de recursos hídricos, e permitir a consolidação de equipamentos que sustentem a infraestrutura hidrológica da região; |            |            |
| Garantia da estabilidade no fornecimento de energia, e ampliação da carga de energia disponível nas áreas e distritos industriais e empresariais;   |            |            |
| Garantir a universalização do sistema de abastecimento de água;   |            |            |
| Garantir recursos para implantação de programas voltados para a melhoria do nível de escolaridade e da qualidade do ensino;   |            |            |
| Aplicar na região, pelo menos por um período de vinte anos, todos os recursos que ela tem gerado como compensação ambiental;  |            |            |
| Solicitar as bancadas estadual e federal para discussão do pacto federativo;  |            |            |
| Elaborar estratégias dirigidas para fomentar rendimentos crescentes nas atividades agrícolas, pecuária, pesca e turismo;  |            |            |
| Criação de um centro de pesquisa econômica regional - parceria entre governo, universidades, organizações de apoio dos setores produtivos;  |            |            |
| Construir instrumentos legais que tenham como foco o combate a informalidade.   |            |            |

23. C06 – O evento atendeu, deixou a desejar ou superou as expectativas? Se deixou a desejar ou se superou, descreva em quais pontos.

## TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, **DANILO BARRETO DE SOUZA**, inscrito no CPF sob o nº**149.525.477-10**, assumo o compromisso de responsabilidade sobre a veracidade de todas as informações técnicas e outras relacionadas ao questionário aplicado ao Fórum de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro a que tiver acesso na entrevista concebida por

---

Por este termo de Responsabilidade:

1. A não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
2. A não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso;
3. A não apropriar-se para si ou para outrem de material confidencial e/ou sigiloso da tecnologia que venha a ser disponível;
4. A não realizar distorções nas informações prestadas.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Responsabilidade, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir.

Campos dos Goytacazes, 21 de Junho de 2017.

---

Representante do Fórum de Desenvolvimento do Rio

---

Pesquisador Responsável

---

Professor Responsável

**ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS DEPUTADOS 2017****Questionário aos Deputados Estaduais**

*Questionário para coletar informações a respeito do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro e de seu evento 'Supera Rio' realizado na Região Norte Fluminense.*

**Identificação do Pesquisador**

1. Id01- Pesquisador: Danilo Barreto de Souza
2. Id02 – Crítica:
3. Id03 - Nº Questionário: 002/2017

**Identificação do Entrevistado**

4. A01 - Data da Entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_
5. A02 - Hora do preenchimento: \_\_\_\_:\_\_\_\_
6. A03 – Nome do Deputado:
7. A04 - Qual a sua idade? \_\_\_\_\_
8. A05 - Até que série o V.ex.<sup>a</sup> estudou?
  1. Nunca estudou ( )
  2. Fundamental ( )
  3. Médio ( )
  4. Superior ( )
  5. Pós-Graduação/Mestrado ( )
  6. Doutorado ( )
9. A06 - Situação do último curso frequentado: 1. Completo ( ) 2. Incompleto ( )
10. A07 – Onde se concentram a maior parte de seus eleitores no Estado do Rio de Janeiro?
11. A08 – Por quantas vezes já ocupou o cargo de Deputado? Indique com o partido a que pertencia durante o mandato.
12. A09 – Já ocupou outros cargos políticos eletivos? Se sim, quais? Indique com o partido a que pertencia durante o mandato.
13. A10 – Já ocupou outros cargos políticos por nomeação? Se sim, quais?

**Informações do Fórum/Câmaras Setoriais**

14. B01 – Considerando que o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro pertence à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, V.ex.<sup>a</sup> costuma participar dos debates, reuniões das câmaras e eventos do fórum?

15. B02 – Se sim, quais programações costuma ir com mais frequência? Se não, qual gostaria de comparecer?

16. B03 – Para a V.ex.<sup>a</sup> qual é a importância do Fórum e de suas Câmaras Setoriais?

17. B04 – Para V.ex.<sup>a</sup> o trabalho do Fórum de Desenvolvimento do Rio é satisfatório? De que forma pode ser aperfeiçoado?

18. B05 – As discussões realizadas nas câmaras setoriais e as propostas, fruto das reuniões, chegam com frequência ao plenário e/ou comissões da ALERJ?

### **Informações do Supera Rio Norte**

19. C01 – Qual a importância dos eventos Supera Rio?

20. C02 – Em sua opinião, qual é a importância da realização deste evento na região Norte Fluminense?

21. C03 – Em relação aos participantes do Supera Rio Norte e em sua opinião, há alguma instituição ou representante político que poderia ter contribuído para o debate que não estava presente? Se sim, indique a instituição e/ou representante político e sua relevância.

22. C04 – Em relação à Carta redigida ao final do evento, quais dos seguintes itens já estavam em pauta antes da data do evento na ALERJ ou estavam sendo discutidas nas reuniões das câmaras setoriais?

| <b>Ações e iniciativas</b>  | <b>Sim</b> | <b>Não</b> |
|---|------------|------------|
| Sejam contemplados setores tradicionais da economia com grande potencial;   |            |            |
| Atenção e proteção à produção de carnes bovinas, sobretudo pela estrutura industrial existente na região;   |            |            |
| Criação de programas voltados à redução dos desequilíbrios socioeconômicos regionais a partir dos usos das competências e potenciais regionais;   |            |            |
| Criação de um plano diretor regional de desenvolvimento, incluindo as inter-relações com outras regiões do estado;  |            |            |
| Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional;   |            |            |
| Modernização e ampliação da estrutura aeroportuária;  |            |            |
| Tomada imediata e consistente de posição do Parlamento em relação à crise da Universidade Estadual Norte Fluminense, que coloca em risco sua manutenção;  |            |            |
| Garantia da continuidade do trabalho do Colégio Estadual Agrícola Antônio Sarlo, responsável pelo ensino técnico agrícola de gerações de produtores locais;   |            |            |
| Garantia de banda larga para melhoria da comunicação no campo;  |            |            |
| Criação de linhas de crédito mais amigáveis para a produção agrícola e de seguro agrícola;  |            |            |
| Articulação junto ao governo federal para garantir a duplicação das rodovias BR-356 e BR-101;   |            |            |
| Construção da ponte São João da Barra a São Francisco do Itabapoana e asfaltamento da 178 Dores de Macabu - Quissamã;   |            |            |
| Ligação rodoviária com o Porto do Açu;  |            |            |
| Apoio para o projeto de barramento do rio Paraíba do Sul a jusante de Campos visando à regularização do nível do rio em época de baixa vazão;   |            |            |
| Manutenção da maior malha de irrigação da baixada campista, que pode ser feita com o apoio da universidade local, de forma a salvar o conhecimento do setor de recursos hídricos, e permitir a consolidação de equipamentos que sustentem a infraestrutura hidrológica da região; |            |            |
| Garantia da estabilidade no fornecimento de energia, e ampliação da carga de energia disponível nas áreas e distritos industriais e empresariais;   |            |            |
| Garantir a universalização do sistema de abastecimento de água;   |            |            |
| Garantir recursos para implantação de programas voltados para a melhoria do nível de escolaridade e da qualidade do ensino;   |            |            |
| Aplicar na região, pelo menos por um período de vinte anos, todos os recursos que ela tem gerado como compensação ambiental;  |            |            |
| Solicitar as bancadas estadual e federal para discussão do pacto federativo;  |            |            |
| Elaborar estratégias dirigidas para fomentar rendimentos crescentes nas atividades agrícolas, pecuária, pesca e turismo;  |            |            |
| Criação de um centro de pesquisa econômica regional - parceria entre governo, universidades, organizações de apoio dos setores produtivos;  |            |            |
| Construir instrumentos legais que tenham como foco o combate a informalidade.   |            |            |

23. C05 – Ainda em relação à Carta redigida ao final do evento, quais dos seguintes itens se tornaram pauta na ALERJ ou estão sendo utilizadas nas reuniões das câmaras setoriais?

| <b>Ações e iniciativas</b>  | <b>Sim</b> | <b>Não</b> |
|---|------------|------------|
| Sejam contemplados setores tradicionais da economia com grande potencial;   |            |            |
| Atenção e proteção à produção de carnes bovinas, sobretudo pela estrutura industrial existente na região;   |            |            |
| Criação de programas voltados à redução dos desequilíbrios socioeconômicos regionais a partir dos usos das competências e potenciais regionais;   |            |            |
| Criação de um plano diretor regional de desenvolvimento, incluindo as inter-relações com outras regiões do estado;  |            |            |
| Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional;   |            |            |
| Modernização e ampliação da estrutura aeroportuária;  |            |            |
| Tomada imediata e consistente de posição do Parlamento em relação à crise da Universidade Estadual Norte Fluminense, que coloca em risco sua manutenção;  |            |            |
| Garantia da continuidade do trabalho do Colégio Estadual Agrícola Antônio Sarlo, responsável pelo ensino técnico agrícola de gerações de produtores locais;   |            |            |
| Garantia de banda larga para melhoria da comunicação no campo;  |            |            |
| Criação de linhas de crédito mais amigáveis para a produção agrícola e de seguro agrícola;  |            |            |
| Articulação junto ao governo federal para garantir a duplicação das rodovias BR-356 e BR-101;   |            |            |
| Construção da ponte São João da Barra a São Francisco do Itabapoana e asfaltamento da 178 Dores de Macabu - Quissamã;   |            |            |
| Ligação rodoviária com o Porto do Açu;  |            |            |
| Apoio para o projeto de barramento do rio Paraíba do Sul a jusante de Campos visando à regularização do nível do rio em época de baixa vazão;   |            |            |
| Manutenção da maior malha de irrigação da baixada campista, que pode ser feita com o apoio da universidade local, de forma a salvar o conhecimento do setor de recursos hídricos, e permitir a consolidação de equipamentos que sustentem a infraestrutura hidrológica da região; |            |            |
| Garantia da estabilidade no fornecimento de energia, e ampliação da carga de energia disponível nas áreas e distritos industriais e empresariais;   |            |            |
| Garantir a universalização do sistema de abastecimento de água;   |            |            |
| Garantir recursos para implantação de programas voltados para a melhoria do nível de escolaridade e da qualidade do ensino;   |            |            |
| Aplicar na região, pelo menos por um período de vinte anos, todos os recursos que ela tem gerado como compensação ambiental;  |            |            |
| Solicitar as bancadas estadual e federal para discussão do pacto federativo;  |            |            |
| Elaborar estratégias dirigidas para fomentar rendimentos crescentes nas atividades agrícolas, pecuária, pesca e turismo;  |            |            |
| Criação de um centro de pesquisa econômica regional - parceria entre governo, universidades, organizações de apoio dos setores produtivos;  |            |            |
| Construir instrumentos legais que tenham como foco o combate a informalidade.   |            |            |

24. C06 – O evento atendeu, deixou a desejar ou superou as expectativas? Se deixou a desejar ou se superou, descreva em quais pontos.

## TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, **DANILO BARRETO DE SOUZA**, inscrito no CPF sob o nº**149.525.477-10**, assumo o compromisso de responsabilidade sobre a veracidade de todas as informações técnicas e outras relacionadas ao questionário aplicado aos Deputados que tiver acesso na entrevista concebida por:

\_\_\_\_\_.

Por este termo de Responsabilidade:

1. A não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
2. A não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso;
3. A não apropriar-se para si ou para outrem de material confidencial e/ou sigiloso da tecnologia que venha a ser disponível;
4. A não realizar distorções nas informações prestadas.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Responsabilidade, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir.

Campos dos Goytacazes, 21 de Junho de 2017.

\_\_\_\_\_

Deputado Estadual

\_\_\_\_\_

Pesquisador Responsável

\_\_\_\_\_

Professor Responsável

**ANEXO 3 - QUESTIONÁRIO ENVIADO AO FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO  
DO RIO 2020**

**Questionário ao Fórum Permanente de Desenvolvimento  
Estratégico do Estado do Rio**

*Questionário para coletar novas informações e atualizar outras a respeito do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro e de sua atuação enquanto participante direto da dinâmica de construção das políticas públicas em todo o estado.*

**Identificação do Pesquisador**

1. Id01 - Pesquisador: Danilo Barreto de Souza
2. Id02 – Crítica:
3. Id03 - N° Questionário: 001/2020

**Identificação do Entrevistado**

4. A01 - Data da Entrevista: 10/08/2020
5. A02 - Hora do preenchimento: 16:00h
6. A03 – Nome do (a) representante do Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro:
7. A04 - Qual é a sua função?
8. A05 – Há quanto tempo trabalha no Fórum?
9. A06 – Quais funções já desempenhou e desempenha no fórum ou na ALERJ?
10. A07 - Os preenchimentos dos cargos do Fórum de Desenvolvimento do Rio se dão por meio de concurso público ou ainda são cargos políticos?

**Informações do Fórum/Câmaras Setoriais**

11. B01 - Qual foi a inspiração para a criação do Fórum? E como se deu a criação?
12. B02 - O Fórum de Desenvolvimento do Rio é uma iniciativa pioneira nos legislativos estaduais?
13. B03 - Com quantos funcionários o Fórum conta hoje? Quais suas funções?
14. B04 - O portal “quero discutir o meu estado” foi criado junto com o fórum? Se não, quando foi criado?

15. B05 – Considerando que o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro pertence à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ele possui algum deputado responsável ou algum especialista a frente de suas ações? Se sim, quem é o responsável? Com a troca de presidentes no parlamento, as atividades do fórum sofrem algum tipo de interferência?

16. B06 – Como são definidas as temáticas das discussões do fórum e de suas câmaras setoriais?

17. B07 - Em relação às câmaras setoriais, existem deputados ou especialistas responsáveis por cada uma delas? Como tem sido escolhidos os participantes?

18. B08 – Considerando os eventos que o Fórum já produziu até hoje, quais você considera mais marcantes?

19. B09 – Qual era o objetivo do Supera Rio? Existe a possibilidade de sua continuidade?

20. B10 – O Supera Rio possui quatro eventos registrados no portal “quero discutir meu estado”. Não há registro de sua ocorrência na Região Metropolitana e na Região Sul Fluminense. Por qual motivo essas regiões não receberam o evento?

21. B11 – Classifique de acordo com a escala apresentada abaixo o nível de participação das instituições nas ações do Fórum antes e depois da pandemia:

- 1) Muito Frequentemente;
- 2) Frequentemente;
- 3) Ocasionalmente;
- 4) Raramente; ou
- 5) Nunca.

| N  | Instituição       | Antes da Pandemia | Durante Pandemia |
|----|-------------------|-------------------|------------------|
| 1  | Alerj             |                   |                  |
| 2  | Abav-RJ           |                   |                  |
| 3  | Abeoc-Regional RJ |                   |                  |
| 4  | ABE               |                   |                  |
| 5  | Abes              |                   |                  |
| 6  | Abih-RJ           |                   |                  |
| 7  | ABTelecom         |                   |                  |
| 8  | ACRJ              |                   |                  |
| 9  | Adesg-RJ          |                   |                  |
| 10 | Aeerj             |                   |                  |
| 11 | AMCHAM Brasil     |                   |                  |
| 12 | Anprotec          |                   |                  |

|    |                     |  |  |
|----|---------------------|--|--|
| 13 | Assespro            |  |  |
| 14 | Cefet/RJ            |  |  |
| 15 | CEPERJ              |  |  |
| 16 | CIEE-RJ             |  |  |
| 17 | Clube de Engenharia |  |  |
| 18 | CRA-RJ              |  |  |
| 19 | CRBio-02            |  |  |
| 20 | CREA-RJ             |  |  |
| 21 | CRCRJ               |  |  |
| 22 | CRMVRJ              |  |  |
| 23 | Embrapa             |  |  |
| 24 | ESPM RIO            |  |  |
| 25 | FAERJ               |  |  |
| 26 | Facerj              |  |  |
| 27 | Facha               |  |  |
| 28 | FBHA                |  |  |
| 29 | FC&VB-RJ            |  |  |
| 30 | Fecomércio-RJ       |  |  |
| 31 | Fetranscarga        |  |  |
| 32 | Fetranspor          |  |  |
| 33 | FGV                 |  |  |
| 34 | Firjan              |  |  |
| 35 | GestRio             |  |  |
| 36 | IBGE                |  |  |
| 37 | IBP                 |  |  |
| 38 | OAB-RJ              |  |  |
| 39 | PUC-Rio             |  |  |
| 40 | RCE-RJ/UNU          |  |  |
| 41 | Redetec             |  |  |
| 42 | Rio CVB             |  |  |
| 43 | Seaerj              |  |  |
| 44 | Sebrae-RJ           |  |  |
| 45 | Sescon-RJ           |  |  |

|    |                             |  |  |
|----|-----------------------------|--|--|
| 46 | SindRio                     |  |  |
| 47 | Sistema OCB -<br>SESCOOP/RJ |  |  |
| 48 | SNA                         |  |  |
| 49 | TI Rio                      |  |  |
| 50 | Uenf                        |  |  |
| 51 | Uerj                        |  |  |
| 52 | Uezo                        |  |  |
| 53 | UFF                         |  |  |
| 54 | UFRJ                        |  |  |
| 55 | UVA                         |  |  |
| 56 | UFRRJ                       |  |  |

22. B12 – Quais são as perspectivas para os próximos anos em relação aos novos modelos de reunião adotados durante a pandemia?

23. B12 – Quais são as perspectivas para os próximos anos em relação a novas parcerias com instituições do Estado?

24. B12 – O Fórum pretende criar alguma maneira para que haja a participação mais direta dos cidadãos?

## TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, **DANILO BARRETO DE SOUZA**, inscrito no CPF sob o nº**149.525.477-10**, assumo o compromisso de responsabilidade sobre a veracidade de todas as informações técnicas e outras relacionadas ao questionário aplicado ao Fórum de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro a que tiver acesso na entrevista concebida por

---

Por este termo de Responsabilidade:

1. A não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
2. A não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso;
3. A não apropriar-se para si ou para outrem de material confidencial e/ou sigiloso da tecnologia que venha a ser disponível;
4. A não realizar distorções nas informações prestadas.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Responsabilidade, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir.

Campos dos Goytacazes, 10 de Agosto de 2020.

---

Representante do Fórum de Desenvolvimento do Rio

---

Pesquisador Responsável

---

Professor Responsável

## ANEXO 4 – LISTA DE PRESENÇA REUNIÃO CÂMARA SETORIAL DE GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS (VISITA PARTICIPANTE)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO  
JORNALISTA ROBERTO MARINHO  
CONFIRMADOS PARA A 5ª REUNIÃO DA C.S. DE GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LOCAL : Sala multiuso do SEBRAE/RJ - Av. Calógeras, 23 - Centro  
Data:27/11/2019 Horário: 10 às 12 hrs

| CS GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS |                                |                         |          |
|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------|----------|
|                                | NOME                           | CARGO                   | ENTIDADE |
| CONFIRMADOS: (17)              |                                |                         |          |
| Palestrantes: (2)              |                                |                         |          |
| 1                              | CHICÃO BULHÕES                 | Deputado Estadual       | ALERJ    |
| 2                              | RODRIGO STALLONE               | Assessor Parlamentar    | ALERJ    |
| Membros: (15)                  |                                |                         |          |
| 1                              | ALFREDO DE SOUZA COUTINHO NETO | Diretor de Planejamento | UERJ     |
| 2                              | CÉSAR J. DE CAMPOS             | Administrador           | CRA-RJ   |
| 3                              | CHERYL BERNO                   | Consultora              | ACRJ     |
| 4                              | CRISTINA MACIEL RANDO          |                         |          |
| 5                              | DANILO BARRETO                 | Professor               | UENF     |
| 6                              | FERNANDO MOUTINHO              |                         |          |
| 7                              | JORGE DE SÁ                    | Assessor Parlamentar    | ALERJ    |

|    |                                |                                |                        |
|----|--------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 8  | JULIA NICOLAU BUTTER           | Consultora                     | FIRJAN                 |
| 9  | JULIANA LOHMANN                | Analista de Políticas Públicas | Sebrae-RJ              |
| 10 | JULIO DALMASO                  | Relações Institucionais        | SISTEMA OCB-SESCOOP/RJ |
| 11 | LOHANNA ARAUJO                 | Advogada                       | TIRIO                  |
| 12 | MILLER DE ANDRADE              | Gestor                         | Studio Andreza Cardozo |
| 13 | NATAN SCHIPER                  | Diretor                        | FECOMÉRCIO-RJ          |
| 14 | PAULO SERGIO DE ALMEIDA GALVÃO | Fiscal                         | ABTELECOM              |
| 15 | RICARDO DE BRITO VIEIRA PINTO  | Assessor Chefe                 | CEPERJ                 |

## ANEXO 5 – LISTA DE PRESENÇA REUNIÃO EVENTO “DESAFIOS A INOVAÇÃO” (VISITA NÃO PARTICIPANTE)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO  
JORNALISTA ROBERTO MARINHO  
CONFIRMADOS PARA O EVENTO “Desafios à Inovação”

LOCAL: Sala Multiuso SEBRAE-RJ - Avenida Calógeras - 23 - Centro.

Data:12/12/2019 Horário: 10 às 12 hrs

|    | NOME                               | CARGO                                     | ENTIDADE   |
|----|------------------------------------|---|--|
|    | PRESENTES: (85)                    |   |  |
| 1  | ADRIANO CORRÊA DE SOUSA            | Professor                                 | Universidade Cândido Mendes  |
| 2  | AGUINALDO HELCIO GUIMARAES JUNIOR  | Diretor Executivo do Fórum Desenvolve Rio | Iniciativa Privada   |
| 3  | ALFREDO DA SILVEIRA                |   | INOVA FRI - Código de Inovação Nova Friburgo                               |
| 4  | ANDREIA DANTAS DE OLIVEIRA         | Consultora Comercial                      | Universidade Estácio de Sá   |
| 5  | ANNA LUIZA SPIS BRAGA              |   | Spis e Abreu Consultoria Empresarial LTDA                                  |
| 6  | ANTÔNIO ALVARENGA                  | Diretor Superintendente                   | Sebrae/RJ  |
| 7  | ARÍCIA NOGUEIRA V. DE ABREU        |   | Spis e Abreu Consultoria Empresarial LTDA                                  |
| 8  | ARMANDO CLEMENTE                   | Coordenador                               | UFRJ   |
| 9  | BEATRIZ FARIAS BIZZO LOPES         | Advogada                                  | FIRJAN   |
| 10 | CAIO LIVIO                         | Publicitário                              | Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais |
| 11 | CARLOS EDUARDO BIZZOTTO            | Gestor de projetos                        | ANPROTEC   |
| 12 | CARLOS EDUARDO NOGUEIRA            | Diretor Presidente                        | ABMEN  |
| 13 | CARLOS ROBERTO FERNANDES DE ARAUJO | Vice-Presidente                           | CRA-RJ   |
| 14 | CELSO TADEU DE MESQUITA            | Economista Sênior                         | CODIN  |
| 15 | CEZAR KIRSZENBLATT                 | Gerente de Conhecimento e Competitividade | SEBRAE-RJ  |
| 16 | CRISTINA CUNHA SANTOS              | Coordenadora do NIT                       | UFRRJ  |

|    |                                   |  |                          |
|----|-----------------------------------|--|--------------------------|
| 17 | CRISTINA MACEDO                   | Designer   | AC Design                |
| 18 | CYNTIA MATOS                      | Coordenadora   | Asplande                 |
| 19 | DANIELA ARAÚJO CAJUEIRO           | Coordenadora de Comunicação                                  | SINDRIO                  |
| 20 | EDEUNEI SANT ANNA FERREIRA        | Diretor Presidente   | Training Company         |
| 21 | EDUARDO FERNANDO GOMES DOS SANTOS | Gerente de Relacionamento com Comércio, Ciência e Tecnologia | Petrobras                |
| 22 | ELIANE CORREA DA ROCHA            | Comunicação  | PUC-RIO                  |
| 23 | ELIZABETH DE OLIVEIRA             | Agente de Viagem   | MUNHÃO VIAGENS & TURISMO |
| 24 | EVELYNE LABANCA CORREA DE ARAUJO  | Coordenadora de projetos                                     | SEBRAE-NA                |
| 25 | FÁTIMA VALE ALMEIDA               | Consultora de Turismo  | Autônoma                 |
| 26 | FELIPPE VICECIO GOMES             | Engenheiro   | Light                    |
| 27 | FERNANDO TOURINHO                 | Diretor Técnico  | Clube de Engenharia      |
| 28 | GABRIEL RODRIGUES LOPES           | Chefe de Gabinete da Presidência                             | CEPERJ                   |
| 29 | GEORGE WASHINGTON FROTA MAIA      | Diretor Jurídico   | Explanaction             |
| 30 | GILSON MUNHÃO                     | Proprietário   | Munhão Viagens e Turismo |
| 31 | GIORDANO RONCONI                  | Negócios   | Niterói                  |
| 32 | GIZELLE CRISTINA BEDENDO          | Analista   | EMBRAPA                  |
| 33 | HUGO TULIO RODRIGUES              | Diretor  | VL3 Aprendizagem         |
| 34 | ISA DE CASSIA SILVA               | Vice-Presidente  | SIDICTUR                 |

|    |                             |  |   |
|----|-----------------------------|--|---|
| 35 | ISMAR PINTO ALVES           | Engenheiro de Segurança                          | SEDEERI   |
| 36 | JERSON LIMA SILVA           | Presidente                                       | FAPERJ  |
| 37 | JOÃO GOMES                  | Economista Chefe                                 | FECOMÉRCIO  |
| 38 | JOAO ROBERTO MOREIRA ALVES  | Presidente                                       | IPAE  |
| 39 | JORGE ÁVILA                 | Presidente                                       | REDETEC   |
| 40 | JORGE LUIS GOMES DE PINHO   | Gerente Regional                                 | SEBRAE-RJ   |
| 41 | JOSÉ TENORO BARRETO         | Coordenador de Inovação                          | Light   |
| 42 | JULIA ZARDO                 | Gerente de Ambientes e Inovação                  | FIRJAN  |
| 43 | KRISTIANA B                 | Assessora  | SECTI   |
| 44 | LEONARDO MAZZURANA          | Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas | CEPERJ  |
| 45 | LOURDES MARIA CABRAL        | Chefe Geral                                      | EMBRAPA Agroindústria de Alimentos                    |
| 46 | LUCIANA MESSIAS XAVIER      | Técnica Administrativa                           | UFRRJ   |
| 47 | MANUEL ANTONIO MOLINA PALMA | Diretor da Agência UENF de Inovação              | UENF  |
| 48 | MARCELA CAMPBELL FELER      | Executiva de Contas                              | Sirius Software                                       |
| 49 | MARCELO AMBROSIO            | Diretor Administrativo e Financeiro              | Associação Brasileira dos Mentores de Negócio (ABMEN) |
| 50 | MARCELO VERLY               | Secretário de Ciência e Tecnologia               | Secretaria de Ciência e Tecnologia de Nova Friburgo   |
| 51 | MARCIO FRANCISCO CAMPOS     | Assessoria de ciência e de tecnologia            | Prefeitura municipal de Petrópolis                    |
| 52 | MARIA HELENA VIEIRA MARTINS | Secretária                                       | Associação Regional de Turismo                        |

|    |                                       |  |                                 |
|----|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| 53 | MAURO CARLOS LOPES SOUZA              | Professor Adjunto                                      | UEZO                            |
| 54 | MICHELE BELAS COUTINHO                |  | EMBRAPA                         |
| 55 | MÓNICA FILIPA MARTINS GUERRA DA ROCHA | Fundadora Presidente                                   | Projeto Comida do Amanhã        |
| 56 | MURILLO FREIRE JUNIOR                 | pesquisador  | EMBRAPA                         |
| 57 | NORMA GUIMARÃES                       | Coordenadora   | UFF (Incubadora de Empresas)    |
| 58 | NORMA TEREZINHA GUIMARÃES             | Chefe de Divisão da Incubadora                         | FORTEC/UFF                      |
| 59 | PATRICIA BARRETO                      | Diretora de Relações Institucionais                    | ABMEN                           |
| 60 | PATRICIA ROCHA DE MOURA NEVES         | Coordenadora Escritório regional da Costa Verde        | SEBRAE-RJ                       |
| 61 | PAUL LOUIS POULALLION                 | Diretor  | Sinergia e Desenvolvimento Ltda |
| 62 | PEDRO AUGUSTO DO VALE BARBOSA         | Assessor Parlamentar                                   | SEDEERI                         |
| 63 | PRISCILA DANIEL DE PAIVA GAMA E SILVA | Chefe do Departamento de Desenvolvimento Institucional | CEFET/RJ                        |
| 64 | RAFAEL MORAIS                         | Professor  | UERJ                            |
| 65 | RAQUEL RUFINO                         | Gerente de Incubadora                                  | Empresa de Consultoria          |
| 66 | RAUL ALMEIDA NUNES                    |  | PUC-RIO                         |
| 67 | RENAN FERREIRINHA                     | Deputado Estadual                                      | ALERJ                           |
| 68 | RENATA ANGELI                         | Coordenadora do Núcleo de Inovação Tecnológico         | UEZO                            |
| 69 | RENATA LEBRE LA ROVERE                | Professora Associada do Instituto de Economia          | UFRJ                            |
| 70 | RENATA SHIOSSI                        | Assistente   | SEEDUC                          |

|    |                                      |  |  |
|----|--------------------------------------|--|--|
| 71 | RICARDO LEAL                         | Diretor da Agência de Inovação   | FORTEC/UFF   |
| 72 | ROBERTA BARRETO                      | Subsecretaria de Governança, Compliance e Gestão Administrativa              | Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos                                      |
| 73 | RODRIGO SCHOENACHER PACHECO          | Associado  | ACRJ   |
| 74 | RONDON MAMEDE FATÁ                   | Professor Aposentado   | Secretaria de Estado de Educação   |
| 75 | SAMUEL THEODORO                      | Coordenador  | Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais de Angra dos Reis |
| 76 | SERGIO SERPA                         | Núcleo de Inovação Tecnológica   | UFRRJ  |
| 77 | SHIRLEY COUTINHO                     | Presidente da FORTEC e Coordenadora Executiva da Agência PUC-RIO de Inovação | FORTEC/PUC   |
| 78 | TAMYRES CARVALHO DOS SANTOS NOGUEIRA | Consultora Comercial   | Universidade Estácio de Sá   |
| 79 | TANIA SOUZA VARELLA                  | Empresária   | Dono Consultoria e Projetos LTDA   |
| 80 | THOR CARVALHO                        | Diretor de Novos Negócios  | Gepp Advogados Associados  |
| 81 | TIAGO EUGENIO SCHOTT                 | Analista   | SEBRAE-RJ  |
| 82 | VAGNER DE SOUZA                      | Economista   | Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais de Angra dos Reis |
| 83 | VERA LUCIA DOS ANJOS COSTA           | Assessora  | UERJ   |
| 84 | WALDECK CARNEIRO                     | Deputado Estadual  | ALERJ  |
| 85 | WANIA MONNERAT                       |  | Ecosistema de Inovação de Nova Friburgo  |

## ANEXO 6 – CARTA REDIGIDA AO FINAL DO EVENTO SUPERA RIO CENTRO

# # SUPERARIO

## POR UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

### CARTA REGIÃO SERRANA

O Poder Legislativo estadual e os municipais, as autoridades dos poderes executivos municipais, as instituições e cidadãos reunidos nesta segunda-feira, dia 13 de Junho, em Nova Friburgo, na Câmara de Diretores Lojistas, dirigem-se ao Fórum #SUPERARIO para apresentar ações e iniciativas à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

O encontro, que reuniu cerca de 110 pessoas, tratou de ações que contemplam 14 dos 92 municípios do estado, e que impactam na vida de 5,2% da população estadual (859 mil habitantes).

- Criação por meio de lei de Câmaras de Desenvolvimento Regional com a participação das prefeituras e de entidades da sociedade civil e universidades para recepcionar e liderar estudos e iniciativas que levem ao desenvolvimento de planos e ações que integrem as regiões do estado com suas particularidades e potencialidades, e que permitam um desenvolvimento mais equilibrado de seus municípios;
- Integrar no Plano Diretor Regional de Desenvolvimento Integrado, setores industriais complementares e afins, com incentivo fiscal específico para toda a cadeia de suprimento dentro do estado, preservando as áreas destinadas à instalação de distritos e condomínios industriais;
- Inclusão de Petrópolis na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro no mapa econômico; mantendo-o, portanto, na Serrana no mapa turístico
- Nos debates sobre a reforma da Lei de Inovação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro incluir os conceitos de qualidade total e reconhecer a necessidade de inverter a lógica de que a inovação se faz nas universidades, e incluir a possibilidade de atrair as universidades para conhecer o “chão de fábrica” e a partir das demandas e necessidades ali formuladas desenvolver as inovações;
- Promover por meio do Fórum de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro uma articulação com a câmara federal para aumento do teto constitucional, atualmente em 8%, para tributação do Patrimônio e renda. Apoio ao aumento do tributo na Legislação estadual, atualmente em 4,5%. O palestrante José Fervereiro defendeu que o imposto sobre heranças é socialmente mais justo e é anticíclico. Segundo o economista, esse imposto deve ser progressivo e focar em grandes heranças;
- Rever a política de incentivos fiscais do estado que fez migrar a guerra fiscal entre estados para um embate intermunicipal;
- Importância de se olhar para os perfis dos municípios que compõem a Região Serrana e agrupá-los por perfis econômicos de forma a contemplar sua diversidade;
- Promover um estudo com vistas a desenvolver políticas públicas que contribuam para a retomada da produção leiteira do estado do Rio de Janeiro, que hoje opera muito aquém da sua capacidade instalada e não consegue atender o mercado consumidor do próprio estado;
- Promover um debate aprofundado sobre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, seus potenciais e investimentos que precisam ser feitos;
- Aprofundar ações que promovam a desburocratização em nível estadual e municipais e que contribuam para a abertura e encerramento de empresas;
- Revisão e criação de novos programas para a área rural do Estado que envolvam políticas públicas na segurança pública, energia, telecomunicações e sustentabilidade.
- Fortalecimento do setor de vestuário;
- Avanço da indústria criativa impulsionada pelo potencial de desenvolvimento dos segmentos audiovisual e design, inclusive da industrial;
- Apoio do Parlamento para a reformulação da política regional de Saúde com criação de um hospital regional de emergência e a divisão de especialidades por municípios;
- Apoio para garantir orçamento para a construção na RJ-116, os contornos de Nova Friburgo, Cachoeiras de Macacu e Macuco;
- Articulação junto ao governo federal para a conclusão da nova pista de subida da BR-040 na Serra de Petrópolis e recuperação da pista de subida, mantendo-a como rota alternativa e estrada-parque;
- Construção de nova ligação entre Bingen-Quitandinha;
- Apoiar junto ao governo federal a duplicação das BRs 492 e 495 melhorando as ligações entre os municípios e entre as regiões Centro-Norte e Serrana;

Realização:



Apoio:



# #SUPERÁRIO

## POR UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

### Instituições presentes ao evento:

ALERJ

Agenda 21 – Nova Friburgo

Associação dos Usuários de Transporte Coletivo

CDL – Nova Friburgo

Concessionária Rota 116

Câmara de Deputados Federal

Câmara de Vereadores de Nova Friburgo

Câmara de Vereadores de Cordeiro

Stam

FACERJ

FAERJ

FETERJ

FETRANSPOR

FIPERJ

FIRJAN

Friburgo Auto Ônibus

INEA

INTERTV

Igreja Evangelho Quadrangular

Instituto Federal Fluminense

Instituto Politécnico

Jornal Tribuna da Serra

Marinha do Brasil

Nova Friburgo em Foco

NovaTV

OSNF -

Observatório Social de Nova Friburgo

Liderança do PMDB

PMN Cordeiro -

Partido da Mobilização Nacional

Liderança do PP

Liderança do PPL

Liderança do PV

Parlamento Juvenil

Prefeitura Municipal de Cordeiro

Prefeitura Municipal de Nova Friburgo

Prefeitura Municipal do Carmo

Prefeitura Municipal do Sumidouro

Prefeitura Municipal de Cantagalo

Rio de Sustentabilidade

Rádio Friburgo

Rádio Cabo Frio

SEBRAE-RJ

SESCON-RJ

Secretaria Estadual de Agricultura

Sindicato dos Vigilantes

SINOIVEST

UFF

Unimed

Universidade Cândido Mendes

Luau TV

## ANEXO 7 – CARTA REDIGIDA AO FINAL DO EVENTO SUPERA RIO NORTE



O Poder Legislativo estadual e os municipais, as autoridades dos poderes executivos municipais, as instituições e cidadãos reunidos nesta segunda-feira, dia 20 de junho, em Campos dos Goytacazes, na Universidade Norte Fluminense, dirigem-se ao Fórum #SUPERARIO para apresentar ações e iniciativas à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

No encontro, foi ressaltada a necessidade de um olhar de desenvolvimento integrado regional, que tenha como foco o crescimento econômico baseado nas potencialidades da Região Norte, que reúne nove municípios, responsáveis por 14,8% do PIB estadual, 33,2% do PIB industrial Fluminense e reúne 5,5% da população estadual (905 mil habitantes). Os presentes ao encontro sugerem que nesse novo olhar:

- Sejam contemplados setores tradicionais da economia com grande potencial, como por exemplo a produção leiteira;
- Atenção e proteção à produção de carnes bovinas, sobretudo pela estrutura industrial existente na região;
- Sejam desenvolvidos programas voltados à redução dos desequilíbrios socioeconômicos regionais a partir dos usos das competências e potenciais regionais;
- A criação de um plano diretor regional de desenvolvimento, incluindo as inter-relações com outras regiões do estado;
- Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional;
- Modernização e ampliação da estrutura aeroportuária;
- Tomada imediata e consistente de posição do Parlamento em relação à crise da universidade estadual norte fluminense, que coloca em risco sua manutenção;
- Garantia da continuidade do trabalho do Colégio Estadual Agrícola Antônio Sarlo, responsável pelo ensino técnico agrícola de gerações de produtores locais;
- Garantia de banda larga para melhoria da comunicação no campo;
- Criação de linhas de crédito mais amigáveis para a produção agrícola e de seguro agrícola;
- Articulação junto ao governo federal para garantir a duplicação das rodovias BR-356 e BR-101;
- Construção da ponte São João da Barra - São Francisco do Itabapoana e asfaltamento da 178 Dores de Macabu – Quissamã;
- Ligação rodoviária com o Porto do Açú;
- Apoio para o projeto de barramento do rio Paraíba do Sul a jusante de Campos visando a regularização do nível do rio em época de baixa vazão;

- Manutenção da maior malha de irrigação da baixada campista, que pode ser feita com o apoio da universidade local, de forma a salvar o conhecimento do setor de recursos hídricos, e permitir a consolidação de equipamentos que sustentem a infraestrutura hidrológica da região;

## #SUPERARIO

- Garantia da estabilidade no fornecimento de energia, e ampliação da carga de energia disponível nas áreas e distritos industriais e empresariais;
- Garantir a universalização do sistema de abastecimento de água;
- Garantir recursos para implantação de programas voltados para a melhoria do nível de escolaridade e da qualidade do ensino;
- Aplicar na região, pelo menos por um período de vinte anos, todos os recursos que ela tem gerado como compensação ambiental;
- Mobilizar as bancadas estadual e federal para discussão do pacto federativo;
- Elaborar estratégias dirigidas para fomentar rendimentos crescentes nas atividades agrícola, pecuária, pesca e turismo;
- Criação de um centro de pesquisa econômica regional (parceria entre governo, universidades, organizações de apoio dos setores produtivos);
- Construir instrumentos legais que tenham como foco o combate à informalidade.



#SUPERARIO

Realização:



Apoio:



## ANEXO 8 – CARTA REDIGIDA AO FINAL DO EVENTO SUPERA RIO NOROESTE



### CARTA REGIÃO NOROESTE

O Poder Legislativo estadual, autoridades dos poderes executivos municipais, as instituições e a população reunidas nesta sexta-feira, dia 24 de Junho, em Itaperuna, durante a MercoNoroeste, dirigem-se ao Fórum #SUPERARIO para propor as seguintes ações e iniciativas ao Poder Legislativo estadual:

- Criação de um fórum permanente para debate do desenvolvimento local e regional, que envolva as universidades, institutos federais, entidades da sociedade civil organizada e representantes dos governos locais, sindicatos, camaras de vereadores. Criação de um comitê executivo para que de sequência às propostas formuladas.
- Criação de um Plano Diretor Regional de Desenvolvimento, incluindo as interrelações com outras regiões do estado;
- Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional;
- Enfoque na diminuição das distâncias entre a Região Noroeste, que reúne 13 municípios, 2% da população estadual (324 mil habitantes); e 0,9% do PIB estadual (R\$ 5,6 bilhões, em 2013), e as demais regiões do estado a partir do investimento nas vias de ligação dessa região com as demais, bem como na banda larga, que integre e permita a comunicação dos produtores rurais com o mercado consumidor.
- Garantia de recursos para investimento no asfaltamento das estradas, restaurando as rodovias de integração regional (RJ-206, RJ-210; RJ-214; e RJ-230)
- Garantia de recursos no Orçamento que viabilizem a duplicação da RJ 116 a partir de Macuco;
- Duplicação da BR-393 de Santo Antonio de Padua a Bom Jesus do Itabapoana e a construção nesta BR dos contornos de Pirapetinga-MG, Miracema e Santo Antonio de Pádua;
- Luta pela duplicação da BR 356 em toda a sua extensão e a construção do Arco Rodoviario de Itaperuna,
- Luta pela construção da EF 354 (ferrovia que liga São João da Barra a Uruaçu- GO). Essas duas ações melhorarão a conexão da região Norte com o Centro Oeste do País, beneficiando as indústrias instaladas na Região Noroeste;

Realização:



Apoio:



# #SUPERARÍO

- Melhoria das estradas vicinais. Caminhões tem dificuldades enormes para coleta do leite
- Criação de ações que fomentem a produção de orgânicos;
- Foco em ações que garantam a desburocratização e a melhoria do ambiente de negócios no estado, reduzindo o tempo de abertura de empresas e do fechamento delas;
- Retorno do papel higiênico de folha dupla para a cesta básica do estado. Um decreto estadual retirou-o, causando uma perda da indústria de 20,6%. Na Região Noroeste, existem 5 indústrias de papel, o que a torna o pólo papeleiro do estado.
- Investir esforços na construção de redes de distribuição de gás natural, aproveitando a vocação do estado de maior produtor de óleo e gás. Hoje as indústrias locais são abastecidas com GLP líquido;
- Transformação do Posto do Inea em Pádua na Superintendência Noroeste do INEA, de forma a dinamizar o processo de concessão e renovação de licenças ambientais;
- Ampliação da carga de energia disponível notadamente nas áreas e distritos industriais e empresariais, garantindo a estabilidade no fornecimento desta energia;
- Garantia de Investimentos na eletrificação rural;
- Garantia da universalização da rede coletora de esgoto, construindo novas estações de tratamento;
- Instalação de unidades locais de coleta e reciclagem, bem como Centros de Tratamento de Resíduos para aumentar a destinação segura de resíduos urbanos e industriais. Hoje a Região Noroeste do estado não tem um centro de tratamento de resíduos que hoje vão para Campos.
- Prioridade à implantação de uma política de turismo para a Região Noroeste Fluminense;
- Implementação de políticas de reflorestamento para a recuperação da cobertura verde, preservação de recursos hídricos e exploração da silvicultura econômica, inclusive na geração de energia;
- Garantir recursos no Orçamento estadual para ampliar a qualificação dos professores da rede pública, com foco na excelência;

Realização:



Apoio:



# #SUPERARIO

- Considerar que a tradição agropecuária e a disponibilidade de terras na região, geram oportunidades na produção leiteira, e valor agregado para o setor de medicamentos, ração, além do mercado consumidor do estado cuja demanda hoje é maior do que a produção.
- A Região Noroeste é formada em sua maioria por pequenos produtores, que precisam de uma melhoria no seu rebanho, aumentando a produtividade e diminuindo o custo. Produtividade hoje é de 50 litros por produtor e 5 litros por cada animal, em média;
- Implantação de um programa de integração pecuária e silvicultura, utilizando como apoio os hortos estaduais;
- Redução emergencial do ICMS do milho e da soja, insumos básicos para a produção de ração;
- Elaboração de legislação estadual nos moldes da instrução normativa 63 do Ministério da Agricultura, que assegura o pagamento ao produtor pela qualidade e transporte. Já há lei semelhante sancionada em janeiro desse ano no estado do Rio Grande do Sul (lei 14.835/2016, que institui o programa de qualidade na produção, transporte e comercialização do leite);
- Melhoria da qualidade da cana forrageira. Liberação do recurso pela Faperj para uma universidade da Região Noroeste esta desenvolvendo um projeto de produção de mudas pré-brotadas em estufa, aprovado em 2015 pela Faperj e que aguarda liberação de recursos;
- Inclusão do Instituto Federal Fluminense no Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro;
- Criação de políticas que enfoquem o desenvolvimento da produção de madeira no estado do Rio de Janeiro, principalmente nas regiões norte e noroeste fluminense. Hoje, 89% da madeira consumida pelo estado do Rio de Janeiro vem de outros estados;
- Estimulo à coleta seletiva solidária em conjunto com a sociedade civil
- Valorização da produção das pedras ornamentais.

Realização:



Apoio:



## ANEXO 9 – CARTA REDIGIDA AO FINAL DO EVENTO SUPERA RIO BAIXADA



### Carta #superario Região dos Lagos

O Poder Legislativo estadual, autoridades dos poderes executivos municipais, as instituições e a população reunidas nesta segunda feira, dia 27 de junho, em Cabo Frio, dirigem-se ao Fórum #SUPERARIO para propor as seguintes ações e iniciativas ao Poder Legislativo estadual:

- reconhecer o potencial econômico a ser desenvolvido nos dez municípios da Região, composta por 4,8% da população estadual (790 mil habitantes), responsável por 15,7% do PIB industrial fluminense (R\$ 25,4 bilhões), e 7,4% do PIB estadual (R\$ 46,3 bilhões), enfatizando setores como o turístico, vestuário, pesqueiro, construção civil, de alimentos e bebidas;

- importância de investir na qualificação profissional, de forma a aproveitar o potencial econômico a ser desenvolvido pela região notadamente na área hoteleira e de confecção, e de gastronomia;

- reforço do consórcio intermunicipal lagos de São João;

de uma instituição permanente de estudos e pesquisas para planejar o crescimento econômico regional a longo prazo - nas áreas de mobilidade urbana, energia, tecnologia, lazer, bem estar social, planejamento do crescimento, projetos de economia criativa e de empreendedorismo;

- criar um plano diretor regional de desenvolvimento integrado e sustentável incluindo as inter-relações com outras regiões do estado;

- Criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional, fortalecendo iniciativas já existentes, e ampliando a atuação e a participação de órgãos estaduais;

- criação do Parque Tecnológico com vocação para o meio ambiente e petróleo e gás. Já há um projeto da UFF neste sentido;

- estruturação do sistema de pesquisa estadual com enfoque no agronegócio.

Realização:



Apoio:



# #SUPERARIO

- geração de tecnologia estadual para ser disponibilizada aos produtores rurais de forma adequada às características da região/ município,
- maior integração entre as secretarias estadual e as municipais de agricultura,
- garantia de recursos para investimentos em duplicação da RJ 106 e pavimentação da RJ 140 entre São Pedro da Aldeia e São Vicente de Paula em Araruama,
- desenvolvimento do modal de transportes e turismo da Lagoa de Araruama,
- articular junto ao governo federal a garantia de investimentos Para a duplicação da BR-101; restabelecer a ligação da BR-101 ao porto de Arraial do Cabo;
- revitalização da RJ 140 ligando-a ao porto do forno,
- criação do parque de geração de energia eólica e solar
- ampliação do orçamento para a secretaria estadual de Agricultura,
- rediscussão do pacto federativo
- garantia no orçamento para investimentos em banda larga, telefonia móvel e fixa;
- agilização do processo de permissão de reuso de água para fins industriais no processo interno e entre indústrias de cadeias complementares,
- debater e desenvolver o potencial do setor de carcinicultura marinha (criação de camarão), ainda inexistente,
- desenvolver a produção pesqueira marinha, com foco no mercado consumidor interno
- desenvolver política de desenvolvimento, preservação, recuperação e ampliação da capacidade produtiva das salinas,

Realização:



Apoio:



# #SUPERARIO

- reconhecimento do potencial para hub logístico da região formado pelo aeroporto internacional de cabo frio e porto do Forno
- fortalecer ações de formalização do mercado hoteleiro da região e do estado;
- focar em ações de desburocratização, com foco na integração a RedeSim,
- criação de um núcleo do Inepac em Cabo Frio,
- incentivo à inclusão do pescado na merenda escolar
- foco na criação de cursos na área tecnológica
- criação do sistema estadual de desenvolvimento
- revisão do conceito de estrada parque da estrada serramar
- garantia de recursos para a revitalização da RJ- 102
- revisão do pedágio da Via Lagos
- cobrança da viabilização do Centro de Convenções de Cabo Frio
- apoio/incentivo de Parque Estadual da Costa do Sol
- atenção ao 25 BPM - administra sete municípios
- instalação da delegacia legal de Tamoios, que já possui terreno,
- Instalação de um núcleo da polícia civil para registro de ocorrências
- requalificação dos poços de petróleo da Bacia de Campos para garantia de recursos que possam ser investidos na região dos Lagos.

Realização:



Apoio:

