

Silvana Marta Tumelero

**ESTADO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E
INTERSETORIALIDADE**

Crítica e criação na implementação de políticas públicas

Tese de doutoramento submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, área de concentração Serviço Social, Direitos Humanos e Questão Social, sob a orientação da profa. Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira.

Florianópolis

2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Tumelero, Silvana Marta
ESTADO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E INTERSETORIALIDADE :
Crítica e criação na implementação de políticas públicas /
Silvana Marta Tumelero ; orientadora, Vera Maria Ribeiro
Nogueira - Florianópolis, SC, 2015.
395 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social.

Inclui referências

1. Serviço Social. 2. Estado . 3. Intersetorialidade. 4.
Produção Espaço. 5. Pessoal do Estado. I. Nogueira, Vera
Maria Ribeiro. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Silvana Marta Tumelero

ESTADO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E INTERSETORIALIDADE
Crítica e criação na implementação de políticas públicas

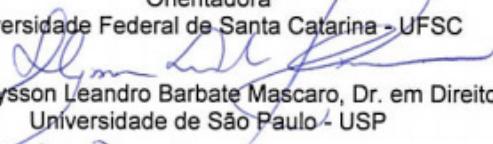
Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

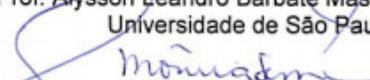
Florianópolis, 23 de novembro de 2015.

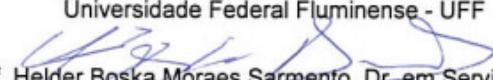

Prof. Dra. Vania Maria Manfro
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

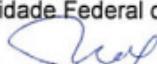

Prof. Vera Maria Ribeiro Nogueira, Dra. em Enfermagem
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC


Prof. Alysson Leandro Barbate Mascaro, Dr. em Direito
Universidade de São Paulo - USP


Prof. Monica de Castro Maia Senna, Dra. em Saúde Pública
Universidade Federal Fluminense - UFF


Prof. Helder Boska Moraes Sarmiento, Dr. em Serviço Social
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC


Prof. Ivete Simionatto, Dra. em Serviço Social
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC


Prof. Maria Del Carmen Cortizo, Dra. em Ciências Sociais
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

*Ao **Vinícius**, filho amado, pela sua curiosidade de descobrir e ler o mundo, por sua alegria de viver, que em sua inquietação traz ao meu cotidiano interrogações, desafios, por vezes angústias, mas preenche minha vida de carinho, de orgulho e mantém vivo o sonho de uma sociedade plena de humanidade e justiça social.*

*Ao **Gilberto** minha alma companheira de sonhos e tantas construções, meu pé irmão nas estradas da vida.
Pelo encontro, pelos prazeres da poesia, das luas, dos rios, mares e baías, dos nasceres e pores do sol, das serras e das planícies... independente de tempo e permanência, importa o que diz nosso olhar.*

Ao meu pai, **Luiz**.
*Exemplo de retidão, humildade, curiosidade aguçada e
espírito inventivo, os quais precocemente me fizeram
entender a importância de indagar a finalidade do fazer
e a buscar explicações para além do aparente e imediato.*

À minha mãe, **Mildre**, (in memoriam).
*Serenidade, alegria, força e generosidade que
permanecem como luz em meu caminho!
Saudade imensa.*

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira pela significativa contribuição na produção desta tese, pelos incansáveis e frutíferos diálogos e apontamentos teórico-reflexivos. Pela paciência e disposição em acompanhar uma produção que intencionou percorrer o método dialético e, por essa razão, se constituiu de tantos vaivéns, análises e reanálises, postergando até o limite a sua materialização na forma atual. Minha gratidão!

Ao professor Dr. Ney Teixeira de Almeida e à professora Dra. Gabriella Spanghero Lotta pelos relevantes questionamentos e sugestões de seus pareceres por ocasião da qualificação do projeto desta Tese.

Ao professor Dr. Helder Moraes Boska Sarmiento e às professoras Dra. Ivete Simionatto e Dra. Mônica de Castro Maia Senna por suas incomensuráveis contribuições e pelos desafios que me lançaram a partir da banca de qualificação do Projeto. Também pela disponibilidade em participar da banca de defesa desta Tese.

Ao professor Dr. Alysson Leandro Mascaro e à professora Dra. Maria Del Carmen Cortizo por generosamente aceitarem participar desta Banca de defesa.

Aos(às) professores(as) e colegas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina pelos diálogos e aprendizados no transcórre das disciplinas cursadas e nos encontros de cafés.

Às(aos) agentes estatais integrantes do quadro de pessoal da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA); da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e das Secretarias de Ação Social, de Habitação e Assuntos Fundiários, de Planejamento e de Urbanismo da Prefeitura de Paranaguá (PR) por terem aceitado o convite e participado como sujeitos da pesquisa.

Ao meu amado companheiro, Gilberto, apoio e força incondicionais que me foram esteio e estrutura nos momentos em que esmorecia, sua presença e partilha tornaram este processo prazeroso.

Agradeço ao meu querido filho Vinícius a atenção, as palavras de estímulo, as boas conversas sobre política e o companheirismo em enfrentar os desafios da existência.

Às minhas queridas amigas Adriana Lucinda de Oliveira, Andrea Currallino Braga, Edilane Bertelli, Liliane Moser e Mariana Pfeifer Machado pela escuta atenta e incentivo constante, pelas preocupações e cuidados fraternais — a vida é bem mais leve quando partilhada em amizades duradouras e verdadeiras.

Às(aos) colegas da Câmara Pedagógica de Serviço Social da UFPR Setor Litoral pela cooperação nas atribuições docentes, viabilizando o meu direito ao afastamento para o doutorado, numa conjuntura um tanto adversa vivida pelo curso. Obrigada por vossas contribuições e empenho.

À colega assistente social, Karen Albini, meus agradecimentos pelos diálogos acerca da realidade pesquisada.

Ao colega de profissão, Marcelo Rodrigues, agradeço pelas inúmeras conversas sobre o meu objeto de tese, pelo apoio na busca de dados censitários sobre o município de Paranaguá, pelo aprendizado e trocas no período em que convivemos nas atividades de ensino e extensão da UFPR Setor Litoral.

A Marlon Venuka, Danilo Bardelli e Luiz Augusto Sakakibara pelas contribuições ao projeto de extensão Incubadora Tecnológica de Desenvolvimento Social (UFPR Setor Litoral) durante meu período de doutorado e pelo auxílio no uso das tecnologias digitais.

À minha amiga irmã, Ivani de Oliveira Cléve Costa pelas longas horas de conversas, partilha de angústias e apoio mútuo na educação e cuidado aos filhos, Daniel, Álvaro e Vinícius. Minha admiração e gratidão. Ao meu querido afilhado Daniel de Oliveira Cléve Costa pela vibração e torcida em minhas conquistas e pelo carinho e cuidado com seu primo Vinícius.

Às/aos amigas/os especiais que tenho em Chapecó (ex-colegas de Unochapecó, o pessoal do tênis e a Nossa Banda), com os quais continuamos partilhando sonhos e bons momentos de nosso existir, agradeço a força.

Agradeço a torcida e o carinho de meus queridos enteados Guilherme e Gabriel. Gratidão à avó Alda; meu pai, Luiz; Georgina; Mauro; Priscila; Luiz Guilherme; Pedro Henrique; Ana Júlia; Vilma; Júlio; Bianca e Julia. À minha grande família Tumelero, Weirich e Agnolin pelo apoio recebido, pelo cuidado mútuo, pelo carinho e os abraços que dão sentido ao nosso existir.

RESUMO

Esta tese problematiza a intersetorialidade para além de sua funcionalidade burocrático-gerencial, inserida num quadro ampliado do debate sobre Estado e o pessoal do Estado, mediante referenciais da tradição marxista. Parte da constatação de que a intersetorialidade tem se apresentado nos estudos contemporâneos e em documentos normativos de políticas públicas como um princípio e estratégia inovadora para sua implementação na abordagem de fenômenos complexos, entretanto sua incorporação no cotidiano da gestão pública dá passos iniciais. A pesquisa teve como objetivo identificar quais as condições e determinantes sócio-históricos, político-culturais e institucionais viabilizaram ou limitaram a produção de dispositivos e/ou estratégias para a ação intersetorial de políticas públicas na problemática de realocação de moradores na região portuária de Paranaguá (PR). O percurso metodológico privilegiou a análise da intervenção pública, ouvindo dez agentes estatais que atuaram na realidade complexa do fenômeno de realocação de moradores da região próxima ao Porto de Paranaguá (PR), em curso desde 2007, envolvendo aproximadamente 450 famílias. Contemplou também análise documental de dispositivos normativos relacionados à Política Nacional de Habitação, ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município e à Ação Civil Pública que representou a judicialização do fenômeno. Tal fenômeno se colocou potencial à ação intersetorial, sem que a intervenção tivesse sido idealizada previamente, nesses termos, pelos seus agentes. Porém, no percurso, demandou ações dessa natureza. Para a consecução desta tese, o objeto colocou o desafio de a pesquisadora explicitar a concepção de Estado e de pessoal do Estado. Tal movimento reflexivo resultou no entendimento do Estado como forma política derivada da forma social capitalista, portando contradições dela decorrentes, materializadas no atendimento a distintos interesses de classes e segmentos de classe. Ou seja, a negação do Estado como representante de uma vontade geral, do bem comum, como um ente abstrato ou uma organização homogênea, mas materializado num complexo de relações sociais que operam numa dimensão institucional e expressam relativa autonomia em

relação à dimensão econômica. Identifica, por essa relativa autonomia, a participação do Estado na produção social do espaço e em sua reconfiguração, na mediação de distintos interesses econômicos e sociais no processo de realocação dos moradores. Sustenta a afirmação de que é a condição histórico-social dos sujeitos em sua relativa autonomia (os homens fazem história), o que possibilita acreditar em alternativas criativas, erigidas sob bases democráticas na implementação das políticas públicas. Entretanto, isso está condicionado à necessidade de que os agentes que atuam nas políticas públicas tomem para si a tarefa mediata de avaliar as condições históricas para a construção de ações e relações de trabalho criadoras, e não meramente reprodutoras de uma ordem legal, formal-burocrática instituída. Demarca a contribuição de análises e de práticas intersetoriais, tanto para o entendimento ampliado dos fenômenos sociais sob a ação do Estado quanto para o autorreconhecimento da cultura política dos agentes nela envolvidos. Por esse percurso, expressa a crítica às práticas patrimonialistas, burocráticas e gerencialistas presentes na gestão pública e visualiza possibilidades de criação de práticas democráticas sob um *ethos* intersetorial de bases histórico-críticas.

Palavras-chave: Estado. Intersetorialidade. Produção do Espaço. Realocação Habitacional.

ABSTRACT

This thesis discusses the intersectoriality beyond its bureaucratic management functionality, on a broad picture of the debate on the State and the State personnel by referring to the Marxist tradition. It comes from the finding that the intersectoriality has been present in contemporary studies and normative documents of public policy as a principle and innovative approach to its implementation in addressing complex phenomenon, however its incorporation in public management routine gives initial steps. The research aimed to identify which conditions and socio-historical, political, cultural and institutional factors made possible or limited the production of devices and / or strategies for intersectoral action of public policies in the residents relocation problems in the port area of Paranaguá (PR). The methodological approach favored the analysis of public intervention, listening to ten state agents who acted in the complex reality of residents relocation phenomenon of the region near the Port of Paranaguá (PR), ongoing since 2007, involving approximately 450 families. It was also contemplated the documentary analysis of regulatory provisions related to the National Housing Policy, the Integrated Development Plan of the city and the Public Civil Action that represented the legalization of the phenomenon. This phenomenon took potential intersectoral action, without the intervention being previously conceived, in these terms, by its staff. Although, along the way, it demanded such actions. For the attainment of this thesis, the object put the challenge to the researcher explain the concept of the State and State personnel. Such reflexive movement resulted in the understanding of the state as derived political form of capitalist social form, bearing contradictions entailed, materialized in serving the interests of different classes and class segments. That is, the denial of the state as representative of a general will, the common good, as an abstract entity or a homogeneous organization, but materialized

in a complex of social relations that operate on an institutional dimension and express relative autonomy in relation to the economic dimension. It identifies, for this relative autonomy, the state's participation in the social production of space and its reconfiguration, the mediation of various economic and social interests in the relocation of residents process. It supports the claim that it is the historical and social condition of the subjects in their relative autonomy (men make history), making it possible to believe in creative alternatives, erected under democratic bases in the implementation of public policies. However, this is subject to the need for agents who work in public policy to take it upon themselves to mediate task of evaluating the historical conditions for the construction of actions and creative working relationship, and not merely reproducing a legal, formal-bureaucratic instituted. It demarcates the contribution of analysis and intersectoral practices, for both the expanded understanding of social phenomenon under the action of the State and for the self-recognition of the political culture of the agents involved. For this route, expressed criticism of patrimonial, bureaucratic and managerial practices present in public management and viewing possibilities of creating democratic practices under an intersectoral *ethos* of historical-critical databases.

Keywords: State. Intersectorality. Space Production. Housing relocation

RESUMEN

Esta tesis problematiza el enfoque intersectorial para además de su funcionalidad burocrático gerencial, insertada en un cuadro ampliado del debate sobre el Estado y personal del Estado, mediante referenciales de la tradición marxista. Parte de la constatación de que el enfoque intersectorial se ha presentado en los estudios contemporáneos y en documentos normativos de las políticas públicas como un principio y estrategia innovadora para su implementación en el abordaje de fenómenos complejos, mientras su incorporación en el cotidiano de la gestión pública, recién da sus primeros pasos. La investigación tuvo como objetivo identificar cuales condiciones y determinantes socio históricos, político culturales e institucionales, viabilizaran o limitarían la producción de dispositivos y/o estrategias para la acción intersectorial de políticas públicas en la problemática de reubicación de los residentes en la región del puerto de Paranaguá (PR). El recorrido metodológico privilegió el análisis de la intervención pública, escuchando diez agentes estatales que actuaran en la realidad compleja del fenómeno de reubicación de los vivientes de la región cercana al Puerto de Paranaguá (PR), en curso desde 2007, involucrando aproximadamente 450 familias. Contempló también análisis documental de dispositivos normativos relacionados a la Política Nacional de Habitación, al Plan Director de Desarrollo Integrado del municipio y la Acción Civil Pública que representó la judicialización del fenómeno. Tal fenómeno se colocó potencial a la acción intersectorial, sin que la intervención tuviera sido idealizada con antelación, en estos términos, por sus agentes. Pero, en el recorrido, demandó acciones de esta naturaleza. Para la consecución de esta tesis, el desafío de la investigadora fue lo de explicitar la concepción de Estado y personal del Estado. Este movimiento reflexivo resultó en el entendimiento del Estado como forma política derivada de la forma social capitalista y sus contradicciones, materializadas en el atendimento a los distintos intereses de clases y segmentos de clase. O sea, en la negación del Estado como representante de una voluntad general, del bien común, como ente abstracto o una organización homogénea, pero materializado en un complejo de relaciones

sociales que operan en una dimensión institucional y expresan relativa autonomía en relación a la dimensión económica. Identifica, por esa relativa autonomía, la participación del Estado en la producción del espacio y en su reconfiguración, en la mediación de distintos intereses económicos y sociales en el proceso de reubicación de los residentes. Sostiene la afirmación de que es la condición histórico social de los sujetos en su relativa autonomía (los hombres hacen historia) lo que posibilita creer en alternativas creativas, erigidas bajo bases democráticas en la implementación de políticas públicas. Sin embargo, eso está condicionado a la necesidad de que los agentes que actúan en las políticas públicas tomen para sí la tarea inmediata de evaluar las condiciones históricas para la construcción de acciones y relaciones de trabajo creadoras, y no simplemente reproductoras de un orden legal, formal-burocrático instituido. Delimita la contribución de análisis y de prácticas intersectoriales, tanto para el entendimiento ampliado de los fenómenos sociales bajo la acción del Estado, cuanto para el autoreconocimiento de la cultura política de los agentes en ella involucrados. Por ese recorrido, expresa la crítica a las prácticas patrimonialistas, burocráticas y gerenciales presentes en la gestión pública y visualiza posibilidades de la creación de prácticas democráticas bajo un *ethos* intersectorial de bases histórico críticas.

Palabras-clave: Estado. Intersectorialidad. Producción del Espacio. Reubicación Habitacional.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Mapa com localização dos municípios do litoral do estado do Paraná	161
FIGURA 2	Mapa do zoneamento urbano e rural do município de Paranaguá	165
FIGURA 3	Mapa de áreas protegidas municipais	166
FIGURA 4	Evolução da Ocupação Urbana 1792–1990	183
FIGURA 5	Análise Territorial Urbana	191
FIGURA 6	Porto de Paranaguá – panorâmica leste para oeste	194
FIGURA 7	Vista aérea da região da Vila Becker e proximidades aos terminais de álcool no Porto de Paranaguá	196
FIGURA 8	Porto de Paranaguá – terminal público de álcool; píeres de inflamáveis e fertilizantes e Vila Becker	202
FIGURA 9	Moradores da Vila Becker – protesto em frente à APPA	203
FIGURA 10	Vila Becker – moradores que resistem à realocação	204
FIGURA 11	Empreendimentos rodoviários e ferroviários propostos pelo PAC e PAC 2	206
FIGURA 12	Poligonal do Porto organizado de Paranaguá	209
FIGURA 13	Mapa dos empreendimentos portuários propostos pelo PAC e PAC 2	211
FIGURA 14	Parcial da poligonal do Porto organizado de Paranaguá. Área sobre o espaço urbano	212
FIGURA 15	Vista parcial da área demarcada para a ocupação do Porto organizado de Paranaguá	213
FIGURA 16	Proposta de nova Poligonal apresentada pela APPA à SEP	215
FIGURA 17	Imagem de satélite de Paranaguá com destaque para a localização da Vila Becker, Canal do Anhaia e Bairro Porto Seguro	250
FIGURA 18	Bairro Porto Seguro Destaque para a localização no limite com a Floresta Estadual do Palmito	251

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1	Despesas municipais por função e distribuição em % (2012)	172
QUADRO 1	Análise do PDDI/Paranaguá	289

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APPA	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
BNH	Banco Nacional de Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAB	Companhia de Abastecimento Águas de Paranaguá
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CEPSH/UFSC	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSC
CGFHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CODEFAT	Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COEHIS	Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
COSAPAR	Companhia de Saneamento e Águas de Paranaguá
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
EMDEHPAR	Empresa de Desenvolvimento e Habitação de Paranaguá
FEESC	Fundação de Ensino de Engenharia de Santa Catarina
FENCCOVB	Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco,

	Arrumadores e Amarradores de Navios, nas Atividades Portuárias
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUMCUL	Fundação Municipal de Cultura Nelson de Freitas Barbosa
FUMTUR	Fundação Municipal de Turismo Dr. Joaquim Tramujas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
FUNDESPORT ES	Fundação Municipal de Esportes Luiz Erley da Rocha Bornancin
GEMPO	Grupo Executivo para Modernização dos Portos
HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
HUPE	Hospital Universitário Pedro Ernesto
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
ITEPAR	Instituto de Tecnologias de Paranaguá
JFPR	Justiça Federal do Paraná
LABTRANS	Laboratório de Transporte e Logística
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEP	Movimento Ética na Política
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento

OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OS	Organizações Sociais
PAP	Programa de Arrendamento do Porto
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família
PAR	Programa de Arrendamento Residencial Programa de Arrendamento Residencial
PBF	Programa Bolsa Família
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto
PDZPO	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá
PEA	População Economicamente Ativa
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNUD	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PNPS	Política Nacional de Participação Social
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEMA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (PR)
SEMHA	Secretaria Municipal Extraordinária de

SENAC	Habitação e Assuntos Fundiários Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEP	Secretaria Especial dos Portos
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIMAHAB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A.
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URIAS	Urbanização

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	ESTADO E PESSOAL DE ESTADO	47
2.1	Debates sobre o Estado na tradição marxista	47
2.1.1	<i>O caráter axiológico do debate do Estado: uma escolha</i>	48
2.1.2	<i>Estado: forma social; interesse de classes e autonomia relativa</i>	58
2.2	Agentes implementadores de políticas públicas no quadro do pessoal do Estado	76
2.2.1	<i>Considerações preliminares sobre pessoal do Estado</i>	78
2.2.2	<i>Sobre o pessoal do Estado na tradição marxista</i>	87
2.2.3	<i>Elementos para uma nova práxis política do pessoal do Estado</i>	104
3	CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO E A ADOÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	113
3.1	Características da formação político-administrativa do Estado brasileiro	114
3.1.1	<i>Traços predominantes da cultura política no início do século XX, no Estado brasileiro – patrimonialismo</i>	114
3.1.2	<i>Elementos da burocracia e da tecnocracia no Estado brasileiro</i>	121
3.1.3	<i>A transição democrática, o neoliberalismo e o gerencialismo como traços do Estado brasileiro no final do século XX e início do XXI</i>	134
3.2	O contexto de adoção da intersectorialidade nas políticas públicas	138
4	O ESTADO NA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO EM PARANAGUÁ - DA VILA BECKER E CANAL DO ANHAIA AO PORTO SEGURO	157
4.1	Paranaguá, o Porto e a constituição da Vila Becker e do Canal do Anhaia	159
4.2	Determinantes e condições sócio-históricas da necessidade de realocação de moradores das comunidades de Vila Becker e Canal do Anhaia	200
4.3	O processo de realocação dos moradores e as instituições estatais na produção do novo espaço	218
4.3.1	<i>Ministério Público Federal e Justiça Federal</i>	220
4.3.2	<i>Governo Federal/Ministério das Cidades e CEF</i>	229
4.3.3	<i>Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA</i>	237
4.3.4	<i>Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR</i>	241
4.3.5	<i>Prefeitura de Paranaguá (PMP) — Secretarias de Assistência Social, Habitação, Urbanismo e Planejamento</i>	244

5	INTERSETORIALIDADE NO PROCESSO DE REALOCAÇÃO	261
5.1	Abordagens teórico-conceituais de intersectorialidade	261
5.2	A intersectorialidade nos dispositivos jurídico-normativos relativos à política de habitação	282
5.3	Fatores organizacionais, estratégias e dispositivos institucionais e profissionais para a ação intersectorial	297
<i>5.3.1</i>	<i>Fatores organizacionais que limitam ou facilitam a ação intersectorial</i>	<i>297</i>
<i>5.3.2</i>	<i>Estratégias intersectoriais</i>	<i>306</i>
<i>5.3.3</i>	<i>Dispositivos para a ação intersectorial</i>	<i>315</i>
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	329
	REFERÊNCIAS	345
	APÊNDICE I – Termo de consentimento livre e esclarecido	375
	APÊNDICE II – Roteiro de Entrevistas	376
	ANEXO A – Parecer Consubstanciado do Conselho de Ética na Pesquisa	378

1 INTRODUÇÃO

No Brasil do final do século XX o Serviço Social se afirmou como área de produção de conhecimentos no âmbito das ciências sociais, ampliando seu reconhecimento pelas demais áreas acadêmicas. Esse fato ocorreu em razão da importância e atualidade das temáticas pesquisadas, bem como pela preponderância de sua produção se filiar a análises marxistas, o que repercute na formação de uma cultura ideopolítica e teórica nesse campo.¹ Ao propormos a produção de uma tese em um Programa de pós-graduação da área de Serviço Social, tínhamos em mente não só encontrar um tema novo de pesquisa, abordá-lo sob a perspectiva teórico-metodológica marxista mas também contribuir com a superação de desafios do trabalho profissional.

Sob tais parâmetros, ao definir nosso objeto de pesquisa, levamos em conta a área de trabalho de Serviço Social, a qual, como profissão interventiva, tem como principal empregador o Estado, em suas diversas agências e níveis, configurando-se as políticas públicas de corte social como relevantes espaços de atuação. Tais políticas, nas últimas décadas, foram instituídas e/ou tiveram suas estruturas operativas ampliadas em decorrência do reconhecimento legal, na Constituição de 1988, de um campo mais amplo e complexo de direitos fundamentais e sociais. São exemplos dessa realidade a configuração da Seguridade Social, na qual a assistência social é introduzida como um direito, juntamente à política de saúde e previdência social; os direitos a segmentos populacionais específicos, crianças, adolescentes, jovens, idosos, mulheres, comunidades indígenas e populações tradicionais, assim como a Política de Habitação.

Outro aspecto que contribuiu significativamente na definição de nosso objeto de pesquisa foi o requisito atual que se coloca ao Serviço Social, de "[...] intervenção sobre as questões urbanas, aí compreendidas, de modo mais amplo, a mobilidade e a moradia popular" (MOTA, 2014, p. 697). Mesmo que legalmente (pela Constituição de 1988), a política urbana integre a ordem econômica e financeira, contempla, em termos

¹ Opção teórica que tem atraído para seus programas *stricto sensu* egressos de diferentes formações acadêmicas, conforme Mota (2013).

operacionais, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio do qual a moradia é entendida como um direito social. As questões urbanas, sejam elas determinadas "[...] pelas desapropriações vinculadas aos megaeventos e à construção de mega obras no setor elétrico, portuário, de infraestrutura" (MOTA, 2014, p. 697), ou pela necessidade de regularização fundiária, impõem ao Estado a produção de políticas públicas, programas e serviços que demandam em sua operacionalização um quadro diversificado de profissionais, do qual fazem parte os assistentes sociais.

A condição de residirmos próximos a um município portuário, setor para o qual o regime de acumulação capitalista impõe exigências contínuas de modernização, implicando também a ampliação da área ocupada para tais fins, nos fez perceber a incidência de tais processos na realocação de moradores e nas políticas urbanas do município. Essa temática nos pareceu ser relevante para a proposição da pesquisa, pois responde diretamente a um fenômeno de interesse para o Serviço Social e atende os requisitos que entendemos serem desafiadores para um processo de doutoramento.

Não somente os fenômenos mencionados, mas toda uma série de elementos de complexificação da realidade, os quais abordaremos adiante, repercutem no espectro de direitos sociais, fazendo com que o trabalho de profissionais da área de Serviço Social, nas diferentes políticas públicas, demande o aporte de novos conhecimentos, diálogos interdisciplinares mais intensos e atendimento a demandas por articulação interinstitucional (MOTA, 2014). Essa realidade induz o assistente social — para além dos conhecimentos específicos da área disciplinar e de suas atribuições privativas — ao debate e problematizações de questões de natureza técnico-operativas mas também a políticas e investigativas comuns a profissionais de distintas formações acadêmicas que atuam nas políticas públicas.

É justamente a condição de trabalhador estatal integrante do quadro do pessoal de Estado que possibilita certa identificação interprofissional, bem como estabelece para esses trabalhadores o desafio de atuar sobre objetos comuns de intervenção, mediante políticas públicas. Desse modo, as contribuições que as intervenções profissionais podem dar ao campo da pesquisa e da produção de conhecimentos é de, ao se

constituírem como processos interventivos coletivos e multiprofissionais, subsidiarem produções teóricas interdisciplinares sobre as políticas públicas.

Por tais razões, nosso estudo não se situa unicamente no campo disciplinar do Serviço Social, buscamos antes, a partir da qualificação do problema apresentado para a tese, identificar lacunas na produção teórica no campo das políticas públicas e, a partir disso, trazer as contribuições dos referenciais interdisciplinares situados no espectro da tradição social crítica.

Considerando nosso interesse no âmbito das políticas públicas, a identificação de avanços e lacunas analíticas ainda persistentes nesse campo foi possível por meio da leitura da produção de Capella (2007); Faria (2003); Souza (2003; 2006; 2007); Arretche (2003) e Farah (2011). Eles sinalizam as principais conquistas e avanços da área² como sendo: a) larga produção, no Brasil, de estudos sobre os atores que influenciam e definem politicamente a agenda das políticas públicas e sobre os gestores de órgãos governamentais centrais; b) significativa literatura sobre processos de democratização, participação e controle social das políticas públicas, centrada em sujeitos coletivos integrantes da sociedade civil; c) proliferação de trabalhos focalizados e/ou com caráter avaliativo da implementação de políticas em nível local.

Quanto aos limites de produção na área das políticas públicas, os mencionados autores indicam: a) lacunas na produção de estudos sobre as práticas dos agentes estatais implementadores de políticas, integrantes de comunidade de especialistas que operam as políticas públicas; b) grande desconhecimento sobre os “micromecanismos” da dinâmica da ação estatal; c) reprodução das teorias de análise de políticas públicas elaboradas nos chamados países centrais; d)

² Os avanços mencionados na produção teórica da área de políticas públicas são também o que observamos ter sido a tônica das pesquisas na área de Serviço Social, quando se trata dos temas afetos às políticas públicas. Basta uma rápida busca às teses dos principais programas *stricto sensu* dessa área no Brasil, bem como pelas temáticas das comunicações apresentadas nos dois principais eventos nacionais de Serviço Social, o Encontro Nacional de Pesquisadores de Serviço Social (ENPESS) e o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), nas duas últimas décadas.

ecessidade de avançar para a chamada segunda geração de produções e para o desenvolvimento de tipologias analíticas sobre as políticas públicas.

Em síntese, segundo Faria (2012), há o reconhecimento da limitada disponibilidade no mercado editorial brasileiro, de obras que abordem o processo de implementação das políticas públicas. O autor reforça a existência dessa lacuna, afirmando que a literatura disponível hoje, está,

em ampla medida, preocupada em compreender como as ações efetivamente colocadas em prática pelo Estado são distintas daquelas planejadas, dando ênfase aos problemas e equívocos daí decorrentes"(FARIA, 2012, p. 11).

Tais constatações respaldaram a definição do objeto de nossa pesquisa, circunscrito à dinâmica da ação estatal sobre um fenômeno complexo, em que é possível compreender o Estado em ação, seu caráter relacional e contraditório, sob fundamentos da teoria materialista do Estado. Tais considerações foram relevantes para definir como sujeitos desta pesquisa os agentes estatais implementadores³ de políticas públicas, dentre os quais figuram os profissionais de Serviço Social.

³Denominamos agentes estatais implementadores de políticas públicas os profissionais com formação técnica especializada de nível médio ou superior, aos quais são requisitadas ações de caráter complexo (que envolvem planejamento, coordenação, organização, execução, acompanhamento, avaliação, mediações políticas, em todo o ciclo das políticas públicas). Suas atribuições não se reduzem à noção de funcionário que se presta ao desempenho de tarefas preestabelecidas com reduzida autonomia. Buscamos traduzir na expressão “agentes” a dimensão política presente em suas ações dando ênfase à relativa autonomia que possuem na execução de seu trabalho. Também optamos por não utilizar a denominação servidor público, definição constitucional que estabelece a relação contratual do indivíduo com o Estado, pois esta abrange todo o quadro do pessoal do Estado (exceto o corpo militar que, pela Emenda Constitucional n. 18 de 1998, substituiu a anterior distinção de servidor público civil ou militar pela denominação servidor público somente aos civis, excluindo dela os militares). Tal denominação é fundamentada no item 2.2 desta tese.

Outro aspecto que cabe destacar sobre o estudo realizado, é que o construímos por meio de um percurso metodológico que privilegiou a análise da intervenção pública numa realidade complexa, a qual se coloca potencial à ação intersetorial, sem necessidade de ter sido idealizada previamente pelos agentes como uma intervenção dessa natureza. Com isso buscamos não repetir o percurso metodológico das análises que confrontam o planejado e o executado nas práticas estatais, que é uma das críticas apresentadas por Faria (2012).

Por essa razão, buscamos problematizar a intersetorialidade como estratégia de gestão pública, para além de sua tradução como princípio, diretriz ou instrumento de otimização dos recursos públicos. Procuramos retomá-la como estratégia num quadro mais amplo de análise do Estado como instituição, que, em sua autonomia relativa, produz efeitos na organização da própria vida social, mediante modos de regulação e da execução de políticas públicas. Nesse aspecto, buscamos analisá-lo sob os referenciais críticos, pois, segundo Borón (2002), a maioria das análises contemporâneas sobre o Estado têm tido um patrocínio do neoconservadorismo político.

Investigar a atuação do "pessoal do Estado" na perspectiva da intersetorialidade se torna relevante, em nossa percepção, porque possibilita aos agentes estatais implementadores a compreensão da realidade sobre a qual intervêm nas políticas públicas, sob a dimensão da totalidade social, seguindo exatamente na contramão de sua apreensão e operacionalização por meio de ações pontuais ou fragmentárias.

Essas razões determinaram nossa opção — dentre tantas outras diretrizes, estratégias e dispositivos com que as políticas públicas são operacionalizadas — de problematizar a *intersectorialidade* na gestão de políticas públicas, vendo nela um campo potencial para a ampliação dos debates políticos inerentes às ações públicas, buscando apreender como os agentes estatais implementadores de políticas gestam suas intervenções cotidianas, expressas em resistências e funcionalidades ao sistema ou estratégias diferenciadas e inovadoras, sob análises macropolíticas mediatas ou pontuais imediatas.

No campo das produções acadêmicas do Serviço Social, o tema intersetorialidade aparece ainda em número reduzido de

artigos, e estes estão relacionados a estudos sobre as políticas de assistência social, saúde e educação ou como estratégia interventiva e de gestão articulada, em políticas para a infância, juventude e velhice.⁴ Para o campo profissional, estudar o tema da intersectorialidade como estratégia de gestão pública é, em alguma medida, a tentativa de se inscrever numa seara ainda pouco explorada pelas produções teóricas do Serviço Social, as quais tomam o Estado em ação, particularmente no que tange à agência do pessoal do Estado, na implementação das políticas públicas.

Ainda preliminarmente, cabe esclarecer que a razão de nosso objeto se situar no campo mais amplo das políticas públicas, e não exclusivamente nas políticas sociais, ocorre, primeiro, porque a política pública é a expressão do modo como o Estado opera institucionalmente, ou seja, evidencia a ossatura material do Estado, sua forma política e a agência do pessoal do Estado (CODATO e PERISSINOTTO, 2011), aspecto de nosso interesse direto pela interface com o trabalho multiprofissional. Segundo, porque a política pública é entendida como um sistema de decisões públicas (SARAVIA, 2006) que envolve relações de poder, financiamento, gestão para determinadas finalidades. E, terceiro, mesmo que se trate de, nesta pesquisa, fazer menção direta ao campo das políticas públicas, estas serão predominantemente de corte social, em razão da particularidade concreta na qual decidimos analisar as ações intersectoriais, ou seja, partindo da política de habitação.

Justificam, complementarmente, nossa motivação e interesse em pesquisar o tema intersectorialidade os seguintes fatores: a) a constatação da importância que esse tema passou a ter nas últimas décadas em estudos de diversas áreas de políticas sociais (assistência social, habitação de interesse social, saúde, segurança alimentar e nutricional, economia solidária) marcando presença em seminários de políticas públicas, gestão social e governança, dentre outros; b) sua concepção como princípio e/ou diretriz de políticas públicas de corte social em nível nacional (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2011); c) presença em documentos oficiais orientadores da implementação de políticas

⁴ Detalharemos esses enfoques nos itens 3.2 e 5.1 que tratam da Intersectorialidade nas políticas públicas e apresentam elementos conceituais sobre essa categoria.

públicas, notas técnicas, normas operacionais, as quais são elaboradas tomando como parâmetros, além das leis nacionais afetas às áreas, documentos de autoria de organismos internacionais,⁵ como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de agências da Organização das Nações Unidas (ONU): OMS/OPAS; UNESCO; HABITAT; PNUD, que fomentam a ação intersetorial na implementação de políticas sociais na América Latina; d) presença da intersetorialidade como uma das estratégias defendidas coletivamente por diferentes profissionais e categorias profissionais, o que representou avanços na democratização da gestão de políticas públicas de caráter social.

É a partir da Constituição de 1988, não como carta abstrata e ideal, mas, sim como expressão dos processos históricos de luta pela democratização da sociedade brasileira que, além de assegurar a concepção de direitos sociais em similar importância aos direitos civis e políticos, inauguramos novos princípios e diretrizes para a administração do Estado brasileiro. Conforme nos assinala Rizzotti (2010, p. 175), a Constituição indica a necessidade de “mudanças no modelo de gestão pública”, impulsionadas pelas diretrizes de “descentralização, universalização e participação popular” constantes, sobretudo, na “seguridade social sob o signo da proteção social”.

No atual Estado brasileiro, o indicativo de ações governamentais integradas intersetorial e interinstitucionalmente constituem princípios e diretrizes de diversas políticas públicas destinadas a assegurar direitos sociais, como a Assistência Social; Habitação; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar da orientação política e do suporte legal instituído, as práticas intersetoriais ainda figuram como processos inovadores e/ou experimentais de governos (em seus vários níveis), viabilizados, na maioria das situações, pelo interesse dos agentes que as executam e, menos, por uma decisão política de governo — são poucas as experiências em que administrações

⁵ Ex. UNESCO (2010). Informações complementares: consultar sítios da <<http://www.onu.org.br>> ou de suas agências<<http://www.pnud.org.br>>; <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/opas-oms>>; <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat>> buscando pelo termo "intersectorial".

municipais optam por um desenho de governo pautado na intersetorialidade.

Almeida e Alencar (2011) relembram que, no caso particular da estruturação do sistema de proteção social no Brasil, este se dá a partir do desenvolvimento institucional de políticas setoriais, constituídas com forte traço de autonomia financeira e administrativa, o que dificulta processos de reformas político-administrativas sob o princípio e a estratégia da intersetorialidade.

A medida que o Estado brasileiro é organizado administrativa e juridicamente numa lógica setorial, a análise e operacionalização das políticas públicas, sob a ótica dos gestores e agentes estatais implementadores de políticas, tendem a atender essa estrutura formal, prioritariamente. E, considerando-se que os ritos processuais prescritos pela burocracia estatal — sejam na elaboração de projetos, destinação de recursos, formas de contratação dos serviços, execução e prestação de contas da atividade pública — demandam de seus executores significativa parcela de seu tempo de trabalho, a tendência é a minimização do tempo despendido com atividades gestadas em âmbito local, de modo participativo e inventivo dos agentes das políticas públicas e, conseqüentemente, a redução da dimensão política desse trabalho.

Essa dinâmica, observada no interior das administrações municipais, por exemplo, põe em evidência conflitos vivenciados pelos agentes estatais implementadores de políticas entre construir estratégias para o trabalho intersetorial, compreendendo as múltiplas determinações do fenômeno — o que demanda tempo de planejamento e articulação com os demais agentes envolvidos, tanto trabalhadores das políticas quanto usuários dos serviços públicos — ou responder às inúmeras exigências de ordem burocrático-formal, frequentemente setorizadas.

Nossa ênfase ao tempo despendido entre atividades burocráticas e atividades político-inventivas (ou político-criadoras) não significa que fazemos apologia à completa supressão de processos e ritos burocráticos ao sugerir a criação e implementação de estratégias intersetoriais. Ao contrário, para que determinadas práticas inovadoras se consolidem, há

necessidade de sua institucionalização em novas bases e fundamentos. O que criticamos é a institucionalização e reiteração de práticas burocráticas sem a constante análise de sua finalidade e pertinência, indicando a necessidade de revisão para aprimoramento ou, no limite, supressão.

O tema intersetorialidade, presente em eventos acadêmicos que tratam das políticas públicas, bem como em publicações de diversas áreas, vem sendo analisado sob a perspectiva da sociologia, da antropologia, da psicologia, da administração, da economia e do serviço social. Dentre essas análises, evidenciamos em alguns trabalhos⁶ a preocupação de cada área disciplinar na formulação e apresentação de propostas de políticas públicas que respondam aos fenômenos sociais concretos, considerando sua complexidade pelas múltiplas determinações que os compõem, de modo a não simplificar a abordagem da questão social.

Tais produções teóricas evidenciam que a efetividade das estratégias intersetoriais não está diretamente associada à sua prescrição normativo-legal, mas demanda a integração de políticas de diferentes naturezas; a articulação de diferentes agentes implementadores, de atores sociais e na relação verticalizada em diferentes níveis da gestão pública (federal, estadual e municipal). Quanto aos atores sociais, dado o lugar que ocupam na relação com as políticas públicas e em conformação à dimensão ética de sua práxis, seus vínculos orgânicos (se usuário, prestador de serviço privado, militante de direitos), evidenciam interesses divergentes, o que denota a complexidade de analisar a intersetorialidade em uma realidade concreta, para apreender tanto os limites quanto as potencialidades de sua consecução.

Além desses aspectos, o tema se torna instigante à medida que o desenho estrutural do Estado moderno, de um modo geral, se materializa em instâncias administrativas setoriais, como ministérios e secretarias especializadas, frutos da divisão técnica do trabalho em corporações profissionais e do processo de especialização do conhecimento. Mas não só, também os movimentos e lutas sociais que inserem na agenda

⁶ Almeida (2014); Burlandy (2009; 2014); Gois (2013); Junqueira (2005); Monnerat e Souza (2010; 2011; 2014); Pereira (2004; 2014).

pública determinadas expressões da questão social,⁷ as quais se agravam e se complexificam historicamente, têm como efeito a ampliação de estruturas tipicamente setoriais de políticas públicas.

De outro lado, mesmo que cada país tenha soberania para definir sua organização político-administrativa, é comum a reprodução de estruturas similares entre países, influenciados pela existência de organismos e agências supranacionais (internacionais) especializadas, como as que mencionamos no início desta Introdução, agregando especialistas por campos de conhecimento, como o fazem também as instituições de ensino e pesquisa.

Dessa forma, problematizar a intersetorialidade é ir além de pensá-la como estratégia de articulação de setores, de questionar sua efetividade: é um caminho frutífero a gerar perspectivas de novas estruturas e metodologias para a gestão pública, bem como para superar recorrentes desafios instalados nos processos de implementação das Políticas Públicas, tais como a rotatividade de pessoal e as descontinuidades de projetos pela alternância de partidos no poder, só para citar os mais frequentes.

Na literatura acessada sobre o tema intersetorialidade, preliminarmente à definição do objeto da pesquisa, observamos que, por parte do Estado, excetuando-se algumas administrações populares e políticas que nascem gestadas sob ações coletivas e demandas multissetoriais, como é o caso da Segurança Alimentar e Nutricional, a utilização da estratégia de gestão intersetorial tem como principais objetivos otimizar recursos públicos, romper com a sobreposição de ações e obter eficácia administrativo-gerencial. Em menor proporção, aparece o objetivo de potencializar o debate político com os sujeitos coletivos diretamente interessados na ação do Estado ou de estimular o exercício crítico-criativo dos agentes implementadores das políticas públicas.

⁷ O agravamento da questão social e a identificação de suas expressões como fenômenos singulares por movimentos organizados e coletivos que defendem direitos particularizados pressionam o Estado a respostas que não se traduzem em mudanças estruturais mais amplas, e acabam sendo criadas estruturas setorizadas para dar respostas particularizadas.

Tal lógica, em nosso entendimento, é resultante da adoção recente pelo Estado brasileiro⁸ de processos de gestão típicos de organizações de caráter mercantil, produtos da dinâmica de reestruturação produtiva, da flexibilização do trabalho e de processos gerenciais capitalistas, o que resulta em práticas conservadoras do pessoal do Estado, conforme consideração feita por Hirsch: "o Estado — melhor dito, o pessoal de gestão e de controle — é levado a tomar medidas que mantenham em movimento o processo de produção e reprodução e estabilizem as relações sociais" (HIRSCH, 2010, p. 54).

No caso brasileiro, tais processos e relações de trabalho, ao serem incorporados na Reforma do Estado, instituída na década de 1990, que além de prescrever a modernização da estrutura organizacional, possuía um programa específico voltado a alterar os métodos de gestão — o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP)— reforçam o discurso de modernização dos serviços públicos, sob as bases gerencialistas, o qual foi sendo reproduzido pelos trabalhadores e agentes estatais implementadores de políticas de diferentes níveis hierárquicos, por vezes de modo acrítico.

Apesar disso, por um lado, nas últimas décadas, a hegemonia neoliberal⁹ na direção política e na gestão do Estado

⁸ Vários programas foram implementados nas últimas décadas no Brasil no sentido de "modernização do serviço público, desde o "Programa de desburocratização", cujo Ministro foi Hélio Beltrão, no final da década de 1970 e início de 1980, até o Programa "GesPública" criado em 2005, por meio da publicação do Decreto n. 5.378, resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização. Entretanto, o processo mais estruturado e organicamente vinculado às orientações neoliberais de agências internacionais foi o de "Reforma do Estado", sob a coordenação de Bresser Pereira.

⁹ A expressão neoliberalismo tem sido utilizada em sentido amplo, expressando tanto as transformações na estrutura da produção nas últimas décadas do século XX, quanto às reformas políticas induzidas por consensos políticos, coordenados por potências mundiais (a ex. do Consenso de Washington). Sob esta expressão se encontra a estratégia de liberalização e desregulamentação de mercados, seja de capitais, mercadorias ou serviços e da força de trabalho, na flexibilização e supressão de direitos sociais historicamente conquistados (HIRSCH, 2010; HARVEY, 2013). Ver também Paulani (2010).

brasileiro não suprimiu o tensionamento entre a racionalidade tecnocrática gerencial e, por outro, há dois fenômenos distintos: a permanência do tradicional traço clientelista e patrimonialista da cultura política brasileira e a defesa de processos democráticos e do debate político quanto à organização, implantação e ampliação das políticas sociais na busca de consolidar direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988.

As contradições da dinâmica estatal que se expressam na incorporação distinta de interesses das classes sociais e/ou segmentos de classe, bem como na defesa dos próprios interesses do Estado (HIRSCH, 2010), dão mostras de que as estratégias e instrumentos de gestão implantados para a concretização das políticas públicas, particularmente das políticas sociais, não possuem “valor em si”, mas podem se configurar com distintos conteúdos políticos. Essa premissa nos abre a possibilidade de investigar o Estado em ação na operacionalização de políticas públicas em nível local, e como este constrói, por meio de seus agentes, respostas a uma dada realidade social. Isso significa colocar em evidência não somente a estrutura institucional do Estado (expressa em seu desenho jurídico-administrativo, seus dispositivos legais) mas também a ação concreta implementada pela agência do pessoal do Estado. Nesse sentido, o presente trabalho busca mostrar ser possível e viável, com base no referencial da teoria social crítica,¹⁰ apresentado no primeiro capítulo, a análise do Estado em sua dinâmica institucional, rompendo a clássica dicotomia “estrutura e ação” nas reflexões dessa natureza.

Explicitado o lugar a partir do qual nos situamos, assim como as inquietações preliminares que nos conduziram a um tema vinculado às políticas públicas, nossa pesquisa teve como objetivo identificar e problematizar as condições sócio-históricas, os determinantes econômicos, as estratégias políticas e os dispositivos institucionais acionados pelo Estado que favorecem ou dificultam a ação intersetorial nas políticas públicas, a partir

¹⁰ Sobre essa questão, Hirsch afirma que “A teoria da regulação tenta reformular teoricamente de maneira nova a relação entre ‘estrutura’ social objetiva e a ‘ação’ social consciente — um vazio problemático não apenas na tradição marxista” (HIRSCH, 2010, p. 104).

da problemática de realocação¹¹ de moradores na região portuária de Paranaguá (PR).

Quanto ao *locus* de pesquisa, este foi definido a partir do conhecimento que tínhamos de um processo de realocação de moradores de uma área nas proximidades do Porto de Paranaguá, no estado do Paraná, cuja realidade vem demandando, desde 2007, a intervenção estatal a partir de diferentes organismos e níveis governamentais, tanto no âmbito do poder executivo quanto do judiciário e do ministério público.

Tal realidade social concreta, traduzida nos termos do materialismo histórico, como totalidade de menor complexidade, se converte na particularidade histórico-social de um fenômeno, cuja multiplicidade de elementos econômicos, sociais, políticos e culturais nos permitiu apreender os processos de intervenção do Estado, em políticas públicas de caráter social, buscando evidenciar a atuação do pessoal de Estado em práticas intersetoriais.

A aproximação com tal fenômeno ocorreu por nossa condição de professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Setor Litoral, por meio da orientação, em 2010–2011, de um trabalho de conclusão do curso de Serviço Social (ALBINI, 2011), cujo objeto de pesquisa buscava identificar e problematizar os determinantes do processo de realocação de moradores de área próxima ao Porto de Paranaguá, ouvindo os moradores afetados por tal processo.

A orientação ao referido trabalho nos permitiu identificar e apreender a multiplicidade de determinantes implicados nesse processo (propriedade/posse da terra; preservação ambiental; interesses da iniciativa privada, bem como a expansão do Porto; atuação política dos moradores; a diversidade de instituições e agentes públicos envolvidos no processo, o que nos levou à percepção do potencial daquela realidade para a produção de ações e estratégias intersetoriais de intervenção pública.

Considerando que o trabalho acadêmico que orientamos em 2010–2011 não chegou a problematizar questões relativas à intersetorialidade, bem como o fenômeno à época analisado

¹¹ Utilizamos o termo realocação por se tratar da expressão de uso corrente tanto pelos implementadores da política pública de que tratamos nesta pesquisa quanto pelos registros no processo judicial que trata da questão.

contar com intervenção ainda preliminar das instituições públicas envolvidas, partimos da aproximação inicial que ele nos permitiu quanto à compreensão da problemática da realocação urbana, a ação setorial no âmbito da política de habitação, dentre outros elementos, e delimitamos esse território como nosso *locus* de pesquisa.

Nosso percurso metodológico na construção desta tese buscou privilegiar as análises derivadas de processos sociais concretos, pois, conforme menciona Ianni (1992, p. 41) ao se reportar a Marx, “os poderes executivo, legislativo, judiciário e soberano não podem ser descritos ou definidos de forma abstrata, nem isoladamente nem em conjunto. Somente em situações concretas podem ser categorizados”. E reforça recomendando que, ao produzir análises sobre o Estado, se considere o funcionamento das “várias esferas do aparelho estatal, tanto em suas atuações mais específicas como em suas relações recíprocas” (IANNI, 1992, p. 41).

Esses foram os elementos preliminares que corroboraram a formulação da tese a seguir explicitada, culminando com o respectivo problema de pesquisa. Nossa tese é de que a lógica intersetorial surge no espaço público implicando diretamente os sujeitos políticos envolvidos em dar resolução a uma determinada expressão da questão social. Desse modo, a intersetorialidade não pode ser abordada apenas sob os elementos organizacionais e institucionais que a conformam, ou como prática de gestão e ação que decorre de atos “normativos ou prescritivos” do Estado, mas como estratégia que participa de jogos e disputas políticas e tende a se constituir como elemento potencial da análise de realidades complexas, exigindo para isso explicitação dos parâmetros de análise e intervenção adotados, bem como da posição política dos sujeitos da ação.

Entendemos que o problema de pesquisa que possa dar substância e sustentação à tese anteriormente mencionada, se traduz na seguinte formulação: Que condições e determinantes sócio-históricos, político-culturais e institucionais viabilizam ou limitam a produção de dispositivos e/ou estratégias para a ação intersetorial de políticas públicas, por meio da ação estatal na problemática de realocação de moradores na região portuária de Paranaguá (PR)?

O processo investigativo de produção desta tese foi orientado pelas questões de pesquisa a seguir.

1. Quais os determinantes e as condições sócio-históricas que geraram a realocação das famílias da região portuária de Paranaguá?
2. Em que circunstâncias as instituições envolvidas nesse processo foram acionadas, com quais finalidades, quais agentes técnicos foram mobilizados e como se deu a dinâmica de intervenção dessas instituições e/ou órgãos respectivos, no processo de realocação?
3. Há menção à *intersectorialidade* no plano formal, em dispositivos jurídicos e institucionais afetos à política de habitação e nas políticas sociais com interface na realidade em análise, e quais concepções se denotam?
4. Quais os elementos potenciais ao desenvolvimento de ações intersectoriais identificados pela análise da situação de realocação e mediante a descrição da atuação das instituições envolvidas?
5. Quais e como se materializaram as estratégias institucionais e/ou profissionais na construção de ações intersectoriais e quais dispositivos foram acionados e/ou produzidos para a consecução desse fim?

Em termos metodológicos, esta tese foi desenvolvida a partir de pesquisa qualitativa da realidade fenomênica definida — a necessidade de realocação de moradores de um determinado território para outro no município de Paranaguá —, a qual tem como área estatal de intervenção a política setorial de habitação. A partir desse fenômeno, buscamos apreender, reconhecer e analisar os elementos econômicos e político-sociais que condicionam objetivamente e/ou referenciam eticamente, a atuação dos agentes implementadores na produção de ações setoriais ou de práticas intersectoriais. Ao nos debruçarmos sobre fenômenos concretos de uma "realidade potencial à intersectorialidade", identificamos elementos que nos permitiram problematizar como o Estado opera.

Buscamos, a partir dos fundamentos teórico-metodológicos marxistas, produzir as análises sob o seguinte movimento: a) apanhar o movimento do real em sua dinâmica, considerando que a "[...] dialética é essencialmente crítica, no sentido de que toma a realidade primeiro como opaca [não se deixando]

conhecer imediatamente" (IANNI, 1984, p.97); b) identificar as estruturas, contradições, os nexos, relações e processos que compõem a realidade estudada, produzindo reflexões persistentes sobre esses elementos, pois a complexidade do real"[...] não se deixa conhecer pela observação empírica convencional" (IANNI, 1984, p. 97); c) distinguir, nessa particularidade concreta, movimentos orgânicos (relativamente permanentes) e fenômenos conjunturais/ocasionais —de menor alcance e que envolvem relações do dia a dia entre os agentes (GRAMSCI, 2014b); d) produzir análises confrontando as descobertas com as "[...] explicações prévias sobre essa realidade, [as quais são] sugestivas de aspectos válidos que podem contribuir para uma interpretação mais acabada" (IANNI, 1984, p. 98) do fenômeno; e) produzir reflexões num nível "molecular, em escala mínima, capilar" (GRAMSCI, 2014b, p. 292), contando, para isso, com a documentação constituída no processo judicial, na legislação municipal que versa sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranaguá, em atos normativos da municipalidade que afetam a política habitacional e em procedimentos interventivos das instituições envolvidas, o que é fundamental para analisar a ação estatal no tempo e no espaço em que ocorre.

Sob tal perspectiva metodológica e tendo em vista os princípios da totalidade e do movimento do real, procuramos abordar teoricamente o objeto da pesquisa considerando-o parte do processo social mais amplo e buscando, pela reflexão, atribuir sentido e unidade (sem suprimir contradições) aos dados empíricos obtidos. Também procuramos, sob as contribuições de Gramsci (2014b), evitar superestimar determinantes estruturais (ao ponto de resultar numa análise mecanicista e funcionalista), porém com o cuidado de não exaltar a potência individualista e voluntarista dos agentes sobre o fenômeno.

Para o trabalho da crítica, nos valem os seguintes pressupostos: a historicidade da produção da sociedade, prenhe de possibilidades e de devir, e a humanidade (gênero) constituída nos processos, práticas e relações sociais, portanto passível de transformar seus valores e práticas, ainda que num contexto determinado, conforme Marx (2003) e Marx e Engels (2007). Nessa última obra referida, *A ideologia alemã*, nos pautamos explicitamente no texto a seguir.

[...] o modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida depende, antes de tudo, da própria constituição dos meios de vida já encontrados e que eles têm de reproduzir. Esse modo de produção não deve ser considerado meramente sob o aspecto de ser a reprodução da existência física dos indivíduos. Ele é, muito mais, uma forma determinada de sua atividade, uma forma determinada de exteriorizar sua vida, um determinado modo de vida desses indivíduos. Tal como os indivíduos exteriorizam sua vida, assim são eles. O que eles são coincide, pois, com sua produção, tanto com o que produzem como também com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção (MARX; ENGELS, 2007, p.87).

Nesse movimento, além da realidade concreta, material, as formas fenomenais do processo histórico e, por conseguinte, a produção dos indivíduos, procuramos considerar também as mediações das estruturas políticas e culturais presentes na formação desses sujeitos, ainda que nesse aspecto não tenhamos produzido análises particularizadas. Também partilhamos do entendimento de que o ser humano pode tomar-se como objeto de autorreflexão, se constituindo como sujeito ético. Isto demonstra que o processo metodológico proposto não tem um caráter epistemológico apenas, mas se apresenta com uma dimensão ontológica.

Quanto aos procedimentos de pesquisa, eles contemplam a pesquisa empírica por meio de entrevista semiestruturada com agentes implementadores de políticas públicas atuantes no mencionado processo de realocação habitacional. Também lançamos mão da análise documental, entendida como um "[...] processo molecular, em escala mínima, de análise difícilima, capilar" (GRAMSCI, 2014b, 292). Neste trabalho, a análise se deu sobre os seguintes documentos: Ação Civil Pública n. 2008.70.08.001643-2 (BRASIL, 2008a); Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá (APPA, 2012); Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Paranaguá (PARANAGUÁ, 2006); Estatuto da Cidade

(BRASIL, 2001); Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004); Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2005b) e o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2010b), além de outros dispositivos legais e institucionais de âmbito municipal.

Também utilizamos documentos jornalísticos, notas de organizações populares e outros artigos públicos disponíveis que tratam do fenômeno analisado. Nesses documentos, buscamos identificar elementos que corroborassem respostas pertinentes às três primeiras questões de pesquisa. Ou seja, identificar os determinantes e condições sócio-históricas da realocação; compreender de que modo e com que finalidades as instituições envolveram-se no processo e, por fim, como o tema da intersectorialidade aparece nos documentos legais e institucionais.

No tratamento analítico dado ao material documental, optamos, no caso das análises da intersectorialidade nos documentos afetos à política de habitação, por elaborar um quadro no qual registramos se o documento analisado faz menção à intersectorialidade direta ou indiretamente, a terminologia adotada e a concepção que subjaz ao texto e quais aproximações e mediações são passíveis de serem realizadas com os subsídios de conceituações e tendências registradas nos textos estudados sobre o tema.

Como parâmetros às análises do conteúdo advindo do material empírico das entrevistas, buscamos identificar também as estratégias e dispositivos acionados pelos agentes implementadores das políticas públicas que atuam ou atuaram no fenômeno.

Usamos a expressão dispositivo no sentido de ordenamentos jurídicos, regulamentos, técnicas, tecnologias e recursos materiais, os quais também são denominados de modo corrente como mecanismos e instrumentos da dinâmica institucional do Estado (SOUZA FILHO, 2006).

São essas estratégias e dispositivos que nos permitem uma análise de como se materializam os princípios constitucionais, numa realidade concreta de intervenção estatal, pois, para compreender a dinâmica estatal, não basta a análise dos elementos constitucionais, a considerar a afirmação de Gramsci, para quem "[...] as Constituições são acima de tudo 'textos educativos' ideológicos" (2014b, p. 304), cuja análise nos

permite apreender relações de força e a direção política de um Estado, no contexto mesmo de sua formalização. Entretanto, é limitada, se quisermos identificar as configurações políticas e os vínculos orgânicos nos momentos históricos subsequentes, o que é possível apreender pela análise dos processos moleculares e dispositivos jurídico-administrativos efetivamente implementados.

Quanto à estratégia, ela está associada ao conhecimento e à análise do contexto, da situação da intervenção, das relações políticas que favorecem ou não consensos, alianças, ações em comum — ou seja, um percurso em que se apresente a finalidade e intencionalidade do(s) agente(s) para a consecução da intersetorialidade, materializada num plano de ação.

Os sujeitos entrevistados foram definidos dentre os profissionais pertencentes ao quadro de agentes implementadores de políticas públicas de instituições e/ou órgãos governamentais que atuaram e/ou atuam no fenômeno estudado. Eles são um pequeno grupo do amplo espectro de sujeitos que formam o pessoal do Estado.¹²

Como se tratava de identificar ações intersetoriais, buscamos, em contato preliminar com os profissionais da Companhia de Habitação do PR, identificar quais foram as instituições estatais presentes no processo de realocação e os respectivos agentes que atuaram nesse fenômeno. A partir de cada entrevista realizada, identificávamos novos agentes mencionados pelos nossos interlocutores.

Para o convite a integrar o grupo de entrevistados, nos pautamos nos seguintes critérios: a) ter atuado no fenômeno, ao menos em alguma das fases da implementação do processo de realocação; b) ter formação de nível superior em área técnico-profissional diretamente demandada no fenômeno; c) ser, preferencialmente, servidor público de carreira da instituição integrante; d) ter disponibilidade de participar voluntariamente da

¹² Ou seja, sob a perspectiva gramsciana, problematizar o pessoal do Estado implicaria ir além dessas características do vínculo de trabalho com a dimensão institucional do Estado e considerar também como funcionários do Estado, aqueles sujeitos, cuja atuação na sociedade civil está diretamente afeta aos fins estatais, públicos. Por essas razões nossa escolha em denominar agentes estatais implementadores de políticas públicas, os sujeitos abordados nesta pesquisa.

pesquisa, mediante aceite de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme determina o Comitê de Ética (CEPSH/UFSC). Os convites foram feitos por meio de contatos pessoais, telefonemas e agendamentos com secretários e também via correio eletrônico, no período entre novembro de 2014 e janeiro de 2015. Em uma das situações, formalizamos por ofício e entregamos em mãos a solicitação de autorização à chefia imediata dos entrevistados, ao que obtivemos deferimento.

Inicialmente, estabelecemos o número de doze agentes estatais a serem entrevistados, porém dada a negativa ao convite de um deles (com o qual tivemos dois momentos de conversas pessoalmente, explicitando os objetivos da pesquisa e formalizando o convite) e também a impossibilidade de contato com outro agente que já se encontra aposentado, realizamos a pesquisa com dez entrevistados. Desses, três são pertencentes a instituições de nível estadual, e sete, a secretarias municipais de governo, instituições que caracterizamos no quarto capítulo desta tese. Os sujeitos da pesquisa possuem formação nas seguintes áreas: Arquitetura e Urbanismo; Direito; Engenharia Civil; Pedagogia e Serviço Social.

As entrevistas foram realizadas em dois períodos, de acordo com a disponibilidade dos sujeitos participantes. Num primeiro momento, nos meses de janeiro e fevereiro de 2015 e, numa segunda etapa, em março de 2015. Nessa fase, totalizaram-se sete idas a campo nas cidades de Paranaguá e Curitiba.

As entrevistas foram gravadas mediante termo de aceite e autorização dos sujeitos e transcritas por nós, visando preservar suas identidades. As transcrições foram devolvidas a cada um dos participantes, via e-mail, para conferência, correções, supressões e alguns acréscimos. Obtivemos apenas duas devolutivas com indicação de pequenas correções ao texto.

No decorrer do texto da tese, quando fazemos menção a fragmentos das entrevistas realizadas, identificamos os entrevistados com a letra "E" e número correspondente à ordem cronológica das entrevistas, ex.: E1, E2, e assim por diante. Acrescemos a essa codificação as letras de A, B, C, de acordo com a instituição à qual o entrevistado possui vínculo de trabalho.

Nesse percurso teórico-metodológico, buscamos produzir análises que contemplassem tanto os determinantes estruturais do fenômeno complexo estudado, bem como elementos institucionais que conformam o trabalho dos agentes, sem perder a dimensão "volitiva" (Gramsci, 2014a) e a relativa autonomia desses agentes no desenvolvimento de ações intersetoriais.

Esta tese contempla seis capítulos, considerando esta Introdução e Considerações Finais.

No segundo capítulo, denominado *Estado e pessoal do Estado*, apresentamos nossas reflexões sobre a categoria "Estado", a partir de estudo empreendido no qual recorreremos a leituras de Marx (2002; 2010), Marx e Engels (2004), Gramsci (1999; 2014a; 2014b) e Poulantzas (2000), diretamente na fonte ou mediadas por intérpretes, como Buci-Glucksmann (1990), Borón (2002), Coutinho (1994; 1997; 2000; 2003; 2011a; 2011b), Codato e Perissinotto (2011), Harvey (2006), Hirsch (2010) e Mascaro (2013). Tal trajetória possibilitou assegurar nossa perspectiva de análise do Estado na tradição marxista, especialmente na teoria gramsciana, complementada pela teoria materialista do Estado de Hirsch. Os elementos categoriais desses dois pensadores foram subsidiários às análises dos fenômenos concretos apresentados nos capítulos subsequentes.

Ressaltamos que todos esses autores se encontram no campo marxista, porém, em diferentes períodos históricos, contribuíram com elementos para pensar o Estado. Também pela via da problematização do Estado e da política, têm como horizonte a superação do Estado capitalista. A recorrência a Poulantzas (2000) é de sua produção pautada em Gramsci. Hirsch (2010) e Mascaro (2013), situados na chamada escola derivacionista, apresentam contribuições fundamentais para discutir o Estado capitalista e suas expressões contemporâneas, mesmo apresentando diferenças com Gramsci ao partirem da perspectiva classista nas análises do Estado, porém mantendo o caráter contraditório que atravessa seu funcionamento, ou seja, integrante da totalidade das relações sociais.

Portanto, para nós fica claro que o recurso a esses pensadores tem em comum a afirmação de que não se pode interpretar o Estado de modo determinista como instrumento da classe dominante, mas antes, produzindo mediações que permitam apreender as múltiplas determinações que perpassam

as relações do Estado com a sociedade, questão posta por Marx desde o *Dezoito Brumário*.

Consideramos ainda que a intersetorialidade como objeto de estudo no campo das produções críticas somente tem sentido ser pensada, problematizada, se relacionada à compreensão do Estado como instituição, ou seja, admitindo-se a importância e relevância de estudar a dimensão funcional e institucional do Estado, ocupando-se criticamente do como ocorre a implementação das políticas públicas.

Isso posto, reiteramos que nosso segundo capítulo versa sobre o Estado, como necessária retomada de um debate que permaneceu à margem nas produções das últimas décadas e que, nos termos de Harvey, "[...] demorou muito para acontecer" (2006, p.77), qual seja, problematizar o Estado em sua dimensão institucional sob o referencial marxista.

Ainda no segundo capítulo, para o entendimento da categoria pessoal do Estado, nos baseamos em Poulantzas (2000) e especialmente em Gramsci (2014a; 2014b), buscando apreender o entendimento do autor sobre a "categoria profissional dos intelectuais", especialmente aqueles vinculados ao Estado. Estabelecemos a denominação de "agentes estatais implementadores de políticas públicas" àqueles profissionais de nível superior, ou seja, com formação técnica profissional especializada, cujo vínculo de trabalho se dá com o Estado, mas compreendendo-os não como "funcionários", e, sim, agentes, dada a dimensão política presente em suas ações e a relativa autonomia que possuem na execução de seu trabalho.

No terceiro capítulo, denominado *Características do Estado brasileiro e a adoção da intersetorialidade nas políticas públicas*, buscamos evidenciar, a partir de elementos da formação sócio-histórica do Brasil, aqueles que rebatem diretamente na produção de referenciais na cultura política do Estado brasileiro, traduzidos na institucionalização dos traços patrimonialista, clientelista e burocrático-gerencialista da administração pública, elementos que se traduzem na agência do pessoal do Estado. Ao recuperarmos características do Estado brasileiro a partir de sua relação direta com a formação histórico-social do país, fica evidente a relação deste com os elementos econômicos, político-sociais e culturais, marcando a não autonomia do nível político em relação à totalidade da organização social.

Também demarcamos a aparição e incorporação do debate sobre intersetorialidade como estratégia de gestão das políticas públicas, a situando no quadro mais amplo dos referenciais da administração pública. Buscamos demonstrar que a intersetorialidade como estratégia de gestão não pode ser concebida somente como um instrumento técnico, mas a sua finalidade e manuseio pelo pessoal do Estado lhe atribui conteúdo substantivo e valorativo.

No quarto capítulo, denominado *O Estado na produção social do espaço em Paranaguá —da Vila Becker e Canal do Anhaia ao Porto Seguro*, contextualizamos o *locus* da pesquisa e apresentamos a realidade fenomênica, ponto de partida para a formulação do problema. Também explicitamos, com contribuições de elementos conceituais da produção social do espaço em Harvey (2005), os determinantes e condições sócio-históricas da necessidade de realocação de moradores das comunidades de Vila Becker e Canal do Anhaia e a intervenção de instituições estatais — na condição de agentes produtores de políticas públicas — no processo de realocação e na produção do novo espaço, o do bairro Porto Seguro, reflexões que foram mediadas pelo debate sobre o Estado e o pessoal do Estado, que apresentamos no segundo capítulo desta tese.

Nesse item, buscamos alcançar o objetivo de *descrever e analisar as condições sócio-históricas que geraram a situação de realocação das famílias da região portuária de Paranaguá*.

O quinto capítulo, sob o título *Intersetorialidade no processo de realocação*, abrange o debate acerca da categoria intersetorialidade, analisa estratégias organizacionais, institucionais e profissionais que contribuem com a produção de ações intersetoriais.

Para a elaboração do primeiro item deste capítulo, consideramos as produções de Junqueira (1997; 2000; 2004; 2005) e Inojosa (2001), autores que introduzem o tema intersetorialidade no Brasil. A partir de 2007, também se destacam Bronzo (2007a; 2007b; 2010; 2012); Monnerat e Souza (2010; 2011 e 2014); Almeida (2010; 2014) e Almeida e Alencar (2011), autores que contribuíram substancialmente em nossas reflexões, nos instigaram a análises e produção de categorias que pudessem dar visibilidade às tendências de leituras sobre a intersetorialidade. O aspecto epistemológico do debate, sua

tradução em princípio ou paradigma na constituição de um *ethos intersetorial*, a divisão de níveis da ação intersetorial em amplo e restrito (pelo alcance da ação em termos de público), a intersetorialidade como composição identitária de uma política, aspectos afetos à dimensão organizacional e institucional e seus dispositivos de caráter operativo e instrumental. Além da classificação explicitada, identificamos nos textos estudados três tendências que perpassam a abordagem de intersetorialidade, quais sejam: a) paradigmas teórico-críticos, pelos princípios e categorias conceituais que portam; b) integralidade das ações, cujas finalidades visam assegurar os direitos humanos, ou seja, a perspectiva de integralidade na gestão das políticas sociais aborda a intersetorialidade como estratégia mais efetiva de enfrentar a multidimensionalidade da pobreza; c) à intersetorialidade cabe a tarefa de otimização de recursos públicos na operacionalização de soluções integradas aos problemas da realidade social.

Esse movimento de síntese reflexiva, associado a análises de documentos normativos das políticas públicas, nos permitiu alcançar o objetivo de *reconhecer o detalhamento da intersetorialidade no plano formal, seja nos dispositivos jurídicos e institucional afetos à política de habitação, seja nas políticas sociais com interface na realidade em análise*.

Nos demais itens deste capítulo, apresentamos a análise decorrente das entrevistas com agentes implementadores da política pública no que concerne ao processo intersetorial, buscando responder aos seguintes objetivos que estabelecemos ainda no projeto de tese: *a) mapear e analisar as estratégias institucionais e/ou profissionais produzidas com objetivo de construção de ações intersetoriais; b) evidenciar dispositivos acionados e/ou produzidos pelos profissionais/técnicos/agentes para a consecução de ações intersetoriais; c) depreender da análise da situação de realocação e da descrição acerca da atuação das instituições envolvidas elementos potenciais ao desenvolvimento de ações intersetoriais*. Procuramos, no decorrer das análises, estabelecer mediações com os demais capítulos desta tese, tanto no que concerne às ações do pessoal do Estado, sob as quais é possível demonstrar a relativa autonomia do Estado, sua presença e determinação na produção do espaço e conformação de determinadas relações sociais a

partir de tal produção. Também nos foi possível, ainda que não de modo aprofundado tanto o quanto pretendíamos, evidenciar estratégias e dispositivos de ação intersetorial produzidos nessa dinâmica complexa.

Por fim, nossas considerações finais apresentadas como capítulo seis, nos permitiram um retorno às questões de pesquisa e à apresentação das principais conclusões, bem como indicar possíveis caminhos no aprimoramento de estratégias de ação intersetorial na implementação de políticas públicas, num percurso da crítica à criação. Ela também se apresenta como momento de síntese a partir da qual novas questões sobre o tema são suscitadas.

2 ESTADO E PESSOAL DE ESTADO

O objeto de nosso estudo, que versa sobre estratégias e dispositivos utilizados pelos agentes estatais para a ação intersetorial nas políticas públicas, demanda a apresentação do debate conceitual do Estado, na tradição marxista, pois, além de subsidiar a produção de nossa concepção, permite o entendimento sobre pessoal do Estado, bem como nos orienta a compreender características do Estado brasileiro, temas que abordamos no segundo e terceiro capítulos da tese. Para além desses aspectos, o referido arsenal conceitual dialoga com o debate sobre produção social do espaço, disposto no quarto capítulo, fundamenta as análises sobre a formação social do espaço que elegemos para nossa pesquisa empírica, bem como nos permite ler, mediatamente, em nível local, as instituições estatais que operam sobre o fenômeno.

Neste segundo capítulo, discorreremos sobre dois itens. O primeiro aborda debates sobre o Estado na tradição marxista, e o segundo situa conceitualmente os agentes implementadores de políticas públicas no quadro do pessoal do Estado.

2.1 Debates sobre o Estado na tradição marxista

*As misérias do instrumentalismo e do economicismo
não serão curadas com um reducionismo estatista.
Atilio Borón - 2002*

Inúmeros são os autores que afirmam não existir em Marx uma teoria do Estado propriamente dita, o que não significa não ser possível pensá-lo a partir desse clássico. Harvey (2006), Hirsch (2010), Codatto; Perissinotto (2011) e Mascaro (2013) defendem ser possível apreender as concepções sobre o Estado a partir dos próprios textos de Marx e por meio de autores inscritos nessa tradição, desde Engels e Lenin (Estado e Revolução, 1949); Gramsci (Cadernos do Cárcere); e Poulantzas (2000).

Não nos ocuparemos aqui de trazer os elementos de toda essa filiação intelectual, mas demarcar que a aproximação que fazemos ao referencial teórico-conceitual de Estado se dá por meio dela. E ainda, nos termos do que recomenda Coutinho

(2011a), seguimos pela lógica de pensar o Estado e a política pela via da filosofia e da economia política.

2.1.1 O caráter axiológico na análise do Estado: uma escolha

Posicionamo-nos claramente pela análise do Estado a partir da filosofia e economia política marxista pela razão de que possibilitam apreendê-lo na totalidade das estruturas capitalistas e, desse modo, não seguimos pela ciência política pelo mesmo entendimento apresentado por Mascaro (2012), do qual partilhamos:

A partir das últimas décadas do século XX, o triunfo do neoliberalismo e a baixa das lutas sociais representaram o abandono da vasta gama de teorias políticas mais críticas, mergulhadas no todo das contradições sociais, em troca de explicações da política pela própria política. Em vez de se compreender a cidadania como meio da exploração capitalista, passou-se a louvar o padrão de garantia absoluta dos capitais somado à democracia eleitoral como panaceia política salvadora da dignidade humana de nossos tempos (MASCARO, 2012, p. 14).

Por tais razões, entendemos a necessidade de refletir sobre a dimensão institucional do Estado na implementação das políticas públicas, não somente pela ótica das conquistas de direitos sociais obtidas nas últimas décadas (e, sem dúvida, decorrentes das incansáveis lutas de trabalhadores e da sociedade civil organizada) mas no quadro mais amplo de problematizações que envolve esse mesmo Estado gestado como forma política da sociedade capitalista.

A seguir, apresentamos premissas que consideramos relevantes sobre o referencial de Estado e, na sequência do texto, destacamos alguns limites e pertinências que se mantêm, contemporaneamente, nas teses da tradição marxista, identificadas a partir do percurso de estudos realizado. Tal

percurso¹³ julgamos ter sido pertinente para dar solidez à nossa posição sobre o tema, marcar alguns pontos que são consensos na tradição marxista e outros ainda em discussão e, assim, apresentar nossa concepção acerca dessa categoria e do referencial que utilizamos para as análises subsequentes, inclusive as que tratam das configurações do Estado numa formação social concreta: a realidade brasileira das últimas décadas.

Quanto às premissas referidas, um primeiro aspecto, que entendemos relevante em Coutinho (2011a), é o destaque que dá ao caráter *axiológico* das análises de quem "pretende compreender os fenômenos políticos no quadro da totalidade social" (COUTINHO, 2011a, p. 9), explicitando-se o ser: os elementos empíricos, as causalidades, as determinações; e o dever ser: os juízos valorativos, a teleologia e a liberdade, evidenciando assim "[...] as possibilidades concretas que estão sempre presentes em qualquer realidade social, por mais aparentemente coisificada que ela se apresente à primeira vista" (COUTINHO, 2011a, p. 9).

Em Gramsci [...] o dever ser é algo concreto, ou melhor, somente ele é interpretação realista e historicista da realidade, somente ele é história em ato e filosofia em ato, somente ele é política (GRAMSCI, 2014b, p. 35). Sob essa premissa, ressaltamos que a produção marxista sobre a categoria Estado é gestada na estreita relação com a perspectiva de "transição ao socialismo [...] e implica a construção de um novo tipo de Estado" (COUTINHO, 1994, p. 13), senão, até mesmo sua supressão, no que toca à atual forma política do sistema capitalista de produção.

Essa é a dimensão teleológica que se coloca na produção das análises sobre as diferentes conformações do Estado, desde o século XIX até os dias atuais, no quadro da teoria social crítica. Ou seja, o percurso de autores dessa tradição resultou em análises do que é e de como funciona o Estado capitalista em

¹³ Leituras realizadas durante os quatro anos do curso de doutorado, sobre as quais fomos procedendo a um trabalho de articulação e síntese das principais ideias. Também identificamos saltos qualitativos alcançados pelos autores da tradição marxista, à medida que novas questões eram suscitadas pela dinâmica dos processos histórico-sociais de cada novo contexto.

suas diferentes formações histórico-sociais e também no que se configuraram as experiências dos Estados socialistas, buscando tecer argumentos que evidenciem os equívocos históricos que se deram por "dentro da organização estatal" nos processos de transição ao socialismo. No entanto, a maioria dessas análises está centrada na questão do poder de Estado.

O aspecto "ser" (elementos empíricos, as causalidades, as determinações) apontado por Coutinho (2011a) na produção teórica marxista sobre o Estado corrobora as análises de Codato e Perissinotto (2011) quando fazem um alerta à lacuna de estudos sobre a forma de organização do Estado socialista e de suas instituições, resultando em que "uma teoria 'negativa' do Estado capitalista justapôs-se à falta completa de uma teoria socialista do Estado socialista" (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, p. 40). Ou ainda, ao ocuparem-se centralmente da questão do partido e da conquista do poder, os teóricos do socialismo científico não se debruçaram sobre o "como" do exercício do poder de Estado nos países socialistas, ou seja, a dimensão institucional do Estado.¹⁴

¹⁴ É como se houvesse uma completa lacuna de produções teóricas que, sob o referencial da teoria crítica pudessem evidenciar que razão/razionalidade subjaz à direção política dos estados socialistas. Ou ainda, se o Estado (moderno ocidental de caráter nacional) foi (e ainda é, com algumas modificações) a forma política da sociedade capitalista, logo, em alguma medida, expressão da forma social antagônica e contraditória do capitalismo, nos indagamos: qual é a forma social que se produziu, nesses países que viveram a experiência socialista, e como tais elementos sociais e culturais atravessaram ou não aquelas formas políticas particulares? Porque, a se pensar o contexto atual dos Estados no ocidente, nos resta evidente que os processos de reformas neoliberais neles implementados reforçam significativamente a incorporação, pelo Estado, do padrão médio da sociabilidade capitalista contemporânea, a ponto de parecer que o Estado seja autônomo em relação às demais estruturas econômico-sociais e, deste modo, ser tomado como produtor de uma racionalidade política e das relações econômico-sociais. De modo complementar, a adesão ao sistema capitalista globalizado nas últimas décadas por países do leste europeu e da Ásia que vivenciaram o regime socialista nos permite inferir que as relações sociais fundamentais naquelas experiências guardaram o germen da organização social capitalista. Portanto, o Estado não é o lugar a partir do qual emana um poder supremo, um domínio político

Além desses aspectos, constatamos que as produções teóricas sobre o Estado na tradição marxista alcançaram seu auge nos anos de 1970, tendo experimentado um declínio a partir dos anos de 1980 em decorrência das crises vivenciadas pelas formações históricas socialistas e pela retomada, com imensa força, do pensamento político liberal¹⁵ manifesto nas produções sobre o Estado, as quais apresentam respostas à crise cíclica do capital experimentada no último quarto do século XX por meio da reestruturação dos Estados capitalistas.

Codato e Perissinotto (2011) fazem menção às produções da década de 1970 que avançam em análises do Estado considerando a autonomia desse aparelho, em especial, Poulantzas. Entretanto, não pautam suas análises sobre o Estado instituição exclusivamente nesse autor. Eles próprios respondem mediante textos de Marx — acerca da revolução de 1848 na França — às críticas neoinstitucionalistas, que consideram a teoria social marxiana limitada para análises do Estado como instituição, por entenderem que a teoria social não avança para além da "constatação da natureza de classe dos processos de dominação política"(CODATO E PERISSINOTTO,

repressor que possa organizar a vida social mediante decisões políticas, exclusivamente. Ele conta com uma série de dispositivos e estratégias operadas por seus agentes que reforçam a lógica do capital, mas não de modo fatalista ou como se isso fosse produto direto de sua própria estrutura. Ao contrário, ele opera num processo dialético entre forma política e forma social, ou superestrutura e estrutura, constituindo a totalidade social, na qual é possível evidenciar correlações de forças posicionadas em defesa de projetos societários distintos.

¹⁵ Com base em Borón (2002), a ideologia política liberal se reacende na defesa da liberdade de escolha política e no culto e propagação do discurso antiestado, porém, em termos de processos econômicos, não se mantém a clássica tese de autorregulação do mercado. Há, atualmente, uma forte defesa da presença do Estado sob a lógica de preservar os processos produtivos capitalistas e o modo de sociabilidade por ele instituído. Complementarmente, cabe enfatizar que o ideário neoliberal não é meramente uma atualização de conceitos do liberalismo clássico. O neoliberalismo, particularmente a vertente norteamericana, se apresenta como a disposição do Estado em assegurar o funcionamento do mercado, via políticas econômicas de controle cambial, controle da inflação, fixação das taxas de juros e infraestrutura para o crescimento do setor produtivo, dentre outras medidas.

2011, p. 40). Naqueles textos conjunturais,¹⁶ os autores evidenciam problematizações que Marx fez sobre a dimensão institucional do Estado, transcritas a seguir:

Marx assinala [...] o fenômeno do parasitismo burocrático e do empreguismo público, ao lado do caráter despótico da organização estatal. [...] A consequência analítica que se deve tirar dessa crítica ao “exército de funcionários” é dupla: (i) o Estado não aparece sempre como um poder subordinado à sociedade, mas como um aparelho contraposto a ela, cujos agentes (estatais) defende, através de um mecanismo complexo, seus “próprios interesses” [...]; (ii) logo, há de fato um poder propriamente estatal que não é simples tradução institucional do poder social. [...] Uma série de expressões [extraídas dos textos de Marx] designam o aparelho institucional do Estado: poder executivo, organização burocrática e militar, máquina do Estado, administração do Estado, estrutura do Estado, governo [...]. (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 45–46).

Ainda em termos dos pressupostos iniciais no debate sobre o Estado e seu dever ser, na tradição marxista não há a idealização de um Estado, mas há a problematização das condições materiais, objetivas, histórico-sociais para a formação ou constituição de uma nova sociedade e da qual emerge uma ou outra forma política que não está configurada a *priori*. Conforme nos esclarece Hirsch,

[...] o desenvolvimento histórico não é determinado por uma dinâmica própria das estruturas, mas por lutas e confrontações que, entretanto, se encontram sob pressupostos estruturais definidos, e por isso não podem assumir uma configuração arbitrária. [...] Não apenas o surgimento do capitalismo e do Estado moderno não é consequência de uma lógica estrutural, como

¹⁶ “O 18 Brumário, de Luís Bonaparte”; “As lutas de classe na França (1848-1850)” e “Revolução e contrarrevolução na Europa”.

o seu desenvolvimento e o seu futuro ficam condicionados, nesse sentido, à ação, através de lutas e estratégias políticas, e por isso permanecem, em princípios, abertos (HIRSCH, 2010, p. 68–69).

Por isso, nosso intento de problematizar concretamente o Estado se coloca não como um aperfeiçoamento dessa forma política nesse sistema, mas indaga: em que medida os agentes que colocam no horizonte a perspectiva de uma nova ordem societária, no interior mesmo dessa forma política, produzem ou não estratégias que corroboram a edificação desse futuro?

Se concordamos que a transição a uma nova possibilidade de organização societária se dá de modo processual e não explosivo (GRAMSCI, 2014b), esse movimento demanda a consolidação de processos políticos democráticos, a superação de Estados totalitários, a gestação de uma nova forma de organização política e social. Para tal, é necessário que coloquemos em pauta as questões afetas ao Estado como instituição, evidenciando o como de seu funcionamento e especialmente a relação de seus agentes com seus pares e com a sociedade civil buscando o quanto estes estão ensimesmados —no que se convencionou chamar de interesse do Estado nele próprio — ou dialogam com a sociedade civil e potencializam lutas políticas.

Diante dessas indagações, corrobora-se a produção de Gramsci (2014b),¹⁷ mediante as categorias guerra de movimento (guerra manobrada) e guerra de posição, sendo a primeira a expressão da tomada do poder estatal pela força militarizada do proletariado, e a segunda representa a constituição da hegemonia política e civil, antes mesmo da ida ao governo. São processos resultantes da construção de consensos mediante disputas políticas constantes para fazer avançar a perspectiva de estruturação de uma nova ordem societária, e não uma tomada de assalto às estruturas institucionais que configuram o Estado. Tal mudança de perspectiva se funda na ampliação do conceito de Estado em Gramsci, o qual passa a ser compreendido como integrado por aparelhos privados de hegemonia, e não apenas

¹⁷ Análises mais detalhadas do autor podem ser obtidas em Cadernos do Cárcere, vol. 3, (2014b), páginas: 258–259; 265–266.

pelos aparelhos coercitivos. De outro lado, contraditoriamente, a guerra de posição não se dá sem esforços, ela exigirá também "enormes sacrifícios de massas imensas da população [...] e uma forma de governo mais intervencionista, [...] controles de todo tipo, políticos, administrativos" (GRAMSCI, 2014b, p. 259), os quais nem sempre são evidenciados ou postos em questão pelos atores que defendem a produção de consensos políticos. Tais medidas podem resultar num excesso de poder de Estado e violência tida por este como legítima, ante a busca pela manutenção de hegemonia interna.

A atenção sobre as relações e forças políticas implica olhar para a sociedade civil e para as relações desta com instituições executivas do Estado, e não mais focar exclusivamente no poder estatal, restrito a sinônimo de governo político. Em Coutinho (2000), há a seguinte referência a essas duas teses gramscianas:

Onde não existe uma sociedade civil pluralista e desenvolvida — a luta de classes se trava predominantemente em torno da conquista do Estado-coerção, mediante um "assalto revolucionário" [...] o que ocorre nas sociedades que Gramsci chamou de "orientais". Já nas sociedades "ocidentais", onde o Estado se ampliou, as lutas por transformações radicais travam-se no âmbito da sociedade civil, visando à conquista do consenso da maioria da população, mas se orientam, desde o início, no sentido de influir e de obter espaços no seio dos próprios aparelhos do Estado, já que esses são agora permeáveis à ação das forças em conflito. No primeiro caso, a estratégia se orienta para a "guerra de movimento", para um choque frontal, "explosivo" e concentrado no tempo, tendo como meta a conquista imediata do Estado; no segundo, o centro da luta está na "guerra de posições", na conquista paulatina de espaços no interior da "sociedade civil" e, por meio e a partir dela, no próprio seio do Estado (COUTINHO, 2000, p. 39).

A dinâmica da guerra de posição, ainda que pressuponha a maturidade política de uma "sociedade civil pluralista e

desenvolvida", nos termos da citação de Coutinho, não impede a existência do que Gramsci (2014b) denominou "guerra de assédio, tensa e difícil em que se exigem qualidades excepcionais de paciência e espírito inventivo" (p. 259).

Nesse sentido, entendemos que são necessárias as análises de processos moleculares (GRAMSCI, 2014b), saber como operam os agentes estatais, e em que medida eles colocam a tarefa da crítica e da constituição de estratégias políticas associadas ao seu cotidiano de trabalho técnico para podermos identificar elementos objetivos que corroborem saltos qualitativos na organização social e na construção da vontade coletiva, esta entendida como elemento da democracia, não como ação voluntarista, mas parte dos processos de direção consciente de agentes políticos coletivos (como os partidos) mas também de esforços individuais concretos, como explicita o próprio Gramsci (2014a).

[...] quando o Estado era concebido como algo abstraído da coletividade dos cidadãos, como um pai eterno que tinha pensado em tudo, providenciado tudo etc.; daí decorre a ausência de uma democracia real, de uma real vontade coletiva nacional e, portanto, em face dessa passividade dos indivíduos, a necessidade de um despotismo mais ou menos aberto da burocracia. A coletividade deve ser entendida como produto de uma elaboração de vontade e pensamento coletivos, obtidos através do esforço individual concreto, e não como resultado de um processo fatal estranho aos indivíduos singulares: daí, portanto, a obrigação da disciplina interior, e não apenas daquela exterior e mecânica (GRAMSCI, 2014a, p. 230).

Assim apresentada a questão da vontade coletiva, verificamos que ela está diretamente relacionada à reforma intelectual e moral proposta por Gramsci (2014a) e à construção da hegemonia com vistas à formação de um novo bloco histórico.

Outra categoria que nos parece central para problematizar o caráter axiológico do Estado, nos termos de Gramsci (2014b), é a revolução passiva e o fato de que ela não determina apenas

as transições pelo alto, ela é mais do que um programa político, é uma referência analítica.

As proposições de que a sociedade não se põe problemas para cuja solução ainda não existam as premissas materiais. É o problema da formação de uma vontade coletiva que decorre imediatamente desta proposição, e analisar criticamente o que significa a proposição implica indagar como se formam as vontades coletivas permanentes e como tais vontades se propõem objetivos imediatos e mediatos concretos, isto é, uma linha de ação coletiva. Trata-se de processos de desenvolvimento mais ou menos longos, e raramente de explosões sintéticas inesperadas. Também as explosões sintéticas se verificam, mas, observando de perto, vê-se que nestes casos se trata de destruir mais do que reconstruir, de remover obstáculos exteriores e mecânicos ao desenvolvimento original e espontâneo (GRAMSCI, 2014b, p. 291–292).

Os processos de revolução passiva nos colocam, além da perspectiva de organização de vontades coletivas que impulsionem a produção de uma nova ordem societária, o desafio, sem querer soar reducionista, de compreender o funcionamento do Estado visando democratizar as estruturas estatais e, o quanto mais possível, tornar coletivas as decisões e os processos de implementação das políticas públicas como parte do processo democrático de transição. Conforme avalia Coutinho (2000), as experiências de Estados sociais democratas, ainda que tenham contemplado certa agenda de direitos sociais reivindicados pelos trabalhadores, não fez avançar a concepção mesma de funcionamento dos aparelhos de Estado, mantendo-os sob a ilusão de neutralidade frente aos interesses de classes. Além disso circunscreveu as práticas democráticas ao sufrágio e, no que concerne às políticas públicas, difundiu e consolidou experiências de representatividade institucionalizadas e dirigidas à ratificação e legitimação de processos burocráticos e, com menor intensidade, à promoção de debates políticos que colocassem em causa a justiça social.

No plano político, o limite do reformismo social-democrata tem consistido em sua incapacidade de superar uma visão neutra e instrumental da burocracia estatal. Na medida em que se atribui à burocracia estatal o papel de agente principal da execução das políticas de reforma, a ampliação dos direitos sociais no capitalismo tem assumido fortes traços do que Gramsci chamou de revolução passiva. [...]Uma política ativa de reformas, dirigida efetivamente para a superação do capitalismo, requer uma mudança radical no aparelho de Estado pelas forças renovadoras, mas significa também uma desburocratização do modo de fazer política, com a conseqüente transferência da execução das reformas para os sujeitos coletivos interessados em sua realização (COUTINHO, 2000, p. 46-47).

A possibilidade de implementar políticas sociais públicas por vias que não sejam decorrentes da clássica transição pelo alto, passa pelo movimento de autocrítica do pessoal de Estado quanto às práticas formalistas, burocráticas e pretensamente neutras, para uma postura propositiva e criativa de processos que levem em conta a participação direta dos sujeitos afetados pela respectiva política pública. Esse é um desafio posto para mais de uma geração de pensadores de diferentes áreas do conhecimento, sem dúvida. Expressá-lo nesta tese significa colocar o horizonte de "dever ser", de teleologia para o qual nossa análise particularizada, de problematizar a intersetorialidade como estratégia de intervenção nas políticas públicas, busca contribuir.

Postas as considerações iniciais, apresentaremos a seguir a trajetória de construção e aprimoramento do conceito de Estado na tradição marxista, e o faremos sem uma retomada extensiva do contexto histórico em que foi produzida, porém situando momentos em que foi gestada. Também não pretendemos passar pelo universo de autores ou abarcar todos os debates sobre a questão, mas apontar elementos que se apresentam relevantes, no debate de alguns autores, para a construção desta tese.

2.1.2 Estado: forma social; interesse de classes e autonomia relativa

Cabe destacarmos que, em Marx, o tema Estado está vinculado à noção de que a estrutura social e a consciência humana estão na relação direta das condições materiais de uma sociedade. Dessa maneira, as formas de Estado emergem das relações de produção, e não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas (vontade geral), como pretendiam Hegel e Rousseau (COUTINHO, 2000), ainda que entre esses dois clássicos haja algumas diferenças, conforme aponta Coutinho (1998), referindo-se a Hegel:

[...] a vontade geral tem uma base objetiva, ou seja, sofre um processo de determinações histórico-genéticas que transcende a ação dos indivíduos e seus projetos volitivos singulares. Enquanto componente essencial do mundo ético, a vontade geral não resulta de um postulado moral, não é mero resultado da ação virtuosa dos indivíduos ouvindo a voz própria da consciência, como pensava Jean-Jacques [Rousseau] (COUTINHO, 1998, p.63).

Quando Marx, no Prefácio à Crítica da Economia Política, recupera a trajetória que o aproximou das investigações nesse campo, afirma que foi por meio da revisão crítica da filosofia hegeliana do direito que resultaram suas conclusões de que,

[...] tanto as relações jurídicas como as formas de Estado não podem ser compreendidas por si mesmas nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas se baseiam, pelo contrário, nas condições materiais de vida cujo conjunto Hegel resume [...] sob o nome de sociedade civil, e que a anatomia da sociedade civil precisa ser procurada na economia política (MARX; ENGELS, s/d, p. 301).

Portanto, além do aspecto objetivo, que implica o mundo ético, na constituição da vontade geral, cabe destacar que Hegel identifica a vida coletiva como fim do indivíduo, e o Estado, como a manifestação objetiva da vida pública. Entretanto, Marx nos apresenta argumentos que demonstram que, concretamente, o Estado não opera sob as referências da vida pública, como almejava Hegel, mas porta distintos interesses de classes.

No *Manifesto Comunista*, redigido entre novembro de 1847 e fevereiro de 1848, há o reconhecimento da organização da sociedade em classes, antes mesmo do advento da moderna revolução industrial. Naquele texto, Marx e Engels destacam que, no desenvolvimento da burguesia, cada processo foi “acompanhado por um avanço político correspondente” (MARX; ENGELS, 2004, p. 12), chegando a ser o “Estado representativo moderno, autoridade política exclusiva” (MARX; ENGELS, 2004, p. 13). Nessa passagem já se destacam condicionantes de classe do Estado.

Ainda no *Manifesto*, da análise que Marx e Engels fazem do processo histórico de organização política, conclui-se que a burguesia foi fundamental ao rompimento das relações feudais e responsável pela introdução dos novos referenciais de organização social e política, no qual se evidenciam interesses econômicos privados. A ruptura burguesa com o feudalismo

[...] afogou os êxtases mais celestiais do fervor religioso, do entusiasmo cavaleiresco, do sentimentalismo filisteu, nas águas geladas do calculismo egoísta. E no lugar das incontáveis liberdades reconhecidas e adquiridas, implantou a liberdade única e sem caráter do mercado (MARX; ENGELS, 2004, p. 13).

A dinâmica de instituição do mundo burguês criou enormes cidades, aumentou em escala a população urbana, tornou nações de camponeses dependentes de nações burguesas. Aglomerou populações, concentrou a propriedade de terras e de meios de produção em poucas mãos. Como consequência, promoveu a centralização política. “Províncias independentes, províncias com interesses, leis, governos e sistemas de impostos separados foram aglomeradas em um bloco, em uma nação com um governo, um código de leis, um interesse nacional de classe,

uma fronteira e uma tarifa alfandegária” (MARX; ENGELS, 2004, p. 17).

O destaque para a concepção de Estado apresentada por Marx e Engels no *Manifesto Comunista* é seu caráter de classe, onde afirmam que "o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia. [...] O poder político é poder organizado de uma classe para opressão de outra" (MARX; ENGELS, 2004, p. 23; 43). Ainda que porte interesses de classes, sob essa perspectiva, se retiram as contradições presentes nas lutas que se travam no âmbito do Estado, especialmente nos seus aparelhos legislativos.

Coutinho (1994, p. 20) faz referência à noção de Estado no *Manifesto*, afirmando que "[Marx e Engels], ao falarem em poder organizado para a opressão, indicam que a materialidade institucional do Estado se limita — ou se expressa preponderantemente — nos aparelhos repressivos e burocrático-executivos". Essa é uma visão restrita de Estado, segundo Coutinho, se a analisarmos à luz da teoria gramsciana, que concebe o Estado em seu caráter ampliado, como veremos adiante.

Mantém-se válida a expressão marxiana, no *Manifesto*, no que se refere à confrontação direta da tese de que o Estado não representa o interesse geral. Ao que ele se presta, naquele contexto, é, no limite, ser um mediador entre os interesses das classes fundamentais, ou seja, do capital e do trabalho, as quais possuem, estruturalmente, interesses antagônicos. Entretanto, em análises das atuais configurações do Estado, há que se ter presente que em sua estrutura institucional não se manifestam apenas os interesses das duas classes fundamentais, mas há toda uma série de outros coletivos organizados da sociedade que disputam espaços no Estado, inclusive via processos de regulação, conforme afirma Hirsch (2010).

Borón (2002) explicita que, para Marx, o Estado “é a expressão mediatizada da dominação política nas sociedades classistas. É, na verdade, o resumo oficial de uma sociedade de classes e, conseqüentemente, não é neutro diante das lutas e dos antagonismos sociais produzidos por suas desigualdades e iniquidades” (BORÓN, 2002, p. 249). O autor apresenta críticas ao “vulgar economicismo que veio substituir toda a riqueza

analítica do marxismo” ao transformar o Estado num espelho “imediatamente e mecânico do domínio monolítico da classe dominante”, deixando de observar e analisar sua “especificidade, sua eficácia prática e seu grau variável de autonomia — sempre relativa, claro — em relação à sociedade civil” (BORÓN, 2002, p. 250).

A análise do Estado como representação direta e imediata dos interesses da burguesia gestou, como estratégia da revolução socialista, a tomada do “poder do Estado” pela via militarizada, com revoluções armadas, como único modo de subverter a dominação de classe. Essa concepção de Estado, cuja composição se dá via revolução explosiva e que se materializa em estruturas militares de caráter coercitivo e repressivo, concebidas em meados do século XIX por Marx e Engels, continuou a orientar as análises de Lênin, mesmo após a Revolução Russa de 1917.

Segundo Coutinho (1994), Lênin não contemplou a possibilidade de acrescentar “novas determinações ao conceito histórico materialista de Estado” (p. 31), ainda que a realidade da Europa ocidental e central já apresentasse um novo tipo de Estado de característica contratual em que “os aparelhos de legitimação e busca do consenso desempenhavam um papel importante” (COUTINHO, 1994, p. 31).

Ainda, para Lênin, “a tomada do poder de Estado pelo proletariado implica a destruição completa da velha máquina estatal”, enquanto que, para Engels, “determinadas formas e instituições do velho aparelho de Estado são respostas transfiguradas na nova configuração estatal” (COUTINHO, 1994, p. 33). Para Marx e Engels, o que deve ser “quebrado da velha máquina estatal” — referindo-se à Comuna de Paris — “restringe-se aos aparelhos burocráticos e militares do Estado” ultracentralizados (COUTINHO, 1994, p. 34).

Dessas considerações, é possível depreender a crítica de Borón (2002) às simplificações das análises do Estado, feitas em nome do marxismo, pois que, conforme também observa Coutinho (1994, p. 16), a afirmação de Marx e Engels no início do *Manifesto Comunista*, de que “a época da burguesia simplificou os antagonismos de classe e dividiu a sociedade em dois campos opostos, burguesia e proletariado”, é redimensionada em *O 18 Brumário*, no qual Marx identifica um

"número bem mais amplo de classes e frações de classe" e identifica "conexões recíprocas entre o econômico e o político", o que supera a tese da superestrutura como reflexo/espelho da estrutura.

Coutinho (1994) comenta que, na obra madura de Marx e Engels, produzida no final do século XIX, já se depreendem transformações do Estado inglês e norte-americano no sentido da ampliação dos seus aparelhos estatais e, mais do que isto, das modificações em termos estruturais em relação às classes fundamentais. Também é possível identificar o não determinismo em termos classistas, quando Marx situa as classes num processo de contínua mudança, no próprio *O 18 Brumário*, ao comparar a situação de classes da França com os EUA.

[...] a república significava em geral apenas a forma política da revolução da sociedade burguesa e não sua forma conservadora de vida, como por exemplo nos Estados Unidos da América, onde já existem classes, estas ainda não se fixaram, mudando ou cedendo continuamente os elementos que as constituem em um fluxo contínuo [...] (MARX, 2003, p. 27).

Na França, em meados do século XIX, o que ainda se verifica não é a constituição de duas classes fundamentais, pois frações de classe são evidenciadas no âmbito mesmo do capital, determinadas pelas condições sociais de vida (condições materiais de existência). Não apenas pelas diferenças entre o capital e a propriedade fundiária, mas rivalidades estabelecidas por "inimizades pessoais, temores e esperanças, preconceitos e ilusões, simpatias e antipatias, convicções, questões de fé e de princípio" (MARX, 2003, p. 53) mantinham frações distintas de classes no interior mesmo das classes fundamentais. Isso demonstra que as alianças políticas são sempre muito mais complexas do que a atribuição determinista do interesse de uma das classes no aparelho estatal.

Também se fizeram presentes na cena política francesa do século XIX a pequena burguesia, representante dos comerciantes (lojistas), na defesa da constituição de instituições democrático-republicanas que assegurassem a minimização dos antagonismos capital-trabalho e na defesa dos direitos dos

homens, contribuindo significativamente para a conformação institucional que se convencionou chamar Estado de Direito, como estrutura mesma da democracia burguesa. "A centralização estatal, de que necessita a sociedade moderna, só emerge das ruínas da máquina governamental burocrático-militar forjada em oposição ao feudalismo" (MARX, 2003, p. 144).

Ao enfraquecer a máquina burocrático-militar, amplia-se o poder da burocracia civil no interior do Estado, e deste na defesa de seus próprios interesses. Conforme demarca o próprio Marx, "Bonaparte,¹⁸ como autoridade executiva que se tornou um poder independente, considera sua missão salvaguardar a 'ordem burguesa' [e] diante da burguesia [...] se julga ao mesmo tempo representante dos camponeses e do povo em geral" (MARX, 2003, p. 145). Nesses termos, uma série de contradições vão sendo reforçadas a partir do seu governo, gerando contornos particulares ao Estado emergente, ao ponto de serem visíveis suas maiores fragilidades, conforme expressa Marx (2003) na passagem a seguir.

[...] os negócios da classe média deverão prosperar em estilo de estufa sob o governo forte. São feitos um sem-número de concessões ferroviárias. [...] Os antecipadamente iniciados fazem *tripotage*¹⁹ na Bolsa com as concessões ferroviárias. Mas não se apresenta nenhum capital para as ferrovias. [...] Exime-se o Banco da obrigação de publicar os seus relatórios semanais. Acordo leonino do Banco com o governo. É necessário dar trabalho ao povo. Obras públicas têm início. Mas as obras públicas aumentam os encargos fiscais do povo no que diz respeito a impostos. Reduzem-se, portanto, as taxas mediante um ataque sobre os *rentiers*²⁰ [...]. Mas a classe média tem mais uma vez que receber um *douceurs*.²¹ As associações operárias

¹⁸ Louis Bonaparte, França, meados do século XIX.

¹⁹ *Tripotage*: trapaça.

²⁰ *Rentiers*: rentistas, ou os que vivem de renda.

²¹ *Douceur*: suavidade, doçura. No texto citado, traduzido como propina (*frais*).

existentes são dissolvidas [...]. Os camponeses têm que ser ajudados. Bancos hipotecários que aceleram o seu endividamento e a concentração da propriedade. [...] Nenhum capitalista quer aceitar essa condição. [...] Bonaparte gostaria de aparecer como o benfeitor patriarcal de todas as classes. Mas nada pode dar a uma classe sem tirar da outra. [...] E todas as instituições do Estado, o Senado, o Conselho de Estado, o legislativo [...] os banheiros públicos, os serviços de utilidade pública, as estradas de ferro, o *état major*²² da Guarda Nacional [...] - tudo se torna parte da instituição do suborno. Todo posto do exército ou da máquina do Estado converte-se em meio de suborno (MARX, 2003, p. 146–147).

Esses breves destaques a partir de *O 18 Brumário* nos permitem ver que Marx (2003) explicita seu descrédito de, na República que se instituíra na França, a via democrático-burguesa ser o instrumento de supressão dos antagonismos capital e trabalho assalariado. O que nos permite reforçar, por um lado, sob a tradição marxista, a não autonomia do Estado em termos de transformação das estruturas sociais, mas, de outro, permite demarcar a existência no interior do Estado de uma multiplicidade de interesses (inclusive na preservação de sua própria estrutura), para além daqueles diretamente associados às classes fundamentais, bem como os interesses privados dos agentes estatais, conforme demonstra o fragmento a seguir.

Um magote de patifes abre caminho para si na corte, nos ministérios, nos altos postos do governo e do exército, uma verdadeira matilha cujos melhores elementos, é preciso que se diga, ninguém sabe de onde vieram, uma *bohème* barulhenta, desmoralizada e ávida de saque [...]. Bonaparte põe confusa a economia burguesa, atenta contra tudo que parecia inviolável à Revolução de 1848, [...] ao mesmo tempo que despoja de sua

²² *État major*. Estado maior.

auréola de santidade toda a máquina do Estado, profana-a e torna-a ao mesmo tempo desprezível e ridícula (MARX, 2003, p. 148).

Ou seja, já em Marx é possível perceber a autonomia relativa do Estado em termos dos interesses das classes fundamentais, a percepção do Estado não apenas em termos de estrutura de dominação, mas a agência de pessoal civil, militar e político, a partir dos próprios interesses. A adjetivação dura, realista, que Marx faz do pessoal integrante do quadro do Estado precisa ser situada num período histórico que antecede o debate sobre a necessária organização burocrática do Estado, sob a qual há a defesa da impessoalidade, da seleção meritocrática, que leva em conta a autoridade técnica e a perícia. Ainda assim é uma crítica que nos lembra os correntes discursos antiestado, os quais, sob generalizações, desqualificam o público estatal em defesa de serviços privados e reforçam a ilusão de independência e autonomia dessa forma política em relação à forma social.

De outro lado, a onda de defesa incondicional do Estado, como o grande provedor, responsável por suprir lacunas e mazelas decorrentes das desigualdades estruturais, pela via do direito e das políticas públicas, ratifica e fortalece a concepção idealista de instituição responsável por preservar o bem comum, ou de se traduzir como representante da vontade geral. Em certa medida, esses elementos mantêm o Estado sendo referido como um ente abstrato e homogêneo.

Noutra abordagem, mas no quadro mesmo da tradição marxista, os estudos de Hirsch (2010) e Mascaró (2013) apresentam o Estado moderno como forma política gestada na forma social capitalista e que, portanto, reproduz em sua estrutura institucional relações de interesses e valores conflitivos, tais quais os que se apresentam no âmbito estrutural da sociedade.

No conceito de forma social trabalhado por Hirsch (2010), estão presentes as categorias da economia política marxiana, como a mercadoria, a força de trabalho, reprodução da força produtiva; a *mais valia*, o lucro do capital, o dinheiro, os processos de reificação e coisificação, sobre sua relação com a forma política, é pertinente que destaquemos as seguintes considerações do autor.

Apenas como economia de mercado, o capitalismo não é capaz de assegurar sua existência. [...] política e economia não estabelecem uma relação funcional autorregulada. [...] a separação entre “Estado” e “sociedade” não pode ser absoluta, mas se apoia em relações recíprocas sob a marca das intervenções estatais e das influências sociais sobre o Estado. [...] As duas formas sociais fundamentais que objetivam a ligação social no capitalismo são a forma valor, expressa no dinheiro, e a forma política, manifesta na existência de um Estado separado da sociedade (HIRSCH, 2010, p. 34–35; 30).

O Estado não é um centro dirigente representante da classe capitalista capaz de controlar o conjunto das relações sociais. Segundo Hirsch,

existe bem mais uma multiplicidade de instituições, organizações e grupos relativamente independentes entre si e parcialmente em disputa, que, mesmo ligados a coerções estruturais, não estão relacionados a interesses comuns e a estratégias políticas formuláveis diretamente (HIRSCH, 2010, p.47).

E é precisamente essa dinâmica que possibilita à sociedade capitalista apresentar alta capacidade de adaptação e/ou criação de ajustes para sair de crises, em relação a outras formações históricas precedentes, nas quais as forças dominantes econômica e politicamente se fundiam e se convertiam em forças explícitas e dotadas de poder militar e repressivo significativo. No estado moderno, as relações de forças são muito menos explícitas, o poder coercitivo-repressivo é atribuído ao Estado, restando veladas as forças coercitivo-repressivas privadas, as quais por vezes são subsidiárias ou controladoras de grupos no próprio espaço estatal, porém o que se apresenta ideologicamente é um Estado independente, autônomo e responsável pelas instabilidades e mazelas sociais, minimizando confrontos diretos à forma social capitalista como a responsável pelas crises.

Para Hirsch (2010, p. 49), a forma social é definida como a "relação de articulação entre estrutura social — o modo de socialização —, instituições e ações" e não somente pela organização das relações sociais produtivas. Portanto, ainda que consideremos o peso que a estrutura produtiva tem sobre uma determinada formação social, há que se considerar do autora afirmação a seguir.

A ação que forma e reproduz a instituição (rotinas consolidadas), não pode nem ser determinada simplesmente pela estrutura, nem está isenta de conflitos, mas é definida por estratégias de atores em disputa, os processos existentes de institucionalização e as suas configurações podem entrar inteiramente em oposição com as formas sociais capitalistas determinadas (HIRSCH, 2010, p. 49–50).

No âmbito do debate sobre forma social, Hirsch (2010) a relaciona à questão da instituição e da ação afirmando que a ação do indivíduo é condicionada pela estrutura e pelas instituições sociais, porém a ele se reserva sempre um grau de liberdade de ação. Ainda nesse debate, é essencial que demarcemos a distinção que o autor faz entre instituições e formas sociais, afirmando não serem idênticas. O autor é enfático ao abordar a relação entre forma social e instituição, ressaltando que não podem ser tomadas "nem como relação entre 'essência e aparência', nem de maneira funcionalista, em que a forma social necessariamente implicaria processos institucionais definidos" (HIRSCH, 2010, p. 49).

Enquanto a instituição é "expressão condensada de rotinas consolidadas" (HIRSCH, 2010, p.49), as formas sociais "[...] enquanto manifestação de contradições sociais fundamentam os processos de institucionalização, os apoiam e os delimitam, mas não os determinam de forma unívoca" (idem).

Para Hirsch, a forma política representada pelo Estado é a

[...] expressão formal determinada de relações contraditórias de socialização não pode ser explicado apenas por determinadas funções [tais como] a administração dos bens públicos, [...] a construção de uma

infraestrutura material, pois o processo de valorização e mercantil capitalistas necessitam de uma instância que lhe seja exterior, apta a garantir as condições gerais de produção que o próprio capital não pode criar (HIRSCH, 2010, p. 53–54).

Desse modo, é pertinente às classes economicamente dominantes que não se apresentem ou confundam com a classe que se encontra no governo, ou seja, no exercício do poder político. Essa aparente separação entre o Estado e as classes sociais, a relativa autonomia imputada à forma política, implica, segundo Hirsch, "um modo específico de institucionalização das relações de classe"(2010, p. 55), ou seja, a conformação de representação indireta das classes economicamente dominantes. Tal dinâmica, ao manter difusos ou mesmo obscuros os interesses dominantes, facilita o processo de formação da política do capital, dificultando a formação de grupos opositores e fazendo aprovar seus interesses. A política do capital também é reforçada na medida do interesse do Estado em si mesmo, ou seja, dos grupos dirigentes na perpetuação de sua estada no poder. Ela faz com que criem, apoiem, aprovem e/ou ratifiquem políticas que assegurem a manutenção da produção e reprodução capitalista. Esse processo, porém, também incorre em contradições, pois que há que se considerar a presença de correlação de forças estabelecida pelas lutas e reivindicações da classe trabalhadora (assalariada) ou de frações de classe com força social, popular. Por tal razão, a aparelhagem estatal não é homogênea.

No Estado (instituição) estão presentes todas as classes sociais, de modo distinto e com alianças e relações mais próximas a determinadas estruturas, de acordo com os interesses a serem defendidos. Ex.: Ministério da Economia (sistema bancário); Ministério do Trabalho (Federações de empresas; Sistema "S"; Sindicatos); Ministério do Desenvolvimento Social (Associações de Bairros, movimentos sociais coletivos de interesses específicos, etc.). Tais correlações de forças podem gerar fraturas na estrutura do Estado, as quais devem ser prevenidas ou resolvidas mediante a constituição de "processo hegemônico de direção política" (HIRSCH, 2010, p. 58). Entretanto, mesmo lançando mão de consensos políticos

para a construção de sua hegemonia e respaldá-la na forma jurídica (o que limita a força coercitiva estatal), o Estado não prescinde da violência.

Os antagonismos sociais e as relações de classe que se expressam na configuração institucional do “sistema político” são marcadas [pelas] determinações formais [...]: forma dinheiro e forma jurídica e manifestam-se na constituição das relações entre burocracia e clientela, associações de interesses divergentes e partidos, estruturas corporativas, etc. A forma política transforma as relações de classe em uma oposição entre o “povo” e o “Estado”, assim como em conflitos partidários e grupos concorrentes. Do mesmo modo, a oposição entre as classes manifesta-se sempre — ainda que de forma modificada, encoberta e “fetichizada”— sob a forma de conflitos institucionais internos e para-institucionais, bem como de disputas envolvendo partes isoladas da aparelhagem política (HIRSCH, 2010, p. 60).

As manifestações dos antagonismos no interior do Estado apontadas por Hirsch na citação anterior não resultam somente das relações econômicas de exploração e de classe, elementos que estão na base da formação dos modernos Estados nacionais mas também de “dimensões amplas e profundas do modo de socialização capitalista” (HIRSCH, 2010, p. 79) que se encontram presentes na forma social. São exemplos a presença de ideologias racistas e de gênero que, sob uma identidade nacional, instituem e fortalecem a noção de povo unitário, com traços culturais, étnicos ou biológicos comuns. A identidade nacional também ofusca e obscurece relações de classe e neutraliza as lutas políticas. E mais, sob as designações abstratas de cidadãos (eleitores) e sujeitos de direitos na relação com o Estado, priorizamos direitos civis individuais que se traduzem na configuração jurídico-formal da pessoa física, promovendo, em termos simbólicos, a “dissolução dos laços de parentesco, vizinhança e locais, destruindo ambientes sociais e culturais existentes” (HIRSCH, 2010, p. 80), ou seja, alienando-o de seu pertencimento social e cultural e produzindo

estranhamento em relação ao vínculo de classe. Essa individualização das pessoas, estimulada pela forma política capitalista e seus dispositivos jurídicos, representam, na relação com o mercado, nos termos de Hirsch, "aglomerados de competitivos proprietários de mercadorias e bens" (2010,p. 80), o que representa um processo de subjetivação a partir de elementos fundantes da forma social capitalista, especialmente a propriedade e a mercadoria.

O caráter ideológico que o próprio Estado reproduz, ao se auto definir como garantidor do bem comum e autônomo em relação à economia, fortalece o senso comum sobre a questão. Como esclarece Harvey (2006),

O Estado pode ser representado como idealização abstrata do interesse comum, o próprio Estado pode se tornar encarnação abstrata do princípio moral (nacionalismo, patriotismo fascismo). As conexões entre a formação da ideologia dominante, a definição do interesse comum ilusório na forma do Estado, e os interesses específicos reais das classes dirigentes são tão sutis como complexos. No entanto, até recentemente, e com a notável exceção dos profundos *insights* de Gramsci, os relacionamentos reais permaneceram tão opacos para a análise, como são na vida cotidiana. Somos capazes de revelar a base desses relacionamentos mais facilmente, porém, ao analisar o relacionamento entre Estado e o funcionamento do modo de produção capitalista (HARVEY, 2006, p. 80).

Na estreita relação com o modo capitalista de produção e em seu necessário apoio, o Estado desempenha, conforme salientamos nas teses de Hirsch (2010) apresentadas anteriormente e, segundo Harvey (2006), certas tarefas básicas, tais como: assegura a constituição de personalidades jurídica e física, aparentemente livres e capazes de efetuar entre si relações de trocas centrais para aquele modo de produção, assegura também o direito de propriedade, impõe regulações em favor e/ou sobre o interesse privado e público, bem como

reconhece as regulações processadas fora do âmbito estatal propriamente dito.

A necessidade de a forma política do capitalismo aparecer como um modo impessoal de poder público, constituindo-se como uma estrutura particular, uma instituição que abarca uma série de recursos, "a administração, o orçamento, o poder executivo" (CODATO e PERISSIONOTTO, 2011, p. 50) e que apresenta um interesse em "si mesmo, ou seja, a necessidade de conservação de poder e de reprodução do pessoal dirigente" (HIRSCH, 2010, p. 55–56), é a dimensão da análise que se centra no "poder governamental" (CODATTO e PERISSINOTTO, 2011, p. 46), mas não o faz de modo independente das relações de classe, do poder estatal.

Mascaro (2013) corrobora a noção de que o primado econômico e o político compõem uma "totalidade estruturada", ou seja, "constitui uma unidade na multiplicidade" (MASCARO, 2013, p. 27).

Ainda compartilhando a perspectiva marxista que concebe e problematiza o Estado "[...] na riqueza e multiplicidade de suas determinações, [e que] nenhuma das quais pode, por si só dar conta do fenômeno em sua plenitude" (BORÓN, 2002, p. 255), é possível reconhecermos o caráter produtor e contraditório desse Estado que, não apenas inserido mas coproduzido pela ordem econômica capitalista e materializado como sua forma política (HIRSCH, 2010), apresenta elementos que tensionam a configuração e o conteúdo das políticas públicas. Estas, determinadas pelas lutas e disputas de interesses de diversos atores sociais, desde os agentes corporativos do mercado, os representantes político-partidários e atores da sociedade civil com suas respectivas agendas de proposição de políticas aos seus agentes implementadores, bem como os interesses do próprio pessoal do Estado — burocratas e parlamentares.

Nesse sentido, Hirsch (2010) deixa claro que, apesar de o Estado moderno se apresentar como uma "organização impessoal de poder público" desvinculada da classe dominante, há uma vinculação direta da forma política às formas sociais, ou propriamente a "socialização capitalista" na gênese do Estado. Ou seja, "a particularidade do modo de socialização capitalista reside na separação [simbólica], mas na simultânea ligação entre Estado e sociedade, política e economia" (HIRSCH, 2010, p. 31).

Em Poulantzas²³, o vínculo economia e política aparece no caráter relacional do Estado, ou ainda, de modo mais explícito: "as relações de produção e as ligações que as compõem traduzem-se sob a forma de poderes de classe que são organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam" (POULANTZAS, 2000, p. 25), e as relações políticas e ideológicas "estão presentes de maneira específica a cada modo de produção, na formação das relações de produção" (POULANTZAS, 2000, p. 25) e reprodução.²⁴

Corroboram essa perspectiva Codato e Perissinotto (2011) ao defenderem que "[...] a tese materialista do Estado consiste em afirmar, como sintetizou Marx no *'Prefácio', de 1859*, a existência de uma correspondência entre a estrutura jurídico-política e a *'anatomia da sociedade burguesa'*, isto é, as relações de produção capitalistas" (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 57).

Desse modo, a relação da economia com o Estado não pode ser concebida como espaços ou níveis independentes, autônomos, mas, conforme refere Poulantzas (2000): "[...] a consequência disto é o que Marx chama de 'imbricação' estreita ou 'mixagem' do Estado e da economia" (p. 17), ou seja, a estrutura de produção não opera de modo autossuficiente, circunscrita a leis imutáveis — antes, opera também em nítida relação com o Estado. Para maior clarividência, as palavras do próprio autor, a seguir:

Vê-se o aparecimento dos 'trabalhadores livres', possuindo apenas sua força de trabalho e não podendo introduzir-se no processo de trabalho sem comprometimentos do proprietário, comprometimento representado juridicamente pelo contrato de compra e venda da força de trabalho. É esta estrutura precisa das relações de produção

²³ Em sua produção pós superação da influência Althusseriana.

²⁴ Hirsch (2010) critica Poulantzas quanto à sua formulação sobre o caráter relacional do Estado argumentando que o caráter relacional pressupõe autonomia das partes, portanto Poulantzas conceberia política e economia como instâncias separadas. Não nos ateremos a essa polêmica por entender que a definição da autonomia relativa do Estado já responde negativamente ao argumento de Hirsch.

capitalista que transforma a força de trabalho em mercadoria e o excesso de trabalho em mais-valia e que dá lugar igualmente nas relações do Estado e da economia a uma separação relativa, base da ossatura institucional própria ao Estado capitalista, pois traça novos espaços e campos relativos respectivamente ao Estado e à economia (POULANTZAS, 2000, p.17).

A partir de tal perspectiva, se funda a tese da autonomia relativa do Estado em Poulantzas, a qual nos parece ser o elemento que corrobora a produção da teoria materialista do Estado e possibilita avanços nas leituras mais recentes dessa relação.

Para Hirsch (2010), pautar a análise do Estado a partir da forma de socialização capitalista não é desconsiderar a relação entre trabalho assalariado e capital, mas há que se considerar uma

inteira série de outros antagonismos sociais, de relações de domínio, de exploração e de subordinação: sexuais, religiosas, culturais, regionais [...] que não resultam meramente das relações capitalistas de classe, e não desapareceriam de modo algum com elas (HIRSCH, 2010, p. 39).

Desse modo, há que se considerar o Estado na complexidade e diversidade de seus aparelhos (ou estruturas institucionais), as relações de classes e de grupos que se estabelecem, suas capacidades de "adaptação em relação às modificações das relações sociais", as contradições manifestas em disputas e concorrências internas, ou seja, o Estado não é uma unidade organizativa fechada que opera exclusivamente sob o "interesse próprio de seus funcionários burocráticos e políticos" (HIRSCH, 2010, p. 32), ainda que esses se encontrem presentes nas ações do Estado.

Em síntese, na relação entre economia e política, e a partir da concepção do Estado como um complexo de relações sociais, é adequado falarmos da utilização de classe do Estado e não de uma natureza de classe do Estado (ainda que reconheçamos os condicionantes de classe na formação/gênese

do Estado moderno, por exemplo). Ao considerá-lo como a forma política da sociedade capitalista, porta as contradições que estruturam esse modo de organização social, sendo o tempo todo operado na produção de dispositivos jurídico-normativos, por exemplo, a serviço de uma das classes fundamentais ou de frações de classe.

Não se pode compreender o Estado como um espaço exterior à economia, porém, para evitar determinismos, não podemos compreendê-lo meramente como reflexo das relações de produção. Pensá-lo com uma natureza de classe, preliminarmente, é retirar o caráter contraditório de suas agências e da correlação de forças de aparelhos privados de hegemonia, nem sempre funcionais ao domínio econômico.

Caso o Estado, como objeto de análise, não seja tomado em sua dinâmica e funcionamento, na confrontação da agência de seu pessoal, suprimiremos a possibilidade de compreendê-lo na sua dialética, estrutura e ação. Desse modo, se tornarão opacas as múltiplas relações e alianças de interesses que seus agentes, por meio das instituições e dispositivos de que dispõem, estabelecem com classes, segmentos de classe e grupos organizados da sociedade civil, no cotidiano das políticas públicas.

O caminho teórico apresentado até aqui reforça a negação do Estado como representante do bem comum, põe em questão a tese de que ele represente exclusivamente a classe economicamente dominante, reconhece sua conformação moderna como a forma política derivada da forma social capitalista, porém, dialeticamente o concebe como um espaço cuja estrutura institucional porta uma autonomia relativa. E assim entendido, o Estado, por ser um campo estratégico, é o *locus* de excelência das lutas políticas.

O Estado, não mais que os outros dispositivos de poder, não se choca com limites num exterior radical: e isso não porque ele seja uma entidade onipotente frente a um nada exterior, mas porque ele comporta, inscritos desde então em sua materialidade, os limites, internos a seu campo, impostos pelas lutas dos dominados. [...] As lutas estão inscritas no campo estratégico dos dispositivos e aparelhos de

poder, as lutas políticas que atuam no Estado em seu campo estratégico próprio, sem estar, no entanto e forçosamente, integradas no poder das classes dominantes (POULANTZAS, 2000, p. 154).

Codato e Perissinotto (2011) corroboram a afirmação anterior na obra *Marxismo como ciência social*, em que buscam construir a análise do Estado a partir de textos de Marx, e afirmam ser possível apreender deles elementos para além da compreensão do Estado nas suas funções reprodutivas, mas, em análise conjuntural desses estudos, lendo as “lutas políticas entre indivíduos, grupos, facções e frações de classe, é possível perceber o Estado como uma instituição dotada de recursos organizacionais próprios, recursos esses que lhe conferem capacidade de iniciativa e capacidade de decisão” (CODATO e PERISSINOTTO, 2011 p. 44).

Os autores reconhecem ainda que o “Estado não se esgota no poder de Estado”, possui uma “ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida simplesmente à dominação política” (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 36). Eles próprios indicam três noções complementares, mas distintas:

(i) a ideia de autonomia do político (i. e., do nível jurídico-político) em relação ao nível econômico; (ii) a ideia de autonomia da política (i. e., da prática política) em relação à prática econômica; (iii) a ideia de autonomia do Estado (i. e., do aparelho do Estado) em relação à sociedade civil (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 12).

Isso não significa fazer apologia à plena autonomia do Estado, mas constatar que é relevante pôr em debate as múltiplas interpretações da autonomia política presente nas obras da tradição teórica marxista.

Apresentado o debate que perpassa a autonomia relativa do Estado, explicita os interesses de classes nele presentes e o definem como a forma política derivada da forma social capitalista, passaremos no próximo item a reflexões direcionadas ao caráter contraditório do Estado e seu tensionamento frente à defesa radical dos processos democráticos.

Na direção dos argumentos postos e apresentados e levando em conta o aspecto relacional do Estado e de seus agentes, procedemos às análises, evidenciando a mediação que o Estado desempenha por meio de seus agentes nas atividades administrativas e burocráticas mais rotineiras, e, por essa razão, apresentamos no próximo item o debate sobre o pessoal de Estado — nos termos de Poulantzas (2000) — e dos intelectuais, funcionários burocráticos ou políticos, nos termos de Gramsci (2014b). Essas reflexões contribuíram para as análises apresentadas no último item desta tese quando abordamos a produção de ações intersetoriais no processo de realocação de moradores da região portuária de Paranaguá.

2.2 Agentes implementadores de políticas públicas no quadro do pessoal do Estado

As ideias são grandes [...] na medida em que mostram concretamente o processo das ações através das quais uma vontade coletiva, organizada traz à luz aquela relação (a cria) ou, ao trazê-lo à luz, a destrói, substituindo-a. Os grandes projetistas falastrões são o que são, justamente porque não sabem ver os vínculos da “grande ideia” no ar com a realidade concreta, não sabem estabelecer o processo real de efetivação. O estadista de qualidade intui simultaneamente a ideia e o processo real de efetivação: formula ao mesmo tempo o projeto e o “regulamento” para a execução (GRAMSCI, 2014b, p. 289)

Tomando como base as análises de Codato e Perissinotto (2011), Coutinho (2011a), Quintaneiro et al. (2003) e Buciglucksmann (1990), podemos depreender que, desde Rousseau — que se ocupa não somente de historicizar e analisar as formações sociais e os regimes políticos mas também de refletir sobre os processos de socialização que se referem ao próprio homem, e este, no desempenho do governo — passando por Hegel (1997), com a noção da burocracia estatal como classe universal; por Weber (1974), que se ocupa da burocracia como

instrumento de racionalização, dominação legítima para obediência às ordens institucionais e valorização da autoridade técnica (especialização e perícia); por Gramsci (2014a), ao insistir nos vínculos orgânicos desse pessoal, ao problematizar a questão dos intelectuais e dos funcionários sob a concepção do Estado ampliado; por Poulantzas (2000), na fase de sua produção em que corrobora a análise gramsciana do Estado como uma relação com os demais processos da vida social e, portanto, com autonomia relativa constituída na ação do pessoal do Estado—, os agentes estatais implementadores de políticas figuram como sujeitos relevantes no processo de consolidação histórica do Estado burguês, porém sua atuação política é secundarizada como objeto de análise particular.

Na tradição marxista, ao menos no percurso analítico que realizamos, o trato teórico conceitual aos agentes estatais é difuso e polissêmico. Por essa razão, apresentamos neste item reflexões baseadas em autores dessa tradição que nos permitem caracterizar os agentes implementadores de políticas públicas, situados no quadro mais amplo do pessoal do Estado. Temos consciência de que a opção por construir um entendimento do que caracteriza esses sujeitos porta dúvidas e incompletudes típicas de um fenômeno em caráter exploratório mas também a julgamos mais desafiadora do que a adoção da categoria burocracia de Weber. Concordamos que se mantém pertinente o referencial conceitual da burocracia weberiana na análise de vários aspectos do funcionamento do Estado, porém, a partir dela, se enfatizam a técnica, a perícia e a impessoalidade como elementos referenciais do pessoal do Estado, os quais, entendemos, devem ser problematizados sob a matriz marxista, que procura ressaltar os vínculos estruturais, classistas e a dimensão política presentes na agência desse pessoal, sem desconsiderar a perícia e a técnica como elementos relevantes que integram o trabalho desses agentes.

Considerando nossa aproximação à teoria materialista do Estado, cabe lembrar que ela nos permite romper com a lógica de ver como atribuição do Estado o bem comum, o qual se traduziria na forma de um aparelho impessoal de poder público e poria em explícito os distintos interesses presentes no espaço estatal. Quando entendido como um aparelho impessoal, o Estado se descola de sua relação com a forma social, não se

deixando ver como forma política diretamente produzida pela forma social capitalista.

Para que mais adiante deixemos explícita a caracterização do pessoal do Estado em Gramsci e Poulantzas, vale destacarmos noções que as antecedem e ainda se encontram de algum modo presentes em estudos que abordam essa questão, mas que, em alguns casos, se colocam num quadro referencial distinto.

2.2.1 - Considerações preliminares sobre pessoal do Estado

Retomemos Hegel (1997) para lembrar que, em sua obra, o pessoal do Estado — ou burocracia — aparece como classe universal, que se efetiva como tal na medida em que representa os interesses gerais da vida social. Esta, por sua condição, não deveria se ocupar da supressão de suas carências imediatas. Para o autor, a burocracia, como classe, "deverá ser recompensada mediante uma indenização dada pelo Estado que solicita sua atividade, de modo que, nesse trabalho pelo universal, possa encontrar satisfação o seu interesse privado" (HEGEL, 1997, p. 182). Ou então, mediante requisição do Estado, ser composta dos que já detêm fortuna privada, lhes sendo possível o trabalho pelo bem universal.

Em Hegel também há a proposição de uma estrutura hierárquica de pessoal — "representantes do poder governamental, por funcionários executivos e também por autoridades mais elevadas com poder deliberativo e, portanto, colegiadamente organizada" (HEGEL, 1997, p. 266–267) — que, por meio de vigilância, exija da classe universal que preserve e cumpra o interesse geral do Estado e faça com que sejam minimizados os interesses particulares. Essa é, para Hegel, a função central do pessoal do Estado. Ou, nos termos da formulação de Souza Filho (2006), para Hegel, "a burocracia [...] é um instrumento do governo com responsabilidade de Estado para garantir o interesse geral frente aos interesses particulares apresentados pelas corporações" (SOUZA FILHO, 2006, p. 67). Essa é a concepção mais frequentemente encontrada no entendimento do próprio pessoal do Estado quanto à sua atuação.

Entretanto, pelo caráter contraditório do próprio Estado — que, no capitalismo, é a instituição que historicamente atende também os interesses de segmentos sociais economicamente não dominantes — a burocracia não somente não se efetiva como uma classe universal, mas se traduz como agente representante de interesses particulares no interior do próprio Estado.

Souza Filho (2006), ao se reportar a Marx nas análises da *Filosofia do Direito*, demonstra que esse autor

[...] consegue perceber que não há na burocracia uma orientação voltada para o interesse geral, identificando nela a materialização de interesses particulares presente no Estado. Nesse sentido, conforme Marx sinaliza, existe uma relação de afirmação-negação da burocracia com as corporações (SOUZA FILHO, 2006, p. 67).

Na tradição marxista, uma das primeiras distinções estabelecidas nesse debate é produzida por Lênin, ao diferenciar burocracia e quadro técnico. Por burocracia, denomina os funcionários do Estado burguês, os quais se ocupam do controle e do registro, e por quadros técnicos, o pessoal com formação científica (LÊNIN, apud NETTO, 2004, p.118). Todo esse debate é estabelecido no contexto de gênese de uma sociedade socialista, na qual há que se considerar a possibilidade de uma variedade de formas políticas que venham a se edificar. Já no debate apresentado por Netto (2004, p. 115), se pode considerar que, dentre as formas políticas que venham a se estabelecer, os quadros técnicos e o pessoal especializado terão permanência. O que se depreende das leituras feitas da afirmação de Lênin, mencionada no parágrafo anterior, é que o pessoal integrante do quadro técnico seria melhor utilizado sob formas políticas socialistas.

Em Lênin (apud NETTO, 2004), distinguem-se as atividades afetas ao controle da produção, da distribuição dos produtos, do registro do trabalho, enfim, as atividades tipicamente administrativas, aquelas em cuja operação precisam ser acionados conhecimentos especializados, a exemplo dos quadros de nível técnico e superior, dentro da organização burocrática. "Ou seja, a dominação da burocracia em sentido

estrito está vinculada à forma de controle e registro estabelecidos por ela"(SOUZA FILHO, 2006, p. 73) e não fixada ou coordenada pelo pessoal do quadro técnico de especialistas. Confrontando essa leitura à noção contemporânea de burocracia, que abarca todo o quadro do pessoal de Estado, temos como efeito o obscurecimento dos dilemas e conflitos vivenciados por integrantes do quadro do pessoal técnico que tenham discernimento da dimensão política de sua atividade. A defesa de Lênin (apud NETTO, 2004) é de que, numa sociedade socialista, as atribuições de registro e controle sejam de responsabilidade dos próprios trabalhadores que executam as atividades produtivas.

O estudo realizado por Souza Filho (2006) acerca do *Estado, da burocracia e do patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira* traz contribuições importantes quando se trata de pensar o Estado, em sua ossatura material e em seu funcionamento, na tradição marxiana, conforme explicitamos no excerto a seguir.

O Estado, enquanto estrutura de dominação, extingue-se na medida da constituição do comunismo. No entanto, existirá uma estrutura organizativa ou administrativa dessa nova sociedade que não se confundirá com dominação de classe. A ideia utópica de inexistência de estrutura de administração e organização da sociedade não se aplica à concepção marxiana (SOUZA FILHO, 2006, p. 58–59).

Diretamente em Marx (1989), podemos afirmar a relevância que o autor dá à questão da dominação exercida pela burocracia na relação mando-obediência, quando se refere à experiência da administração da Comuna de Paris. Para Marx (1989), o fato de se tratar de um governo da classe trabalhadora lhe imputava uma essência de República democrática e que poderia se traduzir como a forma política que contribuiria para a libertação da economia do trabalho. Nas palavras de Souza Filho,

[...]apesar da questão central da dominação estar vinculada à questão da classe e sua superação depender da “libertação econômica do trabalho”, Marx analisa

positivamente a estrutura de gestão da Comuna, na medida em que ela procura enfrentar a dominação estabelecida na relação de mando-obediência presente na organização burocrática, a partir da reestruturação da administração, realizada através da incorporação de mecanismos democráticos (2006, p. 72).

Ou seja, nos próprios textos de Marx há uma consideração do que pode se configurar como experiências mais ou menos democráticas de organização da administração pública, mesmo em Estados em condições de transição a outros regimes políticos e, ainda assim, no contexto do sistema de produção capitalista. Nesse sentido, concretamente, o Estado "não é nem a expressão de uma vontade geral nem o mero instrumento de uma classe, mas a objetivação de uma relação estrutural de classes e exploração" (HIRSCH, 2010, p. 32).

Nessa dinâmica contraditória sob a qual se organiza o Estado, outro elemento é evidenciado na literatura abordada, qual seja, a configuração de interesses corporativos do pessoal do Estado, ou ainda, a constituição de interesses do Estado nele mesmo, em sua permanência e manutenção nos termos estabelecidos. O interesse do pessoal do Estado nas suas próprias questões, ao mesmo tempo que indica uma relativa autonomia do Estado, pode também jogar um peso decisivo na manutenção do "[...] processo de reprodução econômica como processo de valorização do capital" (HIRSCH, 2010), pois, segundo esse autor,

[...] o interesse do Estado em si mesmo — ou, mais precisamente: o interesse próprio de seus funcionários burocráticos e políticos — é, que faz com que ele tenha relativa independência frente a influências diretas, tornando-se o garantidor das relações de produção capitalista. O pessoal do Estado se vê então induzido a garantir os pressupostos para o êxito dos processos de acumulação e de valorização, mesmo quando não haja qualquer influência ou pressão direta por parte do capital (HIRSCH, 2010, p. 32).

A tese de Hirsch (2010), apresentada anteriormente, se não desacredita, ao menos não explicita possibilidades de tensionamento às práticas de dominação e mando que possam ser provocadas pelo pessoal do Estado, seja via processos de democratização das relações afetadas ao desempenho de suas próprias atribuições ou outras formas. Entretanto, Coutinho (2000) nos lança luzes para relativizá-la, ao indicar que o processo de construção de um novo bloco histórico, nos termos gramscianos, passa pela produção da hegemonia dos trabalhadores, a qual resulta da elevação dos interesses econômico-corporativos aos interesses ético-políticos, na qual participa, como classe trabalhadora, o pessoal do Estado.

Para Coutinho, a proposta gramsciana, que "sintetiza dialeticamente pluralismo e hegemonia" (2000, p. 32), evidencia por meio da socialização da política a questão de que "a classe operária, sem perder sua centralidade, não é mais o único segmento social empenhado em promover uma transformação socialista e democrática da sociedade" (idem): a ela podem se associar outros tantos sujeitos coletivos.

A exemplo de formação do Estado moderno, em que a ruptura procedida não suplanta integralmente o já existente, temos clareza de que os processos de transição econômico-sociais e político-culturais não se constituem como algo totalmente inovador ou que consigam implementar algo que não esteja de algum modo fundado em bases já existentes. O novo sempre porta traços do antigo ou, nas palavras de Fernandes: "[...] mesmo os que são movidos pela motivação política da mudança social profunda acabam sendo alcançados de algum modo pela força dessa trama que nos ata ao enredo da permanência" (FERNANDES, 2005, p. 9). Parece-nos que essa dinâmica persiste na agência do pessoal de Estado, conforme explicita Mascaro (2013).

O surgimento das formas econômicas e políticas do capitalismo também não se fez por uma criação original ou por uma aparição repentina de suas estruturas e instituições. Sua constituição, mesmo que instaurando aparatos novos e específicos, fundou-se em embriões históricos. [...] o estabelecimento da forma política estatal valeu-se de aparatos políticos já existentes ou embrionários.

Corpos militares e de funcionários administrativos e fiscais do feudalismo em dissolução servem de base para o estabelecimento do aparato estatal. Um velho saber dos juristas [...] também se apresentou como elemento terceiro à relação entre burgueses e trabalhadores assalariados, dando-lhe talhe. Ritos, procedimentos, simbologias, mistificações e louvores do poder estatal derivam daqueles já assentados historicamente em relação a monarcas, líderes religiosos e senhores feudais (MASCARO, 2013, p.29).

Nessa mesma direção, recorreremos a Gramsci (2014a) quando afirma que, ao emergir na história, um novo grupo social essencial encontra categorias de intelectuais já existentes, "representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas" (GRAMSCI, 2014a, p. 16), como ocorre na constituição do capitalismo. Usa os eclesiásticos como exemplo dessa categoria de intelectuais com permanência na nova formação. Essa categoria intelectual é organicamente ligada à aristocracia fundiária e por muito tempo na história monopolizou saberes e serviços importantes como "[...] a ideologia religiosa, isto é, a filosofia da ciência da época, a escola [e com ela] a instrução, a moral, a justiça, a beneficência, a assistência, etc." (GRAMSCI, 2014a, p. 16).

Dentre as características das categorias de intelectuais tradicionais apontadas por Gramsci, reside o seu espírito de grupo e sua qualificação, que "eles põem a si mesmos como autônomos e independentes do grupo social dominante" (GRAMSCI, 2014a, p. 17). Dessa dinâmica de formação de intelectuais, não só a partir de grupos sociais essenciais mas também pelo poder central do monarca, surgem novas categorias identificadas e nominadas por Gramsci como a "aristocracia togada, com seus próprios privilégios,²⁵ bem como

²⁵ Sobre o entendimento gramsciano de privilégios, devemos demarcar que ele surge na estreita relação com a questão das prerrogativas, conforme o autor explicita: "[...] só se pode falar de prerrogativas com referência a corpos constituídos e com referência às funções políticas,

uma camada de administradores etc., cientistas, teóricos, filósofos não eclesásticos" (GRAMSCI, 2014a, p. 17).

Os traços das práticas dessa categoria de intelectuais tradicionais não apenas se mantêm contemporaneamente em instituições da sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) como encontram consonância na estrutura institucional do Estado, seja em seus colegiados deliberativos (parlamentos ou, a exemplo da realidade brasileira, em representações nos Conselhos de políticas públicas), integrando o quadro de intelectuais/funcionários voluntários do Estado, nos termos do que é possível depreender da leitura gramsciana (2014b). É a tese do Estado ampliado de Gramsci que nos permite assim considerá-los como funcionários do Estado, como contraponto aos referenciais weberianos, compostos da autoridade burocrática, pautada na hierarquia funcional, na técnica e na perícia (WEBER, 1974).

Por outro lado, Gramsci (2014b) também indica o fato de que, na história do desenvolvimento das formas estatais, estas não prescindiram da formação de um tipo de funcionário de carreira, para cujas atribuições burocráticas fora tecnicamente treinado.

[...] toda forma social e estatal teve um problema dos funcionários, um modo de formulá-lo e resolvê-lo, um sistema particular de seleção, um tipo próprio de funcionário a educar. [...] O problema dos funcionários coincide em parte com o problema dos intelectuais. [...] se é verdade que cada nova forma social teve necessidade de um novo tipo de funcionário, também é verdade que

não como benefícios na vida econômica: a prerrogativa não pode deixar de ser 'estritamente' ligada à função social e à explicitação de determinados deveres. Por isto, deve-se ver se os 'privilégios' não são apenas 'prerrogativas' degeneradas, ou seja, invólucros sem conteúdo social e funcional, benefícios mantidos parasitariamente mesmo quando a função pela qual eram justificados, havia caducado" (GRAMSCI, 2014b, p. 271). Ou seja, há que se repensar no transcorrer do movimento histórico, determinadas prerrogativas originalmente constituídas como conceitos jurídicos e que se tornaram conceitos morais de reprovação quando não mais fazem sentido público, ou seja, quando não se traduzem mais como serviços estatais necessários.

os novos grupos dirigentes jamais puderam prescindir [...] da tradição e dos interesses constituídos, isto é, das formações de funcionários já existentes e constituídas antes de seus advenços (GRAMSCI, 2014b, p. 90).

Além das duas categorias distintas — a dos intelectuais tradicionais e dos burocratas, que ainda compõem o quadro do pessoal do Estado em diversas formações sócio-históricas —, evidenciamos sujeitos cujas iniciativas se fundam sob práticas democráticas de gestão, sob o referencial da grande política e da utopia de edificação de uma nova ordem social, não correspondendo a interesses próprios do pessoal do Estado ou de governos, mas que expressam possibilidades de fortalecimento da participação social e popular nas decisões estatais, no sentido do momento ético-político.

Entretanto, nos estudos da administração pública, raramente os agentes diretamente vinculados ao quadro técnico-especializado são tidos como um coletivo com potenciais à democratização da gestão. Casos de experiências exitosas de gestão pública democrática enaltecem processos ou iniciativas de sujeitos individualmente ou a incidência de práticas democráticas que se originam da iniciativa de coletivos organizados da sociedade civil, não mencionando a atuação política de quadros do pessoal do Estado, na condição de sujeito coletivo.

A gestão pública democrática é, com frequência, definida nesses termos pela presença de institucionalidades de decisão ampliada nas quais participam a sociedade civil organizada, ou mesmo atribuída como resultado de processos e mecanismos de decisão e controle social, a exemplo das conferências e Conselhos de políticas públicas ou até do arcabouço estratégico instrumental em que, no caso brasileiro, se baseia o orçamento participativo.

Por essas razões, é fundamental que tenhamos presente que os agentes estatais podem constituir um processo de construção hegemônica como coletivo que defende práticas democráticas de gestão na perspectiva de um processo transitório de sistema econômico e regime político, como guerra de posição na direção da revolução, e não meramente o

aperfeiçoamento desse mesmo Estado burguês. Ao nos colocarmos tal questão, é possível tomá-la como elemento concreto, materialização de uma precondição ao tensionamento das formas até hoje predominantes de funcionamento do pessoal do Estado, isto é, a evidenciação de defesa dos próprios interesses ou a falsa noção de agência passível de neutralidade, impessoalidade, rigidez normativa, ou ainda, a romântica tese da ação para o bem comum. Desse modo, o uso da expressão burocracia, ao se referir ao pessoal do Estado, pode nos dar a noção equivocada de uma unidade própria desse grupamento, retirando-lhe as contradições e ocultando vínculos orgânicos e interesses distintos.²⁶

Também não é possível transpor para o interior da estrutura estatal, em termos do pessoal do Estado, a lógica mesma da divisão social e técnica alcançada pela revolução industrial. Ainda que seja possível falarmos de uma especialização do Estado capitalista, se nos fundamentarmos na tradição crítica, o seu funcionamento burocrático não poderá ser explicado pela lógica da autoridade técnica (da perícia), de um corpo funcional que se distancie das práticas políticas, pois isso obscureceria as contradições sob as quais operam os intelectuais ou agentes estatais implementadores de políticas.

Em igual medida, a caracterização do pessoal do Estado, pela mesma lógica da divisão social e técnica do sistema produtivo (entre trabalho intelectual e trabalho manual), é considerada por Hirsch (2010) como uma racionalidade simplista, pois desconsidera elementos afetos à socialização capitalista (forma social) que implicam ação dos agentes do Estado.

Também Poulantzas (2000) acrescenta a essa análise os elementos que se referem às distinções que podemos evidenciar no quadro do pessoal do Estado, constituindo burocracias com identidades singulares, como a administrativa, a judiciária, a militar, etc., demarcando não se tratar de uma unidade. Acrescenta ainda que o lugar de classe que ocupam seus

²⁶ Por isso, entendemos que essas contradições ficariam menos evidentes se adotássemos, nesta tese, tanto a terminologia burocracia quanto aquela legalmente estabelecida para designar tais agentes, ou seja, funcionários ou servidores públicos. Por isso, nossa opção pela denominação agentes estatais implementadores de políticas públicas.

integrantes é um componente adicional que não nos permite tratar o pessoal do Estado sem contradições internas.

Tampouco o pessoal do Estado pode ser identificado por uma relação orgânica imediata de classe. Há que se distinguir, conforme Gramsci (2014a) explicita ao estudar os intelectuais, os segmentos e as funções que desempenham os dirigentes, burocratas, técnicos, especialistas, etc. Para tal, fazemos uma breve recuperação da noção pessoal de Estado na tradição marxista dando ênfase, ao final deste item, à categorização mais ampliada do que Gramsci trata como funcionários do Estado. O autor, além de afirmar a necessidade de reconstruir as análises do que toca ao desenvolvimento dessa questão, afirma que "o problema dos funcionários coincide em parte com o problema dos intelectuais" (GRAMSCI, 1990, p. 92). São essas duas noções, que se articulam em torno do que denominamos pessoal do Estado, que abordaremos mais adiante.

2.2.2 Sobre o pessoal do Estado na tradição marxista

Expressas algumas questões preliminares, voltamos à literatura na tradição marxista apresentando elementos que nos permitem reflexões sobre o pessoal do Estado. Ainda que essa categoria tenha sido gestada por Poulantzas somente no último quarto do século XX, outras denominações foram sendo utilizadas para referenciar esse grupo específico.

Em Marx não há propriamente uma preocupação central com o pessoal do Estado, porque também dispersas são as passagens que, de algum modo, se voltam à dimensão institucional do Estado, não chegando a se traduzir como formulação explícita.

Isso é compreensível, por ser a teoria, no quadro do materialismo histórico-dialético, uma possibilidade advinda da atividade intelectual (reflexão/abstração) sobre os fenômenos sociais concretos, e não haveria como se exigir de Marx análises sobre a dinâmica de funcionamento de Estados para além daqueles fenômenos afetos à realidade conjuntural de sua existência e de algum *insight* decorrente de análises de tendências econômico-sociais e políticas possíveis, desde a concretude de um determinado modo de produção, organização e reprodução social. O que encontramos são algumas

referências pontuais ao pessoal do Estado em textos de Marx sobre a conjuntura francesa de meados do século XIX, em *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte* e na leitura da produção de Codato e Perissinotto (2011),²⁷ que apresentamos no decorrer deste subitem.

Em passagens de *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (2003), é possível observar a referência de Marx à existência na França de um poder executivo que opera sob imensa organização burocrática e militar, que conta com um exército de meio milhão de funcionários, ao lado de mais meio milhão de tropas que, caracterizados como parasitas nascidos ao tempo da monarquia absoluta, aprisionam a sociedade francesa. Dessas passagens, Codato e Perissinotto (2011) destacam que Marx, ao se referir a um exército de funcionários, dá pistas para compreender o Estado como um aparelho cuja dinâmica de seus agentes tende a evidenciar o interesse nele próprio e não se traduzindo unicamente como um poder subordinado à sociedade. Os autores destacam "o fenômeno do parasitismo burocrático e do empreguismo público ao lado do caráter despótico da organização estatal" (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 44 – 45), passíveis de serem apreendidos dos textos de Marx.

Outro aspecto importante, quando se trata de pensar o quadro do pessoal do Estado, é observar, na dimensão institucional do Estado, a distinção estabelecida por Marx entre aparelho e poder de Estado. Quando trata da questão do aparelho de Estado, ele diferencia "a classe ou fração economicamente dominante e a classe, ou fração, ou grupo politicamente governante" (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 46). A questão apresentada deixa claro que o fato de uma classe ou fração determinada ter o governo de um Estado não significa que se traduza como classe dominante e vice-versa. Essa distinção resultará em Gramsci (2014a) na produção dos conceitos de direção e domínio (1990), e, nessa mesma direção, Hirsch (2010) e Mascaro (2013) destacam a constituição do Estado como forma política do capitalismo, porém não se apresentando como tal — ou seja, a separação entre classes dominantes economicamente e frações ou grupos que exercem a

²⁷²⁷ A partir de análises das obras marxianas: *A burguesia e a contrarrevolução* (1948), *As lutas de classe na França de 1848 a 1850* (1950) e *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (1952).

direção política — mecanismo que reforça, em termos simbólicos e no senso comum, a autonomização da política.

Em Harvey (2005), também encontramos passagens que tratam do pessoal do Estado quando se refere à dimensão ilusória de que o Estado representa interesses supraclasses sociais. Essa é uma das estratégias do Estado capitalista: parecer independente e autônomo no funcionamento de suas instituições (Harvey, 2005), sendo que os funcionários do Estado, portanto, precisam se apresentar e legitimar como representantes da sociedade, porém, situados acima dela. Os interesses de classe, ao serem operados pelo Estado, transformam-se ilusoriamente em interesse geral.

Internamente no aparelho do Estado, nem todos os seus organismos e, por conseguinte, nem todos os agentes por eles responsáveis detêm poder efetivo. Codato e Perissinotto (2011) identificam nos estudos que fazem da obra marxiana a afirmação de que a "capacidade de iniciativa governamental [ou] poder político, concentra-se em núcleos específicos do sistema institucional de aparelhos do Estado" (p. 49), e o poder real que lhes cabe pode ser avaliado pela "proximidade ou distância que mantiver em relação ao centro decisório" (idem) e aos recursos orçamentários e executivos de que dispõem. "Marx também chama de 'postos decisórios', de onde se controlam efetivamente 'as rédeas da administração' e níveis subordinados [aqueles] sem qualquer poder executivo" (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 50). Um dos exemplos de organismo de nível subordinado, citado por Marx em *Lutas de classe na França* e destacado por Codato e Perissinotto (2011) é a constituição de uma "comissão especial permanente encarregada de pesquisar os meios para melhorar [as condições de vida] das classes trabalhadoras" (p. 49), cujo traço principal é a produção de estudos acerca de tema polêmico, e não a participação nos processos decisórios sobre ele.

Assim, é possível reconhecer uma realidade institucional do Estado, sobre a qual persiste uma lógica própria, bem como interesses específicos dos agentes estatais, sem que isso limite a análise sobre o poder de Estado. Ou seja, quais as relações sociais que se produzem e reproduzem com as ações efetivadas pelo Estado em sua dimensão institucional (aparelho de Estado) e materializadas pelas práticas de seu pessoal. Ou, nos termos

de Gramsci (1990), quando este, ao tratar da burocracia estatal, afirma ser necessário e

[...] interessante pesquisar e examinar as relações econômicas e políticas reais que encontram sua forma organizativa, sua articulação e sua funcionalidade nas diversas manifestações de centralismo orgânico e democrático em todos os campos da vida estatal e (unitarismo, federação, união de Estados confederados, federação de Estados ou Estado Federal, etc.); na vida interestatal (alianças, formas várias de constelação política internacional); na vida das associações políticas e culturais (maçonaria, Rotary Club, Igreja Católica); sindicais, econômicas (cartéis, trustes); no mesmo país, em diversos países (GRAMSCI, 1990, p. 93).

Essa afirmação de Gramsci se aplica também à análise do pessoal de Estado, indicando a necessidade de compreensão das relações políticas que o pessoal de Estado estabelece com uma série de aparelhos privados de hegemonia, sejam eles de natureza político-cultural ou econômico-corporativos e também a relação com agências interestatais de fomento à gestão pública.

Complementarmente à análise gramsciana, damos destaque às afirmativas de Hirsch (2010), que podem ser aplicadas ao debate sobre o pessoal do Estado na tradição marxista, quando ele afirma que:

A separação entre trabalho manual e intelectual e a progressiva diferenciação dessa divisão de trabalho pertencem à 'estrutura básica das relações capitalistas de produção'. A isto está ligada a possibilidade de que surjam tipos bastante diversos de 'intérpretes profissionais' da sociedade e de 'fabricantes de ideias', o que representa um fundamento importante para a regulação. É isso o que permite a formulação de discursos relativamente independentes das posições de interesses imediatos e das constelações de forças sociais, que podem ser reformados e combinados, tornando-se fundamentos de

projetos hegemônicos. O espaço para a autonomização dos discursos ideológicos é, portanto, limitado. Eles sempre permanecem vinculados a posições sociais e materiais, a práticas e experiências. Eles não podem se desenvolver de maneira independente da estrutura concreta dos modos de acumulação e regulação, e nem da posição ocupada pelos indivíduos neles (HIRSCH, 2010, p. 121).

Ou seja, em termos de poder do Estado, identificar como se articulam mediatamente os discursos ideológicos de seus intelectuais com a estrutura e os diversos campos da vida estatal e as organizações vivas da sociedade, sejam elas de caráter econômico-mercantil, grupamentos da sociedade civil organizada ou mesmo organizações religiosas. Essas organizações historicamente desempenharam poder político associado aos Estados.

Nessas análises, é possível evidenciar não apenas os vínculos às duas classes fundamentais presentes no capitalismo mas também uma série de outros vínculos com organizações e práticas institucionalizadas pela forma social capitalista, ou práticas que portam traços de conservadorismo do antigo sistema e que permanecem no interior deste.

Por outro ângulo de análise, certo grau de autonomia dos agentes de Estado é destacado por Perissinotto (2011) ao afirmar que

Há várias passagens em *O 18 Brumário* em que Marx parece dar-se conta de que o Estado burguês, de um lado, e a sociedade burguesa, de outro, mantêm entre si uma relação que transcende as influências pessoais que a burguesia e seus membros possam eventualmente exercer sobre os agentes estatais (PERISSINOTTO, 2011, p. 72).

Perissinotto (2011) ainda traz uma série de argumentos construídos a partir de análises do *18 Brumário*, em que é possível evidenciar certo grau de autonomia da política e, por conseguinte, a autonomia relativa dos agentes políticos e também dos agentes estatais. Dentre eles, destacamos, abaixo, aquele que enfatiza que não há um determinismo preexistente na

direção política de uma sociedade. Tal direção se encontra em aberto, é possibilidade de devir e está condicionada diretamente à agência dos sujeitos políticos.

[...] nas análises que Marx faz da relação entre ação política e resultado histórico, isto é, a ideia de que um resultado histórico é, em grande parte, um artigo não pretendido de antemão, mas sim produzido pela interdependência entre as diversas opções e decisões estratégicas tomadas pelos agentes políticos no curso da luta política (PERISSINOTTO, 2011, p. 77).

Entretanto, não podemos tomar essa análise como se validasse o voluntarismo da ação política como potência transformadora, pois uma das garantias da burguesia de que certa autonomia do Estado não gere a ele riscos de ruptura com o sistema econômico capitalista é o fato de o "funcionamento do Estado [estar] intimamente entrelaçado com o bom andamento da economia burguesa, pois a sua enorme burocracia depende, via impostos e taxas, dos recursos materiais gerados pela acumulação privada" (PERISSINOTTO, 2011, p. 73).

Poulantzas (2000) nos lembra em *O Estado, o poder, o socialismo* que a burguesia é a primeira classe da história que tem necessidade, para se firmar como classe dominante, de um corpo de intelectuais, e que o Estado moderno, em sua dimensão organizacional, em sua *ossatura material*, faz legitimar um discurso da ação técnica portadora de neutralidade política, que nada mais é do que a relação poder-saber que objetiva distanciar os segmentos populares da participação política, traduzida

[...] por técnicas particulares de exercício do poder, por dispositivos precisos, inscritos na trama do Estado, de distanciamento permanente das massas populares dos centros de decisão: por uma série de rituais, de formas de discurso, de modos estruturais de tematização, de formulação e tratamento dos problemas (POULANTZAS, 2000, p. 59).

Nesse mesmo autor há o reconhecimento de que, na *ossatura material* do Estado, as contradições se expressam principalmente por meio das "divisões internas no seio do

peçoal de Estado em amplo sentido" (POULANTZAS, 2000, p. 156–157) e, mesmo que reconheça o peçoal do Estado ou funcionalismo estatal como uma categoria social portadora de unidade própria, enfatiza que seu lugar²⁸ de classe acaba por torná-la um grupo dividido.

Poulantzas identifica na divisão interna do peçoal do Estado o lugar da classe burguesa com incumbências do alto escalão, enquanto a pequena burguesia se incumbe dos níveis intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado. Salienta o autor que essas divisões se referem também às "reivindicações específicas desse peçoal na divisão do trabalho no seio do Estado", (POULANTZAS, 2000, p. 157), o que gera contradições complexas, determinadas, segundo ele, por ser "esse peçoal [...] uma categoria social diferente" (idem).

As contradições no interior do Estado não se reproduzem de forma idêntica àquelas presentes na luta de classes, pois "tomam frequentemente a forma de 'querelas' entre membros de diversos aparelhos e setores do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 158). Essa observação de Poulantzas em relação a práticas do peçoal de Estado se coloca muito próxima à definição gramsciana de pequena política, ou seja, a "[...] política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas [...] a pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida [...]" (GRAMSCI, 2014b, p. 21–22), por vezes determinadas pelo desejo de "predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política" (idem).

De modo complementar à afirmação anterior, Poulantzas (2000), com o entendimento de que, mesmo quando se identifica uma politização direta e mais nítida desse peçoal, isso comumente é resultado de participações e experiências por vias particulares, as quais o autor denomina como mecanismos ideológicos no seio dos aparelhos, como a participação política em partidos e sindicatos. Explicita a dinâmica pela qual o Estado

²⁸ O próprio autor faz ressalva à diferença de "lugar de classe" e "classe de origem" — esta referindo-se ao contexto de origem e vínculo de classe de onde procede o peçoal, ao passo que o "lugar de classe" é "relacionado à situação desse peçoal na divisão social do trabalho, tal como ele se caracteriza no arcabouço do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 157).

reproduz e inculca a ideologia dominante em seu pessoal, cuja função é produzir o cimento interno dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal (POULANTZAS, 2000).

Esta ideologia é precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre as classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército, pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem-estar geral (POULANTZAS, 2000, p. 158).

Assim como, em recente período histórico, no campo de produções sobre a relação Estado e sociedade civil,²⁹ se teve a ilusão de que esta responderia, no quadro das lutas políticas contemporâneas, como uma instância de defesa do interesse público (destituindo-a de contradições internas), também não é possível caracterizar o pessoal do Estado como um grupo homogêneo que dará conta de defender o interesse público — no sentido da afirmação do momento ético-político indicado por Gramsci (2014b), mas que precisamos confrontá-lo em suas práticas concretas.

Para além do discurso ideológico pautado nas máximas do bem comum, do interesse geral e de constituição no Estado moderno de uma autoridade burocrática de caráter técnico que predomine em seu arcabouço institucional e, portanto, materializado na neutralidade do pessoal do Estado, há evidência das contradições dessa instituição e de sua relação com a ordem social capitalista, ao menos "aos olhos de agentes predispostos, por sua origem, ou lugar de classe, a enxergar mais claramente" (POULANTZAS, 2000, p. 159). O autor complementa ainda apontando algumas características do pessoal do Estado e particularidades que se apresentam em suas práticas na relação com essa instituição.

²⁹Produções, no Brasil nas décadas de 1990 que generalizam e superestimam a atuação da sociedade civil na direção da emancipação política (retirando-lhe o caráter contraditório) e que recebem a crítica, por exemplo, de Vera Telles e Evelina Dagnino. Essa perspectiva também pode ser identificada em Hirsch (2010) no posfácio à edição brasileira da obra *Teoria materialista do Estado*.

[...] Esses temas da ideologia dominante são frequentemente entendidos por amplas camadas do pessoal de Estado como o que lhes compete no estabelecimento da justiça social e da igualdade de chances entre os cidadãos, no restabelecimento de um 'equilíbrio em favor dos fracós', etc. (POULANTZAS, 2000, p. 159).

O autor também identifica certa ingenuidade nesses agentes do pessoal de Estado que "reivindicam uma descolonização do Estado em relação aos grandes interesses econômicos, o que [para eles] significa um retorno a uma virgindade, supostamente possível, do Estado" (POULANTZAS, 2000, p.159), que permitiria aos agentes restabelecer a autoridade estatal e retomar seu papel de direção política. Esses mesmos grupos do pessoal de Estado que tendem a alianças com as massas populares raramente põem em questão a burocratização hierárquica enraizada no Estado, sua dinâmica interna e a própria lógica institucional sob a qual assentam suas práticas. Essas características são identificadas por Poulantzas como limites de politização do pessoal do Estado, os quais só poderão ser ultrapassados sob "uma transformação radical deste arcabouço institucional" (POULANTZAS, 2000, p. 160).

As saídas propostas pelo autor para esses dilemas do pessoal do Estado não se localizam em medidas como a da simples substituição desse pessoal, é uma questão de transformação radical do Estado na relação com as massas populares. Verifica-se no interior do Estado a defesa de interesses próprios de determinadas áreas desse pessoal, "defesa de privilégios corporativistas, [...] de estabilidade" (POULANTZAS, 2000, p. 161) da função pública, o que leva a incontestável politização para a esquerda de segmentos desse pessoal. O que se coloca como desafio nos processos de transição democrática desse Estado e superação da afirmação de que todo Estado capitalista é um Estado da burguesia é identificá-lo como condensação de uma relação de forças e "compreender o complexo papel da luta política na reprodução histórica desse Estado" (idem).

A entrada em pauta dessa questão do pessoal do Estado nos estudos de Poulantzas (2000), ainda que tenha contribuído com a formulação de uma teoria do Estado sob referenciais

marxistas, não foi elaborada a partir da análise de uma conjuntura histórica específica, o que dificultou a produção de estudos "das ações políticas, dos conflitos sociais e dos tomadores das decisões políticas" (PERISSINOTTO, 2011, p. 85).

Outra conclusão de Perissinotto (2011) é que tanto Poulantzas quanto os demais neomarxistas "não centraram sua atenção nos efeitos causados pelas interações estratégicas dos agentes políticos e nos impactos que suas opções concretas poderiam causar (e efetivamente causam) sobre o Estado" (PERISSINOTTO, 2011, p. 85), e deste sobre a grande massa da população³⁰.

Essa é uma lacuna ainda presente no contexto contemporâneo e demanda a produção de estudos contextualizados que deem conta de identificar e dimensionar os contornos e direção que determinadas políticas públicas podem ter tido, decorrentes de práticas políticas e alianças de segmentos do pessoal do Estado com sujeitos coletivos organizados integrantes da sociedade civil ou da sociedade política. Sob a denominação burocracia, pouco se explora ou evidencia a agência política do pessoal do Estado.

Hirsch (2010) demonstra que o mais frequente de identificarmos como resultado da atividade concreta do pessoal do Estado, é que "[...] o pessoal de gestão e controle é levado a tomar medidas que mantenham em movimento o processo de produção e de reprodução, e estabilizem as relações sociais" (HIRSCH, 2010, p. 54). Isso é determinado pela necessidade que apresenta o próprio processo de valorização capitalista de uma instância que lhe seja exterior, ou seja, materializada no Estado.

Outro elemento que impacta diretamente na agência do pessoal do Estado tem a ver com o que é apontado por Hirsch (2010) em relação ao modo como o mercado aborda os indivíduos, ou seja, como "aglomerados de competitivos

³⁰ Esse elemento continua em aberto nas produções da tradição marxista e pode se converter em um campo fértil para novas investigações, inclusive no confronto e/ou complementaridade a estudos de Michel Foucault sobre a biopolítica e o neoliberalismo quando ele demarca o caráter produtor e reprodutor do Estado da forma social capitalista contemporânea evidenciando os efeitos sociais de práticas e dispositivos operados por essa instituição via agentes estatais.

proprietários de mercadorias e bens" (p. 80), e o Estado adota essa individualização das pessoas para estruturar sua relação com elas. Desse modo, tornam-se objetos da intervenção do Estado, se apresentando como sujeitos de direitos ou eleitores (cidadãos isolados), independentemente de suas ligações econômicas, sociais e culturais. Ao incorporar no cotidiano de seu trabalho essa lógica, os agentes implementadores de políticas públicas reduzem sua percepção quanto à presença de coletivos organizados ou diminuem a capacidade de identificação de sujeitos coletivos. Como resultado, dão ênfase à produção de políticas públicas que têm no sujeito de direito (cidadão) em sua individualidade, a finalidade de alcance das ações do Estado.

Anteriormente a Poulantzas, Gramsci também havia se ocupado em compreender traços da atuação política do pessoal de Estado, porém nesse autor o caminho analítico se dá a partir da noção de intelectual, o que nos leva a crer que prepondera a busca por compreender os nexos causais/determinações da forma social sobre a forma política ou, em outras palavras, os vínculos orgânicos de classe, sob o qual age o pessoal de Estado. Na sequência, destacamos algumas passagens dos *Cadernos do Cárcere* em que o autor trata de temas afetos à dinâmica da vida estatal institucionalizada.

Retomando a questão dos intelectuais sobre essa categoria, está a afirmação gramsciana de que "[...] todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais" (GRAMSCI, 2014a, p. 18), o que significa dizer que não existe trabalho puramente físico, destituído de qualquer exercício intelectual, entretanto há, sim, níveis diferenciados do exercício da dimensão intelectual. Nas palavras do próprio Gramsci, "[...] qualquer trabalho físico, mesmo no mais mecânico e degradado, existe um mínimo de qualificação técnica, isto é, um mínimo de atividade intelectual criadora" (idem).

Admitir que todos os homens são intelectuais não os coloca na mesma posição de direção política na sociedade. Historicamente, as categorias de intelectuais são forjadas na dinâmica de rupturas e constituições de novos processos produtivos, com a assunção de novos grupos sociais à direção política da sociedade, bem como por aparelhos de hegemonia

cultural que as produzem como "categorias especializadas para o exercício da função intelectual" (GRAMSCI, 2014a, p.19).

Ao observarmos historicamente, a modernidade é um período exemplar do desenvolvimento de categorias e funções intelectuais e incidiu diretamente na ampliação da intelectualidade de cada indivíduo, multiplicando e aperfeiçoando as especializações. Conforme Gramsci,

A escola é o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis. A complexidade da função intelectual nos vários Estados pode ser objetivamente medida pela quantidade das escolas especializadas e pela sua hierarquização: quanto mais extensa for a "área" escolar e quanto mais numerosos forem os "graus" "verticais" da escola, tão mais complexo será o mundo cultural, a civilização, de um determinado Estado (GRAMSCI, 2014a, p. 19)

Nessa mesma obra, Gramsci também busca identificar em formações sociais concretas a caracterização e vínculo dos intelectuais predominantes no processo hegemônico de determinados estados nacionais. Quando se refere à Itália, identifica a produção de intelectuais pela burguesia rural — na figura de funcionários estatais e profissionais liberais — e, pela burguesia urbana, a produção de técnicos para a indústria.

Para Gramsci, os intelectuais são "prepostos do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político" (GRAMSCI, 2014a, p. 21), atuando em nível da superestrutura na sociedade civil e nos aparelhos de Estado. Desse entendimento deriva a noção de que todos somos, em alguma medida, funcionários.

[...] Todo indivíduo é funcionário, não na medida em que é empregado pago pelo Estado e submetido ao controle hierárquico da burocracia estatal, mas na medida em que, agindo espontaneamente, sua ação se identifica com os fins do Estado (ou seja, do grupo social determinado ou sociedade civil), por isto, a iniciativa individual não é uma hipótese de boa vontade, mas um

pressuposto necessário. [...] iniciativa individual no campo econômico [...] no sentido preciso de iniciativa de caráter utilitário imediato e estritamente pessoal, com a apropriação do lucro que a própria iniciativa determina num determinado sistema de relações jurídicas. [Mas também há] iniciativas não imediatamente interessadas, ou seja, interessadas no sentido mais elevado, do interesse estatal ou do grupo que constitui a sociedade civil (GRAMSCI, 2014b, p.286).

Nessa passagem o autor destaca a relevância do caráter não utilitário das iniciativas interessadas na constituição do espírito estatal e da busca de afirmação do momento ético-político de superação da sociedade capitalista, elemento central da função dos intelectuais atuantes na sociedade civil, na dimensão da superestrutura.

Gramsci (2014a) admite que a função do intelectual na direção política de uma sociedade é demandada com maior intensidade quando não é possível a hegemonia por consenso espontâneo (em que as massas seguem o grupo fundamental dominante na vida social pela confiança nele depositada), ou seja, quando crises no comando e na direção política exigem do Estado formas de intervenção legal no âmbito do disciplinamento de grupos que não consentem nem ativa nem passivamente o consenso. Nessa circunstância, jogam peso decisivo na formação do consenso os aparelhos privados de hegemonia, integrantes da sociedade civil, os quais contemplam, inclusive, as associações profissionais, cujos integrantes podem ser considerados intelectuais e, em alguma medida, nos termos gramscianos, funcionários.

Esses novos institutos democráticos, expressões da auto-organização popular, fazem parte do que Gramsci chamou de “sociedade civil”: são os partidos de massa, os sindicatos, as associações profissionais, os comitês de empresa e de bairro, as organizações culturais [possibilitando que as bases organizem-se de baixo para cima] constituindo o que poderíamos chamar de

sujeitos políticos coletivos (COUTINHO, 2000, p. 25).

Também se refere a realidades de processos eleitorais (especialmente aquelas em que o voto não é obrigatório) afirmando que somente a eleição não assegura o consenso, e este, para ser permanentemente ativo, demanda hegemonia política no âmbito da sociedade civil. É nos seguintes termos que afirma essa questão.

[...] aqueles que consentem poderiam ser considerados como funcionários do Estado e as eleições como um modo de recrutamento voluntário de funcionários estatais, de um certo tipo, que em certo sentido poderia vincular-se ao self-government [autogoverno] (GRAMSCI, 2014b, p.84).

Ou seja, no Estado ampliado gramsciano, a sociedade civil desempenha também a função de funcionários do Estado e/ou de intelectuais que participam ativamente, em maior ou menor grau na formação da direção política.

Já, no âmbito da sociedade política, e mais precisamente no âmbito da burocracia, observamos que há também em Gramsci (2014a) uma aproximação com a compreensão de uma certa divisão do trabalho no interior do próprio Estado (burocracia civil e militar, alta burocracia), tese posteriormente defendida por Poulantzas (2000), a partir do que atribui a essa estrutura política uma dimensão organizacional própria. Em Poulantzas (2000) também evidenciamos o trato ao pessoal do Estado como corporação profissional, como pessoal técnico especializado, porém cuja dimensão relacional com a forma social lhe atribui agência política.

Em Gramsci, a divisão do trabalho no âmbito da sociedade política, mais precisamente no aparelho de direção política e estatal, explícita, por um lado, uma série de funções e atribuições das quais se retira não só o caráter político da ação quanto à dimensão volitiva desses agentes e, por outro, demonstra que a adoção do conceito de intelectual fica restrita àqueles que desempenham atividades criativas. Isso a partir de análises dos fenômenos do Estado, na realidade do sistema social democrático-burocrático contemporâneo.

[...] a função organizativa da hegemonia social e do domínio estatal dá lugar a uma certa divisão do trabalho e, portanto, a toda uma gradação de qualificações, em algumas das quais não mais aparece nenhuma atribuição diretiva e organizativa: no aparelho da direção social e estatal existe toda uma série de empregos de caráter manual e instrumental (de ordem e não de conceito, de agente e não de oficial ou funcionário etc.) [...] De fato, a atividade intelectual deve ser diferenciada em graus [...] no mais alto grau, devem ser postos os criadores das várias ciências, da filosofia, da arte etc.; no mais baixo os mais modestos "administradores" e divulgadores da riqueza intelectual já existente, tradicional, acumulada (GRAMSCI, 2014a, p. 21).

Há, desse modo, uma divisão no âmbito da burocracia civil, que atribui a tarefa de administração e controle a um determinado grupo técnico e, em alguma medida, na sociedade contemporânea, essa tarefa é direcionada também aos quadros de especialistas, enquanto as funções de direção política são atribuídas a um grupo de intelectuais que desempenham funções de mais alto grau hierárquico no âmbito do Estado, seja por funcionários de carreira ou nomeados.

Ainda refletindo sobre a concepção gramsciana, em termos de pessoal do Estado, encontram-se no âmbito da sociedade política os quadros integrantes da burocracia militar, quais sejam, "pessoal dirigente que exerce poder coercitivo" (GRAMSCI, 2014b, p. 239), a diplomacia e os quadros integrantes do parlamento.

Em relação à diplomacia, o entendimento gramsciano é de que ela se configura como um grupo específico dentro do quadro do pessoal do Estado e que, "[...] em decorrência do próprio hábito profissional, o diplomata é levado ao ceticismo e à estreiteza conservadora" (GRAMSCI, 2014b, p. 245). Esse hábito se caracteriza pela "atividade subalterna, subordinada, executivo-burocrática, que deve aceitar [...] a vontade política do próprio Governo" (idem, p. 246) e sob o qual ratifica e busca conservar os resultados da implementação de políticas estatais.

Sobre o parlamento, Gramsci (201b) afirma que o desempenho das atividades legislativas conta com a precisão jurídico-estatal de normativas que habilitam tal quadro de pessoal para legislar. O autor também faz referência a esse pessoal como aqueles sujeitos que não só "[...] elaboram diretrizes que se devem tornar norma de conduta para os outros, mas, ao mesmo tempo, elaboram os instrumentos através dos quais as próprias diretrizes serão impostas e será controlada sua aplicação" (GRAMSCI, 2014b, p. 306). Desse modo, alcança em alguma medida o pessoal de carreira limitando ou indicando parâmetros procedimentais de desempenho de suas funções no âmbito da burocracia.

Complementarmente a essa relação, os funcionários de carreira se veem distintamente dos legisladores ou gestores eleitos e/ou indicados para cargos executivos. Dessas diversas percepções sobre as carreiras do pessoal de Estado, pode resultar a ampliação de tensões, acirramentos nas disputas de interesses de cada uma delas e, das diversas percepções sobre as distintas carreiras do pessoal de Estado, é possível a ampliação das tensões e acirramento de disputas de interesses próprios de cada uma delas.

Em algumas situações, conforme demarca o autor, "[...] o poder legislativo máximo [pode chegar a residir] no pessoal estatal (funcionários eleitos e de carreira), que têm à disposição as forças coercitivas legais do Estado" (GRAMSCI, 2014b, p. 306). Desse modo, na relação do parlamento com a burocracia de carreira e a burocracia nomeada, uma complexa relação se institui gerando uma série de transtornos em termos das finalidades práticas do Estado.

A existência dos parlamentos *de per se*, obstaculiza e retarda a ação técnica do Governo. Compreende-se que o regime representativo possa aborrecer politicamente a burocracia de carreira, mas não é este o ponto. O ponto é se o regime representativo e dos partidos, em vez de ser um mecanismo adequado para escolher funcionários eleitos que completem e equilibrem os burocratas nomeados, para impedir sua petrificação, transformou-se num estorvo e num mecanismo contraproducente, e por qual

razão.[...] Mesmo admitindo que o parlamentarismo se tornou ineficiente e inclusive prejudicial, não se pode concluir que o regime burocrático deve ser reabilitado e exaltado. É preciso ver [...] se não é possível uma solução diferente tanto do parlamentarismo quanto do regime burocrático, com um novo tipo de regime representativo (GRAMSCI, 2014b, p. 314–315).

Em parte, é nessa direção que se colocam nossas interrogações quanto à necessidade de pôr em questão o pessoal do Estado, em especial os agentes estatais implementadores de políticas públicas, num indicativo do necessário avanço para que seja evidenciada a dimensão política de suas práticas, e estas sejam confrontadas e/ou identificadas, se situadas em práticas da pequena ou da grande política. Em nosso entendimento, é quando as ações se fundam no campo da grande política que evidenciamos alguma possibilidade de retomada da relação dos agentes estatais implementadores de políticas públicas, com o parlamento e com os sujeitos coletivos integrantes da sociedade civil, no âmbito do Estado ampliado. É uma pequena parcela de contribuição a colocar em questão os próprios regimes representativos até hoje experimentados e vislumbrar num horizonte de longo prazo novas estruturas políticas possíveis numa sociedade cujas bases de produção venham a superar o sistema capitalista.

É tensionando processos macrosociedadeiros com as contribuições do pessoal do Estado na construção de práticas que se assentem sob vínculos orgânicos com as massas populares na direção de transformações sociais profundas que podemos chegar à produção do que Gramsci denomina espírito estatal e superar a estatolatria.

[...] Desde logo, o espírito estatal pressupõe a continuidade, tanto em relação ao passado, ou seja, à tradição, quanto ao futuro, isto é, pressupõe que cada ato é o momento de um processo complexo, que já se iniciou e que continuará. A responsabilidade por este processo, de ser ator deste processo, de ser solidário com forças materialmente desconhecidas, mas que, apesar disso, são

percebidas como operantes e ativas e consideradas como se fossem materiais e presentes corporalmente, é o que em certos casos se denomina precisamente espírito estatal. [...] Se se pode afirmar que um espírito estatal assim compreendido está em todos, é necessário lutar permanentemente contra suas deformações e desvios (GRAMSCI, 2014b, p. 331–332).

É precisamente o caminho inverso ao que o autor denomina por estatolatria, ou seja, "[...] uma determinada atitude em relação ao governo dos funcionários ou sociedade política, que, na linguagem comum, é a forma de vida estatal a que se dá o nome de Estado e que vulgarmente é entendida como todo o Estado" (GRAMSCI, 2014b, 283).

Por fim, quando Gramsci (2014b) tece críticas à estatolatria ou estadolatria, o faz às concepções que se guiam pela noção do Estado, restrita ao seu corpo burocrático e militar, ou à exaltação do regime burocrático, cujo fim está nele mesmo, em seus próprios interesses e na sua permanência e manutenção, desconsiderando os demais sujeitos integrantes da sociedade civil no momento superestrutural, cujos fins e interesses se vinculam a elementos estatais.

2.2.3 Elementos para uma nova práxis política do pessoal do Estado

Ao tratarmos do pessoal do Estado, nossa intenção foi explicitar tanto o que ele é, no que se constitui, suas contradições e interesses distintos, quanto no que poderá vir a ser, ou seja, evidenciar a possibilidade de reinvenção do aparato institucional no que toca ao seu pessoal. Assim como no primeiro item deste capítulo deixamos explícito o caráter axiológico de nossa concepção do Estado, abordamos o pessoal do Estado no dever ser, num processo de transição a uma nova ordem social, ou seja, que elementos são passíveis de questionamentos em termos de práxis política desses agentes.

Sob a lógica da hegemonia construída no pluralismo, o pessoal do Estado pode, sim, ser considerado como sujeito coletivo (sempre tendo presente que em seu quadro mantêm-se interesses contraditórios e não homogêneos) a contribuir com o

processo de uma nova sociabilidade e, por conseguinte, de nova forma de organização política. Há na obra gramsciana, indicativos do quão urgente se coloca a necessidade de alterar a configuração do pessoal do Estado e, em especial, suas práticas políticas, propondo o exercício colegiado para os processos deliberativos, no horizonte de superação do Estado ampliado (capitalista) e de construção do Estado ético — o socialismo.

Põe-se a questão de modificar a preparação do pessoal técnico político, complementando sua cultura de acordo com as novas necessidades, e de elaborar novos tipos de funcionários especializados que integrem de forma colegiada a atividade deliberativa. O tipo tradicional do “dirigente” político, preparado apenas para as atividades jurídico-formais, torna-se anacrônico e representa um perigo para a vida estatal: o dirigente deve ter aquele mínimo de cultura geral que lhe permita, se não “criar” autonomamente a solução justa, pelo menos saber julgar entre as soluções projetadas pelos especialistas e, conseqüentemente, escolher a que seja justa do ponto de vista “sintético” da técnica política (GRAMSCI, 2014a, p.35).

Acreditamos que intensificar práticas democráticas na implementação de políticas públicas é alargar possibilidades de novos referenciais de sociabilidade para além dos padrões burgueses, induzindo sua incorporação a experiências sociais da vida cotidiana, sem, contudo, perder de vista que a efetivação da democracia está condicionada à redistribuição de rendas, riquezas e novos parâmetros de produção e reprodução social. Nessa direção é que não podemos desconsiderar a potencialidade das práticas dos agentes implementadores de políticas públicas, valorizando a dimensão criativa e inovadora sob bases distintas daquelas historicamente instituídas e, particularmente, a potencialização do trabalho colegiado e de iniciativas coletivas, conforme nos relembra Gramsci:

Os elementos sociais empregados no trabalho profissional não devem cair na passividade intelectual, mas devem ter à sua

disposição (por iniciativa coletiva e não de indivíduos, como função social orgânica reconhecida como de utilidade e necessidade pública) institutos especializados em todos os ramos de pesquisa e de trabalho científico, para os quais poderão colaborar e nos quais encontrarão todos os subsídios necessários para qualquer forma de atividade cultural que pretendam empreender (GRAMSCI, 2014a, p. 41).

Consideramos também que muitos elementos objetivos já se colocam como condição para que problematizemos a agência do pessoal do Estado para além da constatação de que sua ação se centra na defesa de seus próprios interesses ou de interesses meramente corporativistas, pois, onde o Estado se ampliou,

[...] as lutas por transformações radicais travam-se no âmbito da “sociedade civil”, visando à conquista do consenso da maioria da população, mas se orientam, desde o início, no sentido de influir e de obter espaços no seio dos próprios aparelhos do Estado, já que esses são agora permeáveis à ação das forças em conflito (COUTINHO, 2000, p. 39).

Estudar as práticas desses “agentes implementadores de políticas” nos Estados contemporâneos, em sua dimensão institucional — porém também compreendida como forma política da sociedade capitalista, numa análise que implica a percepção da totalidade social e sob as reflexões apresentadas anteriormente — poderia contribuir enormemente para que superemos as reiteradas práticas organizativas do Estado com base na burocracia weberiana.

Atualmente, de modo lamentável, constatamos que é a partir dessa mesma racionalidade que a instituição Estado e seus aparelhos são estruturados pelos grupos que chegam ao governo, mesmo aqueles que apresentam vínculos orgânicos com a classe trabalhadora e são gestados numa formação política de esquerda. Temos dificuldade de localizar inovações na forma burocrática de administração do Estado ou mesmo de evidenciar contradições geradas por posturas que defendem mudanças ante posições de manutenção das estruturas

institucionais, tais como se encontram. A permanência tem sido regra ou, quando muito, as mudanças propostas se assentam ainda mais na lógica burocrático-gerencial, meritocrática, que acentua a divisão social interna do pessoal do Estado e a propagação do caráter técnico desse pessoal. Assim, ao retirar do pessoal do Estado a dimensão política de sua ação, atribuímos a eles a função de administradores e propagadores de riqueza intelectual e dos padrões de sociabilidade já instituídos, reafirmando a forma social e econômica capitalista.

É preciso que encontremos formas de romper com a hegemonia que predomina nas práticas do pessoal de Estado que, caracterizado como intelectual orgânico ou tradicional, tem operado não apenas sob um discurso ideológico mas também no domínio e uso de uma série de mecanismos e dispositivos próprios do Estado (sejam jurídicos, administrativos ou militares/policiais de controle) que fortalecem posições políticas, por vezes transfiguradas de decisões técnicas. Gramsci (2014a) nos alerta para as mudanças necessárias a conformar um novo tipo de intelectual, em que sobressaia o caráter de construtor, persuasor permanente e dirigente, pautado numa concepção humanista histórica.

O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas numa inserção ativa na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanente”, já que não apenas orador puro — mas superior ao espírito matemático abstrato; da técnica-trabalho, chega à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, sem a qual permanece “especialista” e não se torna “dirigente” (especialista + político) (GRAMSCI, 2014a, p. 54).

A relevância de se repensar o modo de ser e as práticas políticas do pessoal do Estado se fortalece sob a afirmação de Mascaro (2013) de que “a reprodução social capitalista se estabelece de modo atomizado, com múltiplos agentes em concorrência [mas] tal estabelecimento é também político e jurídico” (MASCARO, 2013, p. 116). Os agentes estatais compõem esse quadro, não de forma homogênea, mas por vínculos orgânicos com as classes fundamentais. É a

intensificação e radicalização das contradições desses vínculos, da luta de classes, grupos e agentes que, também a partir do interior da estrutura estatal, de modo articulado a coletivos sociais é possível a busca pela constituição de projetos societários alternativos.

No conjunto das relações sociais capitalistas, a compreensão desse quadro complexo e de suas agências pelos agentes estatais pode favorecer a produção de práticas políticas que afrontem o mero reprodutivismo de práticas tradicionais, conservadoras, fossilizadas e ainda presentes na instituição estatal — como o autoritarismo, o centralismo, o patrimonialismo, o fisiologismo partidário ou corporativo-profissional — estimulando a institucionalização de práticas democráticas. Não temos a ilusão de que esses processos provoquem rupturas estruturais, mas potencializam rupturas com um *ethos* institucional fundado na dinâmica própria da socialização capitalista e podem criar fissuras nas práticas predominantes no aparato estatal. É pôr em questão os agentes estatais implementadores de políticas públicas, a instrumentalidade de seu fazer cotidiano, não o limitando à racionalidade técnica, mas tendo no horizonte sua potência política.

Os profissionais agentes implementadores de políticas públicas têm que ter a clareza de que não é a eles que cabe a conversão de grandes massas, pois seu trabalho é molecular, porém há elementos de contribuição com esse processo, ao menos na relação interprofissional. É necessário colocar em questão as finalidades do trabalho desenvolvido e sua apropriação e execução da forma mais crítica possível, pois essas referências permitem relativizar interesses imediatos, pessoais, em razão da função social desempenhada. Corroborando essa reflexão a afirmação de Gramsci (2014a) de que

a relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata [...], mas é mediatizada, em diversos graus, por todo tecido social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os funcionários (GRAMSCI, 2014a, p. 20).

Apresentados os elementos que suportam o entendimento da categoria pessoal do Estado, em expoentes da tradição

marxista, retornamos agora a Marx, quando ele analisa um acontecimento específico da política francesa em *O Dezoito Brumário* e apresenta um argumento central à superação da dicotomia estrutura e ação que leva a análises predominantemente funcionais de um lado ou de autonomização da prática política de outro. Tal argumento fica melhor explicitado no fragmento da análise de Perissinotto:

Recorde-se a famosa passagem em que o filósofo [Marx] declara: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem segundo sua vontade, em circunstâncias livremente escolhidas por eles; ao contrário, estas circunstâncias eles a encontram acabadas, dadas, herdadas do passado”. [...] Nela podemos ver que os ‘atores sociais’ estão sempre engajados em condutas estratégicas, porém atuando em contextos (políticos, simbólicos e econômicos) não escolhidos por eles. A análise de Marx mistura elementos que de um lado independem da vontade e da racionalização dos agentes com elementos que, de outro lado, remetem-nos a interações sociais em que as opções desses mesmos atores são fundamentais para definir o resultado do processo histórico (ou ao menos de um processo político específico num momento específico do seu andamento) (PERISSINOTTO, 2011, p. 87).

Com isto reiteramos a defesa de que é fundamental passarmos a analisar as práticas do pessoal do Estado sob referenciais da teoria social crítica. Ainda que reconheçamos os avanços da produção weberiana quanto às análises do Estado, sua teoria da burocracia se coloca como um tipo ideal, que dificulta a apreensão dos processos políticos reais desencadeados pelos agentes implementadores. Reforça o caráter técnico, a especialidade, que ganha contornos de neutralidade diante dos conflitos e disputas políticas operadas pelos agentes estatais.

A partir do percurso analítico que fizemos buscando compreender a categoria pessoal do Estado e pela filiação

teórica deste trabalho, nos pareceu inadequado adotar o termo burocracia. Arriscamos apresentar os integrantes do quadro de pessoal do Estado como agentes estatais implementadores de políticas públicas. Nessa definição, a designação agentes porta a noção de sujeito político e, na expressão implementadores, temos a concepção não só de executores como também da capacidade de criar, gestar e executar; requisitos fundamentais para o entendimento do pessoal de Estado em sua condição potencial de trabalhador não alienado. Ou seja, de sujeito político que vivencia a contradição da ação fetichizada, porém não naturalizada, mas como possibilidade, como devir de sujeito histórico-social.

Essa realização implica também o fim da alienação política, o que, no limite, torna-se realidade mediante a reabsorção dos aparelhos estatais pela sociedade que o produziu e da qual eles se alienaram, mas não com a ilusão de que isso será possível sem a eliminação da apropriação privada dos meios de produção e da direção política hegemônica dessa forma social capitalista. Ou seja, o caminho que precisamos construir está na direção do que "Marx [chamou de] autogoverno dos produtores associados" (COUTINHO, 2000, p. 29).

Entretanto, imediatamente, se o autogoverno é algo quase inatingível pelas condições apontadas por Gramsci (2014b), a burocracia faz algum sentido, porém com ressalvas, tanto em termos de hierarquia quanto na possibilidade do centralismo democrático em contraposição ao centralismo burocrático como alternativa de gestão dos funcionários, pois

[...] o centralismo democrático oferece uma fórmula elástica [que] consiste na pesquisa crítica do que é igual na aparente diversidade e, ao contrário, é diverso e até mesmo oposto na aparente uniformidade. [...] Este esforço contínuo para distinguir o elemento 'internacional' e 'unitário' na realidade nacional e local é, na verdade, a ação política concreta [...] que produz o progresso histórico. Ele requer uma unidade orgânica entre teoria e prática, entre camadas intelectuais e massas populares, entre governantes e governados (GRAMSCI, 2014b, p. 92–93).

Além das reflexões e discussões apresentadas neste capítulo, há um necessário debate sobre pessoal de Estado que precisamos fazer no campo das políticas públicas, não apenas visando lançar mão de metodologias ou estratégias de trabalho interventivo, no âmbito do Estado, via políticas públicas (como é o caso da intersetorialidade) mas compreender quem são esses sujeitos, em que determinações estão imbricados e qual o horizonte de dever ser estabelecem. Ainda, no âmbito da agência do pessoal do Estado, uma série de questões podem ser pertinentes a questionamentos e problematizações, tais como a disciplina, a autodisciplina, a obediência, o mando, o autoritarismo, privilégios e prerrogativas que, nos parece, devem compor estudos que tenham como objeto a particularidade do pessoal do Estado, o que não cabe aprofundamento nesta tese.

Desse modo, apesar de certa lacuna em termos de teorias que nos permitam reconhecer a função que desempenha o pessoal do Estado num horizonte para além da afirmativa simplificada de funcionalidade do capital, evidencia-se o quão complexo é se referir a pessoal do Estado.

O percurso que fizemos teve o sentido de indicar o quanto a busca pela consolidação de um espírito estatal pode contribuir com práticas inovadoras nos processos de implementação de políticas públicas, buscando ultrapassar o momento burocrático-corporativo-profissional ou, como Gramsci (2014b) o define, "espírito de corpo/igrejinha" (p. 286).

No próximo capítulo fazemos uma recuperação das principais características de gestão presentes no Estado brasileiro, sob as quais são operadas as políticas públicas, e cujos traços são evidenciados na ação de seus agentes implementadores.

3 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO E A ADOÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há reformas radicais na ordem econômica e social sem uma concomitante reforma radical da máquina do Estado.
Carlos Nelson Coutinho - 2000.

Neste item, buscamos recuperar os elementos centrais que permitem compreender a conformação do Estado brasileiro e alguns traços característicos da gestão estatal na realidade brasileira durante o século XX, lembrando que não se encontram somente nesse século as raízes da formação da cultura política brasileira. Especialmente, o traço patrimonialista remonta à herança colonial e mantém vivo, sob diferentes contornos, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, ainda que inúmeras tentativas de introdução de uma cultura burocrática e, mais recentemente, uma cultura gerencialista tenham sido objetivos de reformas administrativas do Estado. Esses traços não só permanecem como coexistem com práticas de uma cultura populista de gestão pública e são ressignificados por iniciativas de gestão democrática.

3.1 Características da formação político-administrativa do Estado brasileiro

Nas reflexões sobre o Estado brasileiro, procuramos recuperar alguns elementos históricos da formação social do Brasil que, na conformação do Estado brasileiro, dão bases aos traços patrimonialistas e clientelistas presentes nos processos de implementação das políticas públicas no país, bem como determinam e contribuem na formação de uma estrutura burocrático-gerencial que se institucionaliza e orienta as práticas dos agentes estatais. Essa recuperação tomou por base os

estudos de Caio Prado Junior³¹(1961), Fernandes³² (2005), Bresser-Pereira (2001), Godoy e Teixeira (2009), Maciel (2007) e Souza Filho (2009).

Os elementos histórico-sociais que apresentamos a seguir não compõem uma profunda digressão no processo de formação social do Brasil, antes se apresentam como elementos relevantes para que possamos compreender tanto a formação do Estado brasileiro quanto, na realidade recente, a adoção da intersectorialidade como diretriz e estratégia das políticas públicas brasileiras.

3.1.1 Traços predominantes da cultura política no início do século XX, no Estado brasileiro — patrimonialismo

Ao partirmos do reconhecimento de que os valores e princípios gestados num dado momento histórico não são integralmente superados pelos projetos societários hegemônicos, implementados nos contextos subsequentes, defendemos que os traços de uma determinada formação social atravessam o tempo e coexistem, contraditoriamente com processos estruturais ou superestruturais posteriores. Assim, recuperamos processos históricos do Brasil que ainda marcam presença nas práticas estatais, por meio das políticas públicas.

Em exemplo do que nos fala Fernandes(2005), no Brasil, “o estatuto colonial foi condenado e superado como estatuto jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (p. 51). José de Souza Martins (2005), em sua explanação ao prefaciar a obra *A Revolução burguesa no Brasil*, destaca que, mesmo os processos

³¹Coutinho (2011b) o considera como um teórico fundamental na compreensão da formação histórico-social brasileira pautada num referencial analítico marxista (ainda que apresente limitações quanto ao acesso a categorias importantes dessa tradição, cunhadas por Lênin e Gramsci), chega a conclusões muito similares a estas ao identificar uma via “não clássica” de revolução burguesa no Brasil.

³²Segundo Coutinho (2000a), a obra de Florestan Fernandes, *Revolução Burguesa no Brasil*, é o “seu primeiro texto onde o marxismo é assumido explicitamente como ponto de vista metodológico” (COUTINHO, 2000a, p. 1).

políticos motivados a uma mudança social profunda, “acabam sendo alcançados de algum modo pela força dessa trama que nos ata ao enredo da permanência” (FERNANDES, 2005, p. 9), especialmente no que toca aos elementos de ordem cultural e moral.

Outro aspecto relevante a se considerar é que uma particularidade histórica, quando inserida na dinâmica de relações econômicas internacionalizadas, não pode ser explicada endogenamente. Por tal razão, é importante entendermos que não é possível, ao pensar a formação do Estado brasileiro moderno, abrir mão de análises que contemplam a influência da realidade europeia sobre a nossa. Nos termos de Caio Prado Junior, “a ocupação e povoamento do território que constituiria o Brasil não é senão um episódio, um pequeno detalhe daquele quadro imenso” (PRADO JUNIOR, 1961, p.14), ou seja, das atividades colonizadoras dos países europeus a partir do século XV, e mesmo que, na dinâmica econômica, esse país desempenhasse funções relacionadas à manutenção e reprodução do sistema capitalista central, em seu processo de formação social apresenta aspectos distintos, os quais destacamos a seguir.

a) As mudanças políticas que são introduzidas no início do século XIX (com a transferência da monarquia portuguesa para o Brasil) não repercutiram significativamente numa mudança econômica de tipo capitalista, dado que as bases econômicas continuaram marcadas pela “produção extensiva para mercados do exterior” (PRADO JUNIOR, 1961, p. 7), e o trabalho livre não constituía ainda, naquele contexto, realidade em todo o território nacional, uma vez que a eliminação da escravidão foi tardia em nosso país.

b) A afirmação de Florestan Fernandes(2005) de que a formação histórica brasileira foi marcada por um capitalismo inconcluso e insuficiente, cujos impasses e contradições evidenciam singularidades de nossa história, em “relação às tradições de compreensão e explicação das sociedades dominantes com as quais dialogamos” (MARTINS, 2005, p.11–12), resulta na interpretação da história social brasileira por análises das relações econômicas e políticas contraditórias, concluindo pela “predominância de uma estrutura social de estamentos e não classes, a conduzir o processo histórico e a

cobrar tributos sociais de uma economia colonial tributária do mando senhorial e da mentalidade tradicionalista e conservadora” (MARTINS, 2005, p.18–19).

c) A escravidão moderna, vivenciada no Brasil, restaura e mantém uma instituição que em outros lugares do mundo tinha perdido totalmente sua razão de ser e havia sido substituída por outras formas de trabalho. Na formação do continente latino-americano, “o trabalho servil será mesmo a trave mestra de sua estrutura, o cimento com que se juntarão as peças que o constituem. Oferecerão por isso um triste espetáculo humano [...]” (PRADO JUNIOR, 1961, p. 268–269).

d) A grande propriedade rural se mantém, no início do século XX, não somente como motor da economia agroexportadora, mas como representante da moralidade advinda do estatuto colonial, expressa no coronelismo que transpôs aquele período histórico e se encontra presente nos dias atuais em várias regiões do país, explicitamente pela manutenção do mando político de famílias tradicionais.

Esses elementos presentes na formação social do Brasil encontram, em alguma medida, alcance no interior da administração pública, na qual o Brasil se mantém espelho da administração portuguesa, como uma administração patrimonialista, cuja “[...] centralização política e administrativa é a estrutura material fundamental para o exercício do poder” (SOUZA FILHO, 2006, p. 123).

A transposição da administração portuguesa para o Brasil, tendo como função operar a exploração colonial e manter a estrutura de dominação vigente, não requisitará uma estrutura de especialização, tal qual a existente em Portugal, que é a responsável pela organização de empreendimentos comerciais de vulto. Por isso, a ordem administrativa da corte exigirá uma dimensão burocrática mais presente, que irá se expandindo, como nos mostra Faoro, por dentro do Estado Patrimonial Português. No caso brasileiro, o objetivo centrado na exploração mercantil provocará na ordem administrativa patrimonialista a ausência de especialização e, por conseguinte, um

espaço maior para o desenvolvimento da absorção privada das riquezas públicas (SOUZA FILHO, 2006, p. 125).

A propriedade rural também será um elemento referencial na forma social de organização da vida privada na colônia no Brasil e repercutirá na forma de organização da administração pública, baseada num clã patriarcal (PRADO JÚNIOR, 1961). A Coroa portuguesa objetiva criar pelo alto a organização política do Brasil. O poder local dos senhores rurais à colônia se dá via cooptação de lideranças locais pelos recursos de que a Coroa dispunha.

Os senhores rurais, autoridades locais com poder real, passam a gozar, via patentes e postos de comando na administração da colônia, poder legal da autoridade pública. Para a Coroa, essa aliança representa não apenas a possibilidade de dar direção política para a colônia mas, ao mesmo tempo, neutralizar um possível opositor político, cuja autoridade local gozava de prestígio e legitimidade entre os que viviam, de algum modo, em torno das atividades da propriedade rural.

Segundo Souza Filho,

é esse *élan* forjado no período colonial que produzirá, simultaneamente, o fortalecimento do poder e da dominação dos proprietários rurais e a incorporação da lógica patrimonialista de administração pública na estrutura do poder local (SOUZA FILHO, 2006, p. 128).

É uma via de mão dupla, há, por parte do poder central, a incorporação dos interesses agrários. A estrutura de comando da Coroa será transmutada da sede administrativa portuguesa para o Brasil, e a própria dinâmica de organização e desenvolvimento da estrutura econômica, social e política colonial desse território, por meio dos proprietários rurais, responderá pela via de cooperação com a Coroa na "garantia da ordem legal e administrativa por ela instituída" (SOUZA FILHO, 2006, p. 128).

No caso brasileiro, a burguesia comercial vinda da colônia que se estabelece não faz frente à nobreza agrária que gozava de autoridade local, mas a incorpora, assim como adere a elementos de sua consciência social.

A força econômica e política dos proprietários rurais na formação da estrutura administrativa patrimonialista brasileira dá ao Estado sua vinculação à forma social. Para o autor,

[...] a emancipação da classe burguesa nos países periféricos será feita de forma articulada à oligarquia/aristocracia existente, tendo o Estado como elemento garantidor desse pacto de dominação e a estrutura administrativa como forma de materializar e objetivar tal dominação (SOUZA FILHO, 2006, p. 130).

Nos termos do que discorre Fernandes (2005), "a aristocracia agrária, bem como os grupos ligados à dinamização do esquema de exportação-importação empenhavam-se, de fato, na consolidação do mercado capitalista moderno e em sua difusão interna" (p.268), o que assegurou, na transição neocolonial, uma elite política sem grandes oposições, com a qual representantes do capitalismo central hegemônico conseguiram estabelecer bases comerciais.

Nas realidades de transições não clássicas, a ascensão da burguesia não se dá no combate à elite pré-capitalista, mas articula-se a ela, como se verifica nos estudos sobre a realidade brasileira, a exemplo de Souza Filho (2006), que salienta a importância de utilização do Estado e sua estrutura administrativa para assegurar o novo pacto de dominação, alijando desses processos os segmentos sociais democráticos e populares. Fundam-se assim as bases de uma modernização conservadora que repercute num grau de autonomização do Estado e sua máquina administrativa. E esta se constitui sob traços patrimonialistas, cujas características peculiares são, segundo Godoy e Teixeira (2009, p. 2), o "lucro político predatório, uso direto da força de dominação (impostos) e acordos não usuais com autoridades políticas (corrupção)". Outro elemento que estrutura a cultura patrimonialista e serve a ela de instrumento de cooptação é o cargo público.

Em síntese, tomamos as palavras de Souza Filho para explicar como os traços do patrimonialismo não são superados com a adoção dos parâmetros da organização burocrática pelo Estado brasileiro em sua dinâmica institucional, em razão de alianças de classe que vão se conformando nessa realidade.

[...] a manutenção do patrimonialismo no Brasil não decorre apenas, nem sobretudo, da estrutura estamental do Estado centralizador, pois este tem de ir se burocratizando para atender às demandas da expansão capitalista e da construção da unidade nacional. Nem, tampouco, o patrimonialismo é produto do atraso de parte de nossa elite econômica. Na verdade, o patrimonialismo brasileiro se mantém vivo devido, principalmente, à articulação que se efetiva, no início, sob a batuta do Estado Patrimonial colonial, entre a burguesia comercial e os proprietários rurais, selando uma conciliação entre os interesses divergentes, visando realizar a dominação política no País (SOUZA FILHO, 2006, p. 131).

O Estado será responsável pela permanência e apoio a práticas pré-capitalistas na manutenção da mão de obra escrava para as lavouras de monoculturas, do açúcar ao café. Temos aí a gênese de influência de uma cultura patriarcal que vai se mantendo desde a colônia e perpassa toda a república, como componente dos traços da administração do Estado brasileiro, tipicamente configurado em suas mudanças, como transições pelo alto.

Souza Filho (2006) destaca três aspectos relevantes para caracterizar a administração do Estado na colônia: 1) é uma organização administrativa que prescinde de uma estrutura formal-racional de corte burocrático, em razão da relação econômica que estabelece com a sede da Coroa, ou seja, de ser subsidiária do comércio europeu, respondendo ao fornecimento de riquezas naturais (minerais, de extrativismo vegetal ou resultantes do cultivo de monoculturas) em benefício do comércio europeu; 2) a relevância da ação dos proprietários rurais na ordem administrativa colonial, ainda que a detenção do poder permaneça sob as mãos da Coroa, porém com participação efetiva daqueles proprietários rurais na defesa do poder central. Sua participação na economia de Portugal é decisiva, na medida em que é sob o comando desses proprietários rurais que chegam à sede da Coroa as riquezas obtidas aqui e respondem com participação na administração política da colônia; 3) o pacto de

dominação vigente no período colonial está centrado na exclusão das massas populares de qualquer participação nos desígnios políticos. Especialmente porque, sob relações de trabalho cujo traço predominante era a servidão, obstaculizam no Brasil do século XIX o surgimento de movimentos operários organizados, o que reduz sobremaneira elementos de organização das massas populares, traços que serão verificados em nossa história no início do século XX pela imigração de trabalhadores europeus.

Complementarmente, a desigualdade de que falamos no Brasil não é gerada exclusivamente pelos processos do capitalismo industrial, especialmente no que se refere à produção de um excedente de mão de obra, mas codeterminada pela concentração da propriedade fundiária e pela abolição do trabalho escravo, o qual passa a ser mão de obra livre, porém com bases servis.

Por fim, antes de adentrarmos os traços da administração pública brasileira no próximo período, onde já temos elementos burocráticos presentes, cabe lembrar que o gérmen desse novo traço está diretamente associado à chegada da Coroa portuguesa ao Brasil em 1808, constituindo-o como centro da administração lusitana.

Ou seja, a chamada “inversão brasileira”, por ocasião da substituição da capital do Império Português de Lisboa para o Rio de Janeiro, fortalece o caráter patrimonial do poder central nas terras brasileiras. [...] tal “inversão” também traz para cá **o que será o embrião da estrutura burocrática brasileira**, na medida em que as decisões que requeriam especialização e racionalidade, principalmente relacionadas às questões de comércio internacional e relações exteriores, passaram a ser tomadas no Brasil a partir do aparelho de Estado Português que migrou com a coroa (SOUZA FILHO, 2006, p. 132).

O sistema capitalista reproduz sua existência também por elementos subjetivos que constituem a forma social e, sob a contribuição da norma jurídica, as práticas políticas das organizações estatais. Coutinho (2011b) aponta que a obra de

Caio Prado Jr, pela ênfase que dá à manutenção dos traços coloniais no processo de formação econômico-social brasileira no século XX, se aproximaria da via não clássica de transição de uma sociedade, identificada tanto na obra de Lênin como via prussiana ou na de Gramsci como transição pelo alto. A noção de via prussiana em Lênin é dada pelo processo de aprimoramento e modernização da estrutura agrária de um país, sem que tenha suprimido os traços de feudalismo ou colonialismo. Já a via não clássica identificada por Gramsci no processo de unificação da Itália e, no chamado *Risorgimento*, é demarcada pela categoria revolução pelo alto, ou transformismo, demonstrando as alianças que são forjadas pelas elites econômicas e políticas, que chegam a novas institucionalidades políticas sem uso da força, em larga escala e à margem de qualquer admissão de reivindicações populares, ou da participação política ativa das classes subalternas.

No caso brasileiro, não se confirma o clássico processo de formação burguesa, o qual seria dado por processos de rupturas com formas arcaicas de produção, instauração de processos de reformas agrárias que culminariam com a implantação e consolidação de propriedades camponesas. Caio Prado, segundo Coutinho (2011b), irá chegar às conclusões de que no Brasil adotou-se, em contextos distintos, predominantemente uma ou outra via não clássica, concluindo que o que somos resulta desses dois traços fundamentais. O latifúndio se mantém e se moderniza, assumindo uma faceta capitalista (predomínio na produção para exportação/comercialização) etc., porém mantendo traços patrimonialistas no interior dessa nova formação. Quanto aos avanços de implementação de processos produtivos industriais tipicamente capitalistas, Caio Prado indica o relevante papel do Estado nesse processo, na primeira metade do século XX.

3.1.2 Elementos da burocracia e da tecnocracia no Estado brasileiro

O ingresso do modelo burocrático de gestão no Estado brasileiro se associa à conjuntura de formação e expansão do capitalismo competitivo que, segundo Fernandes (2005), abrange o último quarto do século XIX, num processo de transição

neocolonial e alcança seu auge nos anos de 1950. Para esse mesmo autor, a dinâmica de afirmação da modernização capitalista no Brasil tem que ser situada no conjunto das relações de forças econômicas na dinâmica do mercado mundial.

Recuperamos alguns elementos da formação social e econômica desse período que podem ser esclarecedores da adoção do modelo burocrático pelo Estado brasileiro. Internamente o mercado capitalista moderno que se instituiu apresentava potencialidades de crescer via comércio, contando com o enlace,

[...] à cidade e à sua população, que serviam de suporte imediato ao seu funcionamento e crescimento, e a uma hinterlândia mais ou menos descontínua, longínqua e ainda indiferenciada, constituída pelos estratos possuidores ricos e pelo vasto pequeno ou médio comércio, disseminado por regiões limítrofes ou tributárias, e que operava como elo de reforço (FERNANDES, 2005, p. 265).

Esse novo mercado que se estabelece vai gerando excedentes econômicos que não mais se aplicam na reprodução do sistema escravista e migram para "transações especulativas mais abstratas e complexas [...] e podiam incrementar o volume do dinheiro, do crédito e, por vezes, da riqueza materializada em ouro, em propriedade" (FERNANDES, 2005, p. 266) mas apresenta também crescimento diversificado de bens e gêneros de várias naturezas, ainda artesanais. Nessa conjuntura, a cidade passa a monopolizar as funções de centro estratégico do desenvolvimento da economia interna.

No entanto, uma herança da economia neocolonial de produção para a exportação possibilita a incorporação da economia brasileira no mercado mundial, o que dá bases à articulação da economia urbano-comercial com a economia agrária, ou seja, nos termos de Fernandes (2005, p. 266), "uma autêntica revolução urbana, que iria germinar de modo lento e descontínuo".

Aquele novo setor urbano-comercial da economia brasileira podia se expandir com recursos da expropriação do trabalho escravo e servil dos fins do século XIX. Participavam diretamente da estruturação da economia urbana os setores de rendas altas,

e "a cidade convertia-se em polo dinâmico do crescimento capitalista interno, sem necessitar estender ao campo qualquer desdobramento da revolução urbana" (FERNANDES, 2005, p. 269).

Os movimentos demográficos em direção às cidades-chave levavam em seu bojo todo tipo de gente. Contudo, havia uma forte proporção de grupos de rendas altas e médias [...], de origem nativa ou estrangeira (entre estes prevaleciam naturalmente as pessoas que iriam operar as várias posições do complexo comercial-financeiro, em constituição e expansão). Os grupos de baixa renda que se incorporavam ao processo (e que vinham predominantemente do exterior), buscavam as oportunidades que as cidades-chave abriam ao trabalho livre — especialmente no comércio, em ocupações artesanais e em vários tipos de serviços (inclusive públicos), todos em crescimento moderado, mas oferecendo perspectivas de mobilidade econômica e de ascensão social (FERNANDES, 2005, p. 269).

Chegando, digamos assim, à fase de maturação do desenvolvimento econômico interno, com base na relação entre o setor arcaico pré-capitalista e o novo setor capitalista, se colocavam elementos para saltos qualitativos nesse processo que culminariam com a intensificação e dinamismo do mercado mundial. Segundo Fernandes (2005), esse momento é determinante de "circunstâncias que tornaram o Brasil muito atraente para os países que disputavam a partilha do mundo já sob a pressão do padrão de desenvolvimento do capitalismo industrial" (p. 272).

O interesse de países centrais, como a França, a Inglaterra e a Alemanha, juntamente com os EUA, nas reservas naturais de recursos e as possibilidades que se colocavam na exploração de um país de níveis continentais como o Brasil, tudo isso aliado a um certo sentimento de solidariedade em decorrência da imigração europeia massiva de trabalhadores, suscitou "um movimento de recursos humanos, técnicos e monetários de certa magnitude [...] concorrendo para algo novo, que era a construção

de uma economia capitalista dependente nos trópicos" (FERNANDES, 2005, p. 272).

Dessa forma, com recursos externos (para além daqueles advindos da produção para o mercado externo), se estabeleceu a necessária reorganização da infraestrutura da nossa economia, e as relações sociais capitalistas se instituíram aqui de modo diferenciado dos países do capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais e com ele articuladas num caráter dependente.

Algumas dessas marcas e particularidades consoantes ao que apresentamos anteriormente, quais sejam, subordinação e dependência ao mercado mundial, conseqüentemente uma sociedade e economia que se organizaram para fora; peso do escravismo na sociedade brasileira; lenta substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre; coexistência da aristocracia agrária (e seu estatuto conservador), com o surgimento de novos agentes econômicos; bem como a "ausência do compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas" (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.73), antecedem as reformas políticas de bases burocráticas que serão implementadas também em decorrência da luta dos trabalhadores livres e de sua organização sindical.

O processo de industrialização crescente no primeiro quarto do século XX, a organização política dos trabalhadores, as lutas pela regularização das relações de trabalho em bases que rompessem a lógica servil e se estruturassem nos termos da mercantilização da mão de obra sob algum regramento jurídico são elementos que vão estabelecendo bases também para determinar mudanças na estrutura estatal brasileira. A dinâmica taylorista-fordista e os padrões difundidos das especializações foram determinantes para a criação de uma série de profissões e, com elas, o reconhecimento burocrático formal (legal) das corporações.

A perspectiva de estruturação do Estado para a inclusão dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento industrial promovido no primeiro terço do século XX, fruto da pressão dos trabalhadores organizados nos movimentos sindicais, trouxe a necessidade de se estabelecer uma nova organização legal dos direitos desses trabalhadores. Ao incluir uma parte dos

trabalhadores na estrutura formal do emprego, mesmo que no aspecto fordista, se proporciona a acumulação de capital aos industriais e também à base oligárquica rural que apoiava e se apoiava na estrutura do Estado para manter a dominação do poder público, estruturando-se as bases da ordem burocrático-formal.

Nesses termos, a estrutura administrativa brasileira, para objetivar a dominação no nível local e privado, que tinha como elemento cultural os elos tradicionais, organiza-se de forma patrimonialista. Entretanto, para essa dominação realizar-se no âmbito nacional e implantar uma economia nacional, era essencial uma ordem formal-legal, portanto burocrática (SOUZA FILHO, 2006, p. 152).

Mas não bastava a estruturação de um Estado nos moldes burocráticos que se encarregasse das mediações normativo-jurídicas necessárias à implementação do capitalismo industrial, era necessário dar "ao mercado capitalista moderno, implantado na periferia, maiores dimensões estruturais e dinâmicas, de modo que ele pudesse ativar um maior número de funções essenciais ao desenvolvimento capitalista" (FERNANDES, 2005, p. 275). Desse modo, o processo de industrialização teve o Estado como financiador de obras de infraestrutura e de projetos industriais gerando novos postos de trabalho e contribuindo na acumulação da riqueza privada, sob uma perspectiva burocrática que dava suporte contraditoriamente tanto ao empresariado quanto aos trabalhadores.

Por um lado, é necessário planejar a industrialização desde sua fase restringida até a consolidação monopólica. Para isso, necessita-se de um quadro administrativo especializado e profissional, assim como certas regras e normas bem definidas, ou seja, necessita-se de burocracia. No entanto, esse planejamento deve garantir a manutenção da concentração de renda, propriedade e poder das elites dominantes, por isso essa burocracia deve criar canais de comunicação com as elites empresariais. Tal

planejamento, portanto, não deve incorporar, substantivamente, os interesses das classes trabalhadoras (SOUZA FILHO, 2006, p. 354).

Cabe demarcar que tais mudanças não são operadas exclusivamente por uma lógica interna e autonomamente pelo Estado, decorrem, além das relações de comércio internacional (importação e exportação), segundo Fernandes (2005), de

[...] outros esquemas simultâneos de intervenção comercializada nas economias periféricas (na esfera dos serviços públicos e da estrutura das cidades, na rede de comunicações e de transporte, na transplantação de imigrantes, na preparação de planos de colonização e de expansão da agricultura comercial ligada ao comércio interno, na substituição da produção artesanal pela produção manufatureira, na introdução de novos padrões de ensino, de utilização dos recursos humanos e de estilo de vida, na transferência das tecnologias que tornassem tudo isso viável (FERNANDES, 2005, p. 275).

As mudanças e adaptações que foram se processando para dar suporte às novas bases econômicas, como os planejamentos administrativos, a inserção do sistema burocrático no meio industrial, no controle do trabalho e nos padrões de produção, implicaram também uma transição não só econômica mas cultural e induziram mudanças institucionais em nível de Estado, ainda que não tenham assegurado a superação de traços marcadamente originários no patrimonialismo, figurando como arranjos do pacto de dominação conservadora presente no início do século no país.

[...] identificamos a imbricação do patrimonialismo com a burocracia como resultado mediato da relação estabelecida entre setores não capitalistas e capitalistas da economia; tal relação constituiu a base estrutural do pacto de dominação conservador que operou a industrialização brasileira e forjou a necessidade de uma ordem administrativa que combinasse

elementos racional-legais (burocráticos) e tradicionais (patrimonialistas) [traduzindo os] elementos de um patrimonialismo em transformismo (SOUZA FILHO, 2006, p.31–32).

Vale retomarmos alguns traços característicos da burocracia weberiana para que seja possível identificar a partir daí elementos que convivem na trajetória do Estado brasileiro, lado a lado com outros traços da cultura política.

Um dos princípios da burocracia weberiana é o de ser regida por “áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas” (WEBER, 1974, p. 229). Weber concebe na estrutura de poder do Estado a presença de um pacto que é traduzido nos ordenamentos institucionais e que garante a clara definição das atribuições e poderes de quem comanda, garantindo assim a impessoalidade na direção. Também o princípio hierárquico e a existência de normas previamente estabelecidas que orientam os deveres oficiais da autoridade demonstram que a administração burocrática é exercida mediante “medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes” (idem).

Entretanto, é recorrente na prática estatal que convive com a cultura patrimonialista/clientelista a supressão do referencial legal, permanecendo relações institucionais fundadas em parâmetros pessoais — confiabilidade, lealdade, amizade, etc. Esse efeito rompe com toda a proposta da organização fundada em princípios da burocracia weberiana, como impessoalidade, especialidade ou competência técnica à função.

A estruturação e o desenvolvimento da administração pública brasileira para implementar o projeto de industrialização não efetivou plenamente uma estruturação burocrática. Por um lado, a ordem administrativa contemplou a articulação com o patrimonialismo e o clientelismo, visando garantir a manutenção dos interesses dos setores tradicionais e propiciando sua participação na estrutura de dominação (SOUZA FILHO (1006, p. 249).

Na dinâmica contraditória de funcionamento do Estado, há medidas que visam à minimização de práticas clientelistas e personalistas desde os anos de 1930, demarcadas pela introdução de parâmetros que integram o denominado universalismo de procedimentos, ou mesmo pelas medidas de insulamento de suas burocracias, evitando as influências políticas e relações de interesses privados clientelistas (GODOY; TEIXEIRA, 2009).

Um dos exemplos da tentativa de institucionalização do universalismo de procedimentos, segundo Godoy e Teixeira (2009), é a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) em 1930, porém, como demarcam os autores, o corporativismo ainda é a marca predominante do primeiro governo Vargas.

[...] pode-se dizer que as gramáticas predominantes do seu primeiro governo seriam o corporativismo, com o qual se relacionava com a sociedade, e o clientelismo, através do qual mantinha as oligarquias cafeeiras sob seu controle. O insulamento burocrático também tem seus primeiros lampejos no 1º governo Vargas, entretanto, é a partir de seu segundo governo, estendendo-se até o governo JK que o insulamento, juntamente com o universalismo de procedimentos, daria a tônica da política (GODOY; TEIXEIRA, 2009, p. 3).

Como vemos, há uma série de traços da cultura política brasileira que se materializam no Estado brasileiro na primeira metade do século XX, especialmente até o final dos anos de 1930, os quais se evidenciam na relação do governo com determinadas classes e/ou segmentos de classe.

O corporativismo é um desses traços que se configura como grupos organizados e reconhecidos como legítimos na intermediação de interesses com autoridades constituídas, tendo o "monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de controles de seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios" (GODOY; TEIXEIRA, 2009, p. 4–5), bem como se configuram como grupos

que, na condição de atores políticos, também participam da elaboração da política pública.

A legitimidade jurídica alcançada pelas corporações profissionais e a vinculação estatal das corporações sindicais explicitavam o traço corporativista na relação com o governo. Já o clientelismo se mantinha na aliança com as tradicionais oligarquias rurais.

O clientelismo é definido como um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo fundamentam-se em relações pessoais e têm a troca generalizada como princípio lógico. [...] O clientelismo envolve uma série de combinações aparentemente contraditórias: combina desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade e sentimentos interpessoais; combina exploração e coerção com relações voluntárias e obrigações mútuas (GODOY; TEIXEIRA, 2009, p. 4).

Apesar dos traços que conserva com a velha aristocracia, há uma ênfase ao caráter autoritário e burocrático do Estado Novo dada por Bresser-Pereira (2001), e a constatação de que "as duas classes que ele vai presidir são classes novas: a burguesia industrial e a nova classe média tecnoburocrática" (p. 10), destacando a relevância econômico-social que passa a ter a nova burocracia "a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas" (idem).

Os avanços na organização e na especialização dos processos burocráticos, a ampliação de seu alcance pelo excesso de instrumentos de ordem legal como forma de maior controle sobre a organização social pelo Estado e as tentativas institucionais de manter a impessoalidade nas relações públicas dão bases ao fenômeno do insulamento burocrático, o qual se verifica com mais força na medida da afirmação da tecnocracia.

[...] a concepção do insulamento burocrático pode ser apreendida como ilhas de

racionalidade e de especialização que aparecem entendidas como antídoto à tendência clientelista. A proteção que é construída em torno de uma agência ou de um conjunto de burocratas varia conforme o grau de isolamento que se consegue atingir (GODOY; TEIXEIRA, 2009, p. 5).

Esse é o período de surgimento de uma classe média constituída de administradores de nível médio e de profissionais liberais das mais diversas áreas, é a institucionalização da divisão social e técnica do trabalho no seio da sociedade brasileira, reforçada pela implantação de grandes organizações empresariais privadas e organizações públicas voltadas à produção (na área siderúrgica, petroquímica, de transportes, de energia e comunicações) o que favoreceu sobremaneira a consolidação de uma burocracia moderna.

O Estado desempenhou, naquele contexto, um papel decisivo no desenvolvimento industrial, na medida da criação de empresas estatais que possibilitaram a substituição ou redução das importações e a alavancagem da indústria nacional, bases para o processo desenvolvimentista posterior.

O traço burocrático na gestão pública é demarcado pela criação, em 1936, do Conselho Federal do Serviço Público Civil, o qual, em 1938, se transforma no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), definido como

[...] órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública. A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

Dentre as principais atribuições desse órgão, encontrava-se a organização do ingresso no serviço público por concurso (qualificação para a função e meritocracia), o estabelecimento de

critérios gerais e uniformes de classificação de cargos (hierarquia, funções e carreira), aperfeiçoamento sistemático do pessoal, racionalização da administração operacional do Estado (orçamentos, planejamentos, método) (BRESSER-PEREIRA, 2001), traços da teoria weberiana da burocracia.

Antes de avançarmos nas características que passam a assumir o pessoal do Estado quando se consolida a tecnoburocracia, voltamos a analisar alguns elementos da realidade brasileira de meados do século XX, momento em que se institui o capitalismo monopolista no país.

Mundialmente, a primeira guerra já demarca a fase inicial do capitalismo monopolista, induzido por um elemento a mais de tensão, que foi o advento do socialismo na União Soviética, mostrando ao mundo uma possibilidade alternativa de padrão civilizatório (FERNANDES, 2005). Esse elemento acelerou também os processos de implementação do capitalismo monopolista concomitantemente nas periferias do sistema. A estratégia utilizada pelo capitalismo mundial foi adentrar as periferias de modo segmentado

[...] como técnica de ocupação do meio, de alocação de recursos materiais e humanos, ou de controle econômico [...] assumindo o controle parcial, mas em intensidade da exploração e da comercialização internacional de matérias-primas, da produção industrial para o mercado interno, do comércio interno, das atividades financeiras, etc. (FERNANDES, 2005, p. 295).

A economia brasileira se relaciona com o capitalismo monopolista mundial, segundo Fernandes (2005), de modo dependente e subdesenvolvido, sendo território de filiais de grandes corporações industriais (exportação agrícola, minérios e alguns produtos industrializados e bens de consumo duráveis para o mercado interno), concessionárias de serviços públicos (especialmente de energia elétrica, telefonia, gás e operação de serviços públicos de transporte). Na relação com o Estado, frequentemente essas corporações internacionais desfrutam de vantagens, como concessões públicas de áreas físicas para sua instalação, e privilégios legais, como isenções fiscais.

Dois são os fatores que corroboram a conversão do Brasil numa economia monopolista dependente: 1) como determinantes externos, encontramos "a disposição das economias centrais e da comunidade internacional de negócios de alocar no Brasil um volume de recursos suficientes para deslocar os rumos da revolução em processo" (FERNANDES, 2005, p. 299–300), que se vinculava à tentativa de afirmação da economia nacional; e, ainda como motivador externo, a disposição empresarial para o deslocamento de grandes corporações; 2) o determinante interno está afeto à decisão de "levar a cabo a referida transformação capitalista, tão temida por muitos povos de economia competitiva dependente e subdesenvolvida" (FERNANDES, 2005, p. 299–300).

Por parte do Estado, não houve qualquer resistência no sentido de preservar a economia nacional das pressões privatistas externas e internas, ao contrário, favoreceu medidas extranacionalistas, a que se coloca a crítica de Fernandes (2005) apresentada a seguir.

Ele próprio [o Estado] iria absorver, nos níveis organizatório, tecnológico e político, o modelo da grande corporação capitalista, convertendo-se, com grande rapidez e flexibilidade, na espinha dorsal da adaptação do espaço econômico e político interno aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo monopolista. Nesse sentido, se se pode falar nisso, ele é representativo de um capitalismo de Estado (FERNANDES, 2005, p. 305).

No curso do denominado desenvolvimentismo, a política estabelecida sob a necessidade de obter recursos externos de países e agências do capitalismo central para o processo de desenvolvimento industrial do país, bem como para a dotação de infraestrutura que lhe é necessária, impeliu o Estado a enfrentar novas demandas colocadas à estrutura administrativa estatal. Dentre elas, a necessidade de técnicos especializados na organização dos planos e metas, ou seja, a valorização da burocracia pelo viés da profissionalização das atividades do Estado na definição das opções de desenvolvimento.

Essa demanda configura uma nova possibilidade de participação de indivíduos oriundos da classe burguesa, cujo grau de formação é superior ao da classe trabalhadora em geral, de assumirem cargos no serviço público e solidificarem a tecnoburocracia estatal.

[...] se a burguesia brasileira não possuísse estratos médios e altos fortemente instalados, em massa, dentro do Estado (os quais constituíam uma autêntica burguesia burocrática (dotada de poder estatal e de ampla liberdade para usar este poder), os processos de unificação e de centralização do poder burguês eclodiriam no vazio histórico. Em vez de serem coroados por uma contrarrevolução e pela restauração da ordem burguesa (FERNANDES, 2005, p. 396).

Essa ordem burguesa encontrou ambiente propício à sua consolidação no período em que a planificação esteve em alta, especialmente nos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart, mobilizados pelo desejo contraditório aos rumos materiais do desenvolvimento de consolidação de um Estado nacional. A tecnocracia também se mantém presente e se afirma no processo de organização das políticas públicas definidas pelo regime militar, visando atender a nova ordem institucional, período de maior influência da autocracia burguesa, segundo Maciel (2007).

Ao longo do tempo o Estado autocrático-burguês no Brasil adotou diversas formas oscilando, grosso modo, entre a forma democrático-liberal e a forma ditatorial. [...] Na verdade, mesmo nos períodos onde predominaram mecanismos democrático-representativos, o Estado brasileiro funcionou como uma “ditadura dissimulada”, onde a sociedade política limitou-se, fundamentalmente, às classes burguesas, enquanto as classes subalternas eram vítimas do cooptação política, de tipo coronelístico ou populista, e da repressão. O auge da autocracia burguesa no Brasil foi a Ditadura Militar, parteira do capitalismo

monopolista, onde o Estado tornou-se o dínamo do poder burguês, vocacionado para a autodefesa e a expansão máxima da ordem social burguesa (MACIEL, 2007, p. 7).

A tecnocracia é considerada uma estrutura administrativa autoritária e potencialmente desmobilizadora da participação democrática, estimulando a despolitização pelo afastamento das massas populares dos centros decisórios e da possibilidade de engajamento social e político que poderiam gerar novos rumos para a direção do Estado, ou seja, é promotora de esvaziamento das instituições democráticas.

Segundo Godoy e Teixeira (2009), no governo militar, o predomínio foi de estruturas tecnocráticas, que têm seu ponto alto no insulamento burocrático. No processo de reabertura política e, com o redesenho do Estado brasileiro numa direção democrática, materializada na Constituição Federal de 1988, "o insulamento burocrático é colocado em cheque como antidemocrático, e a tecnoburocracia perde legitimidade e poder" (GODOY; TEIXEIRA, 2009, p. 3) e, em alguma medida, a estrutura burocrático-gerencial de operar o Estado estrutura as suas bases.

3.1.3 A transição democrática, o neoliberalismo e o gerencialismo como traços do Estado brasileiro no final do século XX e início do XXI

A transição democrática brasileira que se estabelece do final da década de 1970 e percorre a década seguinte se dá num contexto em que mundialmente ocorre um processo de globalização econômica determinada por mudanças estruturais na organização produtiva, na alteração do modelo fordista de produção, para o chamado pós-fordismo ou acumulação flexível.

A reestruturação produtiva se assenta sobre alterações profundas na lógica produtiva, inserindo processos de terceirização, flexibilização dos direitos trabalhistas, produção de mercadorias personalizadas e no justo tempo de sua circulação no mercado consumidor, dentre outras. No mundo globalizado, conta também a facilidade com que ocorre a mobilidade de capital de determinados territórios a outros, e ainda, pela

característica de ser uma economia de base financeira, o capital circula numa velocidade ainda maior.

A conformação de uma cultura favorável às mudanças que se processam nessa conjuntura é estabelecida pelas premissas neoliberais — que se traduzem, não como uma versão atualizada dos princípios liberais, mas se constituem sob outra racionalidade, cuja base principal não é mais o clássico *laissez faire* do liberalismo, ainda que mantenham a defesa do livre-mercado para propagar o antiestatismo, principalmente no que toca à proteção social — as quais demarcam os interesses do grande capital estrangeiro e nacional, particularmente o capital financeiro (MACIEL, 2007).

Sob o neoliberalismo, o mercado se autorregula parcialmente, pois demanda do Estado regulações que a ele sejam favoráveis, a exemplo de medidas protecionistas, de isenções fiscais, de liberalização de áreas de atuação, etc. Ou seja, se traduz por demandar governos que operem sob a lógica do mercado. Com o neoliberalismo, ao Estado caberá, por suas ações governamentais, tratar tanto da questão do monopólio quanto intervir no mercado via política de crédito favorecendo o empreendedorismo, e ainda adotar políticas sociais com orientação frontalmente distinta das políticas do *welfare state*.

No Brasil, a agenda neoliberal é posta como pauta da sociedade, concomitantemente ao processo de redemocratização e das lutas políticas e civis pela instituição de um Estado de Direito, de modo que se verifica ao mesmo tempo, por um lado, avanços na direção da ampliação de direitos e conquistas sociais historicamente demandadas pela sociedade civil e, de outro, uma urgência estabelecida pelos gestores públicos no início da década de 1990 de instituir no aparelho de Estado reformas que estivessem conformes aos ditames neoliberais.

A transição democrática tem no primeiro governo eleito pelo colégio eleitoral o desafio de implementar as políticas da nova Constituição Federal promulgada em 1988. Naquele contexto, as dificuldades na área econômica se colocavam tanto como reflexo da crise mundial dos anos de 1970 quanto como um processo inflacionário interno que reduzia drasticamente o poder de compra da população, bem como um sucateamento na infraestrutura viária, de estradas, portos e aeroportos, de

telecomunicações, que foram determinantes para privatizações de um significativo número de serviços públicos.

Novamente se estabelece sobre o país pressão internacional para abertura ao comércio externo e supressão de medidas protecionistas de mercado. Os governos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco implementaram a política de abertura comercial do país, com as importações de bens manufaturados, exemplarmente citados os da indústria automobilística internacional. Na relação do país com o comércio exterior, se coloca no mercado a exportação de *commodities*.

As recorrentes idas ao FMI no sentido de captação de recursos, a exemplo da reforma previdenciária implementada em 1994, impuseram medidas de ajustes fiscais, os quais precocemente ruíram direitos sociais conquistados sob muita luta durante a década de 1980. O direcionamento da política macroeconômica e do controle fiscal impuseram, por parte do Estado, a incorporação de ações de privatização de empresas públicas e a aprovação do marco legal do Terceiro Setor, dentre outras medidas que se constituíram como reformas do Estado, descritas a seguir.

Deste modo, o processo de privatização do aparelho de Estado e de mercantilização dos serviços públicos foi avassalador e agressivo, não só submetendo à lógica do mercado bens essenciais à reprodução da vida, como transferindo para o controle do capital privado a propriedade da maior parte do setor produtivo estatal e a regulação de setores fundamentais da economia, bem como reduzindo drasticamente ou precarizando o serviço público. As principais medidas adotadas de acordo com esta perspectiva foram o programa de privatização das empresas estatais; a criação das agências reguladoras em setores econômicos estratégicos; a Lei de Responsabilidade Fiscal; as diversas reformas da previdência social; a autonomia prática do Banco Central na definição da política monetária e da política de juros e a redução e/ou eliminação dos aparatos

estatais voltados para a fiscalização e regulação do mercado (MACIEL, 2007, p. 1).

Portanto, se verificam aspectos de mudança em curso de alto impacto para a sociedade, tanto na opção definida pelas reformas propostas pelos governos Collor/Itamar e Fernando Henrique Cardoso (FHC), implementadas na direção do Estado Mínimo (para o social e máximo para o capital) e sob o discurso de gestão eficiente da máquina pública, amplamente difundido pelos meios de comunicação com campanhas que ganharam rapidamente a opinião pública em defesa de um Estado gerencial na substituição de estruturas burocráticas. Tal reforma do aparelho do Estado se assenta sob os seguintes objetivos globais:

a) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. b) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. c) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União. d) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995a, p. 45).

Sob tais objetivos, se consolida o repasse para a sociedade civil de várias atividades na área da saúde, de assistência social e educação, por meio das organizações sociais, experimentação de parcerias público-privadas, bem como a criação de agências reguladoras dos vários setores públicos com autonomia de ação, desvinculadas da gestão pública, em nome da eficiência da gestão e do mercado. Inclui-se nessas medidas todo o programa de privatizações que resultou na transferência de empresas estatais à iniciativa privada, pela via do mercado aberto de capitais, transferindo nossas riquezas

ao capital internacional, a exemplo da mineradora Vale do Rio Doce.

O marco legal das reformas anteriores foi integralmente mantido nos governos de Lula e Dilma, com reorientação de algumas políticas, a exemplo da assistência social, que se manteve na estrutura da administração direta, entretanto, em áreas como a saúde, ampliaram-se os mecanismos de gestão privada sob financiamentos públicos.

O Estado brasileiro, sob gestão de um governo dito de base popular, opera com estruturas de gestão democrático-participativas, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, com atuação no âmbito da formulação e controle social das políticas setoriais, porém, contraditoriamente mantém estruturas que operam sob as premissas da burocracia gerencialista, com fortalecimento de setores tecnoburocratas.

Nesse sentido, o Estado brasileiro adentra o século XXI demonstrando que nem o governo instituído em 1930 suprimiu o clientelismo político, por ter adotado parâmetros da administração burocrática, nem a reforma gerencial proposta e implementada a partir de 1995 apresentou elementos de supressão da combinação patrimonial-burocrática que historicamente se apresenta como traço da cultura política brasileira. Sequer a ampliação do debate e das lutas políticas encampadas pelo campo democrático popular conseguiram apresentar ao atual governo perspectivas de instituição de práticas transformadoras dos traços de centralismo, que distanciam as massas populares dos centros decisórios. Ao contrário, o que se verifica são práticas de cooptação e apassivamento da classe trabalhadora (IASI, 2012) e de suas organizações político-representativas.

3.2 O contexto de adoção da intersetorialidade nas políticas públicas

A linguagem política transformou-se num jargão, criou-se uma atmosfera de igrejinhas de tanto repetir sempre as mesmas fórmulas, de manejar os mesmos esquemas mentais enrijecidos, termina-se na realidade, por pensar do mesmo modo, já que se acaba por não pensar mais.

Gramsci - 2014b

Pela incursão em análises teóricas sobre a realidade contemporânea da ação do Estado no Brasil, apresentadas no item anterior, bem como pela análise de determinantes macrossociais da política, percebemos que a sociedade contemporânea vivencia um processo de submissão da vida social aos ditames da organização econômica do capitalismo financeiro globalizado. Não apenas os processos afetos à vida material, ao trabalho, à produção e reprodução social estão organizados sob os princípios dessa ordem econômica, fundados centralmente em relações mercantis mas também as dimensões política, cultural e ética parece terem subsumido à hegemonia do capital.

A intensificação das crises cíclicas do capital no último quarto do século XX impactaram significativamente sobre os Estados nacionais resultando na adoção de modelos de gestão pública orientados pela perspectiva neoliberal, sob os quais predomina a lógica gerencial. Nessa direção, não somente as políticas sociais — ainda que sobre elas pesem as principais restrições do gasto público — mas também as políticas de infraestrutura foram alvos de novos experimentos em sua operacionalização na relação entre Estado, mercado e sociedade civil, abrindo campo às privatizações de serviços públicos, às denominadas parcerias público-privadas ou sua execução por organizações não tipicamente estatais. Esses fenômenos da gestão pública têm sido designados como contrarreformas do Estado (BEHRING, 2008).

A primazia das relações econômicas como referência às práticas sociais cotidianas “tende a ocultar, a partir de diferentes estratégias, a importância da esfera política da vida social”, conforme afirmam Almeida e Alencar (2011, p. 56). Tal domínio aprisiona o tempo que dispúnhamos com outro e para o outro, individualiza a existência, determina a pauta cultural por princípios de mercado. Interrompe dia a dia a produção coletiva da cultura e nos remete ao *status* de consumidores de bens culturais e produtos de lazer. Temos dificuldades de produzir espaços públicos de debates políticos na prática social cotidiana e principalmente nos espaços de trabalho.

O processo de reestruturação produtiva, intensificado a partir dos anos oitenta do século passado e espreado pelo

globo, aliado ao desenvolvimento da robótica, das tecnologias de informação e da microeletrônica, dentre outras tecnologias, força os trabalhadores à dedicação integral de seu tempo ao trabalho, dedicação exigida diretamente na atividade laboral nas organizações, em estudos e cursos de aperfeiçoamento de caráter instrumental, demandados para execução de determinadas funções ou ainda no prolongamento da jornada de trabalho nos demais espaços sociais.

Sob o neoliberalismo, o mercado é tido como responsável pelas virtudes da sociedade, quais sejam: a produção de riquezas, a eficiência técnico-gerencial e a justiça, ocultando suas contradições e efeitos degradantes. A riqueza é traduzida como dádiva do capital, e não como resultado da expropriação de mais-valia na exploração do trabalho assalariado. A eficiência é explicada pela adoção de processos de trabalho e tecnologias que reduzam custos de produção, assegurem competitividade num mercado globalizado, ampliem a lucratividade e o acúmulo do capital. A justiça é expressa como sinônimo de normalização e legalidade, tendo seu conteúdo ético-político delimitado aos direitos civis, políticos e sociais, conquistados no contexto das revoluções burguesas e, quando mantidos, em decorrência da luta dos trabalhadores e demais segmentos sociais organizados. Quando não, estes também são colocados à prova, submetidos a cortes e restrições, com fortes impactos sobre as políticas públicas.

Até mesmo a crise do final dos anos de 1970, que repercute centralmente sobre as modalidades do trabalho formalizado e de suas regulações respectivas e que, por essa razão, é percebida de modo ampliado pela sociedade e sustentada como inexistente pelo neoliberalismo. Sob essa racionalidade, a realidade da crise é explicada pelo elevado custo da força de trabalho, o que justificaria sua flexibilização e consequente criação de postos de trabalho em número suficiente para absorver os desempregados. Tal visão é aceita de modo generalizado pela sociedade, respaldada por dados estatísticos do crescimento de postos de trabalho e do rendimento *per capita*, de países onde a desregulamentação de direitos foi introduzida. Porém, a realidade das condições de trabalho é obscurecida pelas cifras do emprego. A exemplo do Brasil que, ao apresentar um significativo crescimento do emprego formalizado no período

que compreende meados da primeira década do século XXI até 2014, conseguiu obscurecer o debate sobre as condições mesmas em que esses empregos foram estruturados. Ou seja, o nível de remuneração, o traço de insegurança que perpassa as ocupações, a redução dos padrões previdenciários, enfim, toda uma série de condições que a perspectiva neoliberal não evidencia.

Esses e tantos outros processos que observamos no cotidiano são interconectados e interdependentes na dinâmica do sistema capitalista contemporâneo, não sendo possível, no que se propõe este estudo, a análise de processos afetos às políticas públicas sem a compreensão de que a organização política da sociedade é correlacionada à sua estrutura macroeconômica ou, nos termos de Mascaro, "o Estado [moderno] é o núcleo material da forma política capitalista" (MASCARO, 2013, p. 38). No entanto, ainda que esse Estado possa representar hegemonicamente os interesses das classes dominantes, ele também se apresenta como um espaço de disputas na luta de trabalhadores e segmentos minoritários que buscam tornar efetivos direitos sociais, gerando, por parte dos capitalistas, a necessidade de edificar um discurso contrário ao Estado, mas não contrário a qualquer Estado, e sim às conquistas sociais que se viabilizaram e se viabilizam por esse mesmo Estado burguês.

Na particularidade de países latino-americanos,³³ desde a década de 1980 e na realidade brasileira que abre a década de 1990, a busca por refrear a expansão de políticas de corte social se traduziu em reformas neoliberais do Estado, as quais, segundo Simionatto (2006), têm como pilares os ajustes econômicos que elevam a supremacia do mercado, fazem a "apologia da privatização e reforçam a cultura antiestado [...], desqualificando a política e a democracia. Também não fica tão evidente o refreamento do Estado no campo das conquistas sociais, pois se verifica a permanência ou até, em alguns casos, a ampliação do tamanho do Estado (de sua estrutura institucional), entretanto reorienta suas funções e cria uma série de agências que trabalham em prol do capital.

³³ A exemplo de reformas implementadas na Argentina, no Chile e no México.

De um lado, os discursos antiestado, nos períodos de expansão econômica — produção, circulação e consumo em alta — classificam as intervenções e regulações da autoridade pública como práticas indevidas e/ou desnecessárias nesses processos, fazendo valer a máxima da autorregulação pela mão invisível do mercado. De outro lado, nos períodos de crise, como o que presenciamos atualmente, os discursos antiestado se intensificam e materializam-se em críticas sobre os processos gerenciais públicos e seus componentes democráticos (BORÓN, 2002, p. 178). Eles ressaltam a ineficiência dos serviços, a necessária introdução de métodos e técnicas gerenciais privadas, a defesa de que os serviços públicos sejam operados diretamente pelo mercado.

Na análise de Moraes (2002), há a constatação do reforço ao pilar de supremacia do mercado, nos efeitos concretos da reforma dos serviços públicos orientada pela proposta neoliberal, cujo elemento central é a ideia de privatizar, isto é, de acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas. Nos termos do autor, essa premissa se expressa de diferentes modos:

[...] transferir a agentes privados (empresas), a propriedade e gestão de entes públicos; delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade [ou ainda] manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos 'como se' estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado (MORAES, 2002, p. 20).

Na década de 1990 e início dos anos 2000, o Estado brasileiro diminuiu os recursos para políticas sociais e viabilizou, segundo Sader (2004),

[a] expansão dos serviços privados [os quais] restringiram a proporção da população com acesso a direitos [e ampliaram o papel] desempenhado pelos mercados como reguladores das relações sociais. E os mercados, como se sabe, não reconhecem direitos (SADER, 2004, p. 7).

Na segunda metade da década de 1990, o Estado brasileiro estabeleceu um marco jurídico que dá suporte às mais diversas formas de o setor privado participar diretamente na execução das políticas sociais. Essa dinâmica opera na contramão de conquistas obtidas por meio de movimentos e lutas políticas, populares, sindicais e estudantis pela democratização de países da América Latina,³⁴ os quais contribuíram na consolidação de Estados de Direito.

No caso brasileiro, tais lutas ampliaram o espectro de direitos sociais e expuseram demandas de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas (formulação da agenda e controle social) e fortalecimento do caráter público estatal na implantação/execução das políticas. Entretanto, mantém-se até o presente a participação da sociedade civil organizada na execução de determinadas políticas sociais, como é o caso das Comunidades terapêuticas no atendimento à dependência química e doenças mentais.

Ou seja, no Brasil, a participação política e social no Estado consolidou-se como princípio na Constituição Federal de 1988 e foi incorporada na estrutura de gestão, por meio da institucionalização de Conselhos de políticas públicas, com significativa relevância. No entanto, se mantém a contradição de a sociedade civil também participar na execução das políticas sociais públicas. Tais premissas legais foram mantidas no período do governo de Luís Inácio Lula da Silva, porém, de um modo distinto do que se configurou nos anos de 1990, nos quais a ampliação da participação da sociedade civil na execução de políticas públicas era correspondente à redução de investimentos públicos na estrutura estatal. No governo Lula, houve ampliação de investimentos públicos em políticas sociais estatais, como é o caso da educação universitária e da Política Nacional de Assistência Social, porém isso não se fez como superação às ofertas de serviços privados ou via sociedade civil, criaram-se, via Estado e com base no fundo público, mecanismos de repasse de recursos a tais estruturas, a exemplo do PROUNI e da manutenção de serviços sociais comunitários, como as comunidades terapêuticas, dentre tantas outras.

³⁴Esses países vivenciaram as décadas de 1960, 70 e 80, períodos de ditaduras militares.

Hoje as estruturas da sociedade civil que permanecem com caráter executivo-operativo atuam de modo híbrido com as políticas sociais públicas estatais, sob regulações jurídicas, financiamento, estrutura de controle e fiscalização dos poderes de Estado.

Essa dinâmica pode ser ilustrada na gestão de Lula, nos anos 2000, pela implementação de políticas sociais públicas asseguradas como direitos já na década anterior (a exemplo da Política Nacional de Assistência Social), porém, contraditoriamente, sem a ruptura com o marco legal que possibilita sua operacionalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, mesmo reconhecida a ampliação de cobertura de serviços públicos na área social na última década, o Estado brasileiro continua a operar num modelo *mix* a gestão das políticas sociais, fazendo eco às orientações de agências internacionais.

Aliada a tais características de gestão, a proteção social brasileira se traduziu, segundo Ivo (2006), na refuncionalização das políticas sociais para dar conta: a) do alcance de um determinado público — focalização; b) de fortalecer as capacidades das populações pobres para lutarem contra a pobreza; c) da eficácia de sua operacionalização — gerencialismo técnico — uso da bioestatística e biopolítica para controle da pobreza, evitando a elevação de índices determinados por órgãos internacionais credores; e) do processo de descentralização administrativa, convertido na operacionalização de serviços sociais por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), por Organizações Sociais, Fundações Estatais com personalidade jurídica de direito privado; f) de capacitar os pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, por meio da participação e do controle das políticas (IVO, 2006, p. 68). Isso deixando explícito que os mecanismos de controle social que foram concebidos nos marcos do projeto de democratização³⁵ da sociedade brasileira, nos idos dos anos de 1980 e 1990, com vistas à ampliação da participação popular, acabaram por resultar em capacitações técnicas e gerenciais infundáveis,

³⁵ O qual, ainda que não tenha se consagrado hegemônico, registrou alguns avanços dadas as correlações de forças favoráveis ao campo democrático-popular naquela conjuntura histórica.

objetivando a compreensão das políticas públicas e, em contrapartida, reduzindo-se o debate político, quando não o esvaziando. E, ainda mais recentemente, esse fenômeno se traduziu em polêmico decreto³⁶ assinado pela presidenta Dilma, em que o governo cria uma Política Nacional de Participação Social (PNPS), gerando controvérsias imensas em seu entorno, desde apoios mais fervorosos até o entendimento de que representa um claro processo de institucionalização das lutas políticas e, quiçá, de cooptação das forças populares.

A refuncionalização a que fazemos menção não é produzida por uma relação determinista, mecânica, de reprodução do vínculo de classe no Estado, materializada por uma elite dirigente burguesa; tampouco concordamos que haja um pacto de dominação arditamente orquestrado coerente e coeso, mas, sim, um processo mediado por determinações de classe, um Estado que não é um ente abstrato — homogêneo, uniforme e universal — expressão de bem comum nos termos de Rousseau (2001), mas uma instituição cujos aparatos, burocracias, agências e jurisdições precisam e devem ser analisados, mediados pelas relações de classes.

Esse caráter contraditório presente nas relações das classes fundamentais e de frações de classes no capitalismo, além de se configurar no que determina a configuração do Estado como forma política desse sistema, se espraia pelo Estado como instituição, nos permitindo superar a concepção de que representaria apenas os interesses da burguesia, mas se traduzindo contemporaneamente como o espaço privilegiado, não somente das disputas ideopolíticas mas da tradução material dos interesses de classes — na regulação jurídica pró-capital e no poder decisório de destinação do fundo público.

Assim, por esse caráter contraditório,

[...] uma reforma do Estado pode operar na direção de aumentar os direitos da força de trabalho ou pode aprofundar as exigências

³⁶ Decreto n. 8.284, assinado pela presidenta Dilma Rousseff em 21 de junho de 2014 "institui o que o governo chama de uma nova política de participação social, assim como um maior diálogo entre sociedade civil e governo [...]. A base seria mesa de diálogo entre governo e movimentos sociais, a fim de alinhar certas políticas públicas às demandas desses". (CARTA CAPITAL, 2014).

de acumulação do capital e, nesse caso, será uma contrarreforma do Estado, por afetar os interesses e direitos da força de trabalho (GRANEMANN, 2011, p. 2).

Retomando as reflexões sobre o discurso antiestado, voltamos à argumentação de Ivo (2006) quando, ao mencionar que esse discurso desqualifica a democracia e a participação política, atribui à forma de organização e funcionamento do Estado a responsabilidade pelo endividamento público, pelo pesado custo de operação dos processos democráticos. Nessa lógica, oculta o fato de que as restrições de direitos e a negação da cidadania conquistada são produtos da opção pelo sistema capitalista de produção — o qual produziu as maiores taxas de desigualdade social no continente latino-americano —, e não efeitos da institucionalização da democracia.

O discurso antiestado, ao produzir o deslocamento da crítica à regulação macroeconômica para aspectos da operacionalização cotidiana das políticas sociais públicas — as quais constitucionalmente primam por estruturas e processos de participação social — oculta os inúmeros socorros que o capital demanda ao Estado. Aportes viabilizados por isenções fiscais, subsídios diretos na produção, intervenção para mediar processos econômicos, seja em termos da concorrência internacional, seja na fixação de regras para o sistema financeiro e manutenção das altas taxas de juros que permitem o acúmulo de rendas via especulação financeira, controlam os processos inflacionários e dão segurança ao mercado de capitais.

Destacando também a contradição da retórica antiestado, Borón afirma que "a experiência econômica recente [na América Latina, a partir dos anos de 1980] demonstrou que [...] as forças do mercado requereram a continuada expansão do Estado" (2002, p. 178), porém não daquele Estado burguês que assegurou os moldes do *welfare state*, a expansão dos direitos sociais, e sim um Estado que assumia dívidas de empresas privadas, socorra da bancarrota instituições financeiras, subvencie a produção para o *agrobusiness*, promova isenções fiscais para estimular o consumo da indústria automobilística, de eletrodomésticos e eletroeletrônicos.

Na direção de atender os reclames do mercado, os ajustes e processos de contrarreformas dos Estados latino-americanos,

nas últimas décadas, acabaram por pesar na conta dos trabalhadores, pois, além de atribuir às contribuições sociais sobre o trabalho formal assalariado o alto custo da produção, defendem restrições de investimentos na seguridade social, a exemplo das inúmeras reformas previdenciárias no Brasil a partir da década de 1990.

Na defesa de tais reformas, movimentos políticos do capital são gerenciados para as desregulamentações, flexibilizações de contratos de trabalho, prolongamento do período contributivo do trabalhador, desoneração da previdência pública e retração de direitos, dentre outras medidas que asseguram o que Borón (2002) denominou de “estatificação dos processos de acumulação capitalista e da vida cotidiana nas sociedades burguesas” (BORÓN, 2002, p. 245). Ou seja, nos momentos de crise, o ataque às políticas sociais é frontal, atribuindo-se a elas os custos crescentes — e, em tese, insuportáveis — e seus impactos sobre os fundos públicos, sobre a inflação e a ampliação do endividamento, recaindo ironicamente sobre o trabalhador a pressão moral de cooperação para as saídas da crise.

O movimento de restrição dos investimentos para as áreas sociais é potencializado pelo discurso de senso comum, antiofinanciamento de políticas sociais, propagado sob um caráter moralizador que aponta “efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas” (MORAES, 2002, p. 14). Políticas sociais de caráter universal ou mesmo programas focalizados de transferências monetárias são responsabilizados pelo desestímulo à ética do trabalho e teriam como efeitos, no sistema produtivo, a geração de déficit de mão de obra — pois elevam padrões salariais e dificultam ao capital a admissão de trabalhadores que se submetam às condições de baixa remuneração e precarização de condições de trabalho.

Fica claro que as políticas públicas que sofrem maior interferência desses modelos e processos de gestão de base burocrático-gerencial são as políticas sociais. Nas contrarreformas que impactam as políticas sociais, uma das tendências relatadas por Boschetti (2012) é o modelo de intervenção do Estado chamado universalismo leve e meritocrático pesado que se expressa nas propostas de mínimos

nacionais ou copagamento por alguns tipos de serviços e de políticas sociais que estimulam as responsabilidades individuais e a sobrerresponsabilização das famílias. Conforme afirma Boschetti (2012, p. 782), “há transferência de atividades públicas de proteção social [...] com crescimento constante de atribuições e responsabilidade das famílias e de associações, em nome da participação e da solidariedade familiar e comunitária”.

Intensificam-se, nessa esteira de discursos, a propagação de estratégias de enfrentamento da pobreza pela via da liberdade de escolhas e estímulo à capacitação para o mercado de trabalho, seja por meio de alianças do Estado brasileiro com organizações de formação gestadas pelo empresariado industrial, comercial e rural (Sistema S: SENAI, SENAC, SENAR) ou na oferta de cursos de curta duração ao público da política de assistência social como cumprimento de contrapartidas ao Programa Bolsa-Família, objetivando o incremento da renda familiar, sob um discurso de estímulo ao empreendedorismo individual, inovação empreendedora, empreendedorismo social ou outros tantos adjetivos. Sobre tais estratégias, há uma multiplicidade de estudos³⁷ que abordam os contornos das políticas sociais em sua operacionalização em nível local, os efeitos de ordem político-cultural em seus usuários, em especial o caráter moralizador que permeia a agência dos implementadores dessas políticas. Ou seja, na perspectiva neoliberal, se admite a presença e ação do Estado no âmbito econômico-social, porém suas atribuições devem ser claramente especificadas sob contornos jurídicos definidos, sem comprometer os pilares do sistema capitalista, bem como seguir as cartilhas dos modelos de gestão pública recomendados mundialmente pelas agências de fomento e pelos agentes financeiros, que se traduzem na tentativa de transformar o Estado numa empresa capitalista, com práticas de gestão aos moldes da iniciativa privada, esvaziando-o de sua dimensão política e de seus fins públicos.

O discurso da eficiência gerencial privada está fundado no primado da técnica sobre a política. Ideologicamente,

³⁷ ALENCAR (2010 e 2007); VIANNA (2010); RIZEK (2010); BEHRING (2010); BARBOSA (2007) dentre outros.

[...] o fetiche da gestão, da técnica autônoma dos processos sociais e das lutas sociais é a forma que embala e envolve [os novos projetos gerenciais para o Estado brasileiro, a exemplo da] fundação estatal; forma ilusória para criar a relação com o mercado e de mercado nas políticas sociais (GRANEMANN, 2011, p. 53).

Mas esse não é um fenômeno recente, pois, conforme Borón (2002), o fenômeno da exaltação do Estado em razão da busca da eficácia política e administrativa tem suas raízes nos estudos de tradição liberal. Nessa tradição, o governo é “concebido como uma instituição administrativa e técnica que assume os assuntos gerais da comunidade” (BORÓN, 2002, p. 254) retirando dele sua dimensão política.

O contexto apresentado anteriormente induz a uma reorientação da estrutura e funcionamento do próprio Estado, que influencia a ação dos agentes implementadores das políticas públicas, porém essa determinação não é mecânica e funcional ao sistema simplesmente, mas portadora de contradições, porque operada por sujeitos políticos.

Com base em estudo de Lotta sobre discricionariedade e controle da burocracia do nível de rua, “o cotidiano dos burocratas de nível de rua é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário inerentes à sua profissão” (LOTTA, 2012, p.24), e essas relações impactam diretamente sua ação. Desse modo, não é possível apreender determinadas estratégias de ação do Estado tomando seu pessoal apenas como autoridade técnica, como especialista, cuja ação política fica subsumida nas análises ou atribuída à comunidade política de legisladores e gestores.

As propostas construídas no campo das alternativas políticas de esquerda tendem a pensar o processo de democratização da burocracia, pela ampliação e radicalização das organizações políticas da sociedade civil e de ações políticas que possam forçar processos de democratização da estrutura institucional do Estado. Há, porém, uma possibilidade também de pensar e problematizar a agência do pessoal de Estado nessa direção, por processos de autogestão, de reflexão ética no sentido das alianças e fortalecimento dos espaços políticos da

sociedade civil. Nesse sentido, o próprio pessoal do Estado, que possui no horizonte a perspectiva de influir na conformação de uma nova ordem societária, deve jogar peso decisivo na democratização de informações, análises políticas e alianças amplas com setores da sociedade civil que se colocam claramente nessa direção. Ou seja, é um caminho complementar e de superação mediata ao indicado por Souza Filho (2006), quando advoga que o fortalecimento de uma burocracia com sentido universalista, ainda que mencione a dependência de um Estado universalista, mantém premissas típicas da burocracia weberiana, sob as quais nos parece assentar um reforço da lógica de autonomização do Estado, já que admite a necessidade de

[...] ser estruturada de forma a potencializar aspectos de sua racionalidade, como por exemplo: a) garantia de um certo nível de “mecanização”; b) o “direito ao cargo”; c) existência dos princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; d) realização da administração dos funcionários de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas e) existência de regras impessoais como estrutura central do poder demandando e obediência, que envolva tanto o senhor legal típico quanto o corpo burocrático (SOUZA FILHO, 2006, p. 114).

Inclusive, quando indica a necessidade de ampliar e consolidar instrumentos e meios de democratização da burocracia, assegurando, via controle social e público a transparência e maior “[...] participação das classes subalternas na definição e acompanhamento das políticas públicas”(SOUZA FILHO, 2006, p. 114), o autor coloca o pessoal do Estado num plano figurativo, assessorio, em relação às práticas políticas que definem rumos de universalização do próprio Estado.

Temos que considerar a necessidade de se criarem parâmetros inovadores para a democratização das relações da sociedade com o pessoal de Estado, pois, ainda que este mantenha, em alguma medida, certa mecanização e fixidez de atribuições, estas precisam constantemente ser revistas, sob

pena de gerar o equívoco da passagem de prerrogativas a privilégios, contra o que Gramsci (2011 b) nos alerta. O estabelecimento de rotinas, de regras e regulamentos administrativos não pode se cristalizar e ser elemento sob o qual se deixe de pôr em questão a agência do pessoal do Estado, suas escolhas frente à dinâmica social que pode apresentar perspectivas concretas de ampliar fissuras na sociabilidade capitalista.

Essa questão se põe contemporaneamente quando observamos a crescente busca por inovações de estratégias interventivas nas políticas públicas. Uma delas é a intersetorialidade e que, por essa razão, conforme explicitamos na introdução, tornou-se objeto de nossa tese, com a preocupação de estudá-la sob o contraditório uso gerencial ou sob bases democráticas de gestão pública, o que implica a produção de um *ethos* intersetorial.

A análise das práticas intersetoriais nas políticas públicas se inscreve numa realidade não menos complexa, que é o Estado em sua dimensão institucional (organizacional), e na diversidade de características que assume o pessoal do Estado, demarcadas por seus vínculos orgânicos de classe, pela condição de intelectual, por uma série de elementos político-culturais da sociabilidade capitalista, pelas particularidades da função que desempenha na estrutura jurídico-burocrática, dentre outras.

A intersetorialidade, ao ser introduzida como estratégia de políticas públicas, inevitavelmente portará uma natureza instrumental, centralmente, já que elas, no âmbito operacional, são entendidas como

[...] um sistema de decisões públicas que visa a 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 (SARAVIA, 2006, p. 29).

As políticas públicas, em seu processo operativo, são influenciadas por quatro aspectos principais que identificamos nos estudos de Saraiva (2006, p. 35): a) são “impregnadas pelas

ideias vigentes em matéria de planejamento”, e a definição do futuro se pauta em “projeções das tendências do passado”; b) operam mediante “fixação de metas quantitativas pelos organismos centrais de planejamento, geralmente dominados por técnicos”; c) no capitalismo, são produzidas com o limite da “subordinação de toda a vida social ao crescimento econômico”; d) “o domínio da racionalidade técnica é absoluto e as prioridades são estabelecidas na base de considerações supostamente racionais”, o que potencializa o discurso do saber técnico e da racionalidade administrativo-gerencial como centrais para a eficácia do Estado.

Entretanto, o mesmo autor adverte que, para além de toda uma estruturação organizacional e da prescrição burocrático-formal de tipo ideal weberiano,

[...] as prioridades outorgadas pelos planejadores não são determinadas [...] só pela razão técnica: o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades (SARAVIA, 2006, p. 35).

Por tais parâmetros, cabe o debate da intersectorialidade para além de sua dimensão instrumental e especialmente no denominado Estado de Direito, no qual a compreensão de política pública porta o entendimento de que as dificuldades encontradas pela sociedade para a supressão de suas necessidades serão “assumidas coletivamente com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas” (COUTO, 2008, p. 183), podendo-se ampliar o campo de compreensão da intersectorialidade para a dimensão ético-política de sua apropriação e uso.

Problematizações acerca de limites e possibilidades de produção de estratégias intersectoriais de gestão pública podem dar indicativos para crítica à administração burocrática ou gerencial que, de acordo com Rizzotti (2010) e Dagnino (2010), têm sido construídas nos marcos da gestão social e por vezes incorporadas à gestão do Estado. Mesmo nessa nova perspectiva, Dowbor (1999) aponta que “os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos ou construídos [pois,

segundo o autor, os paradigmas de gestão que herdamos [...] têm todos sólidas raízes industriais”(p. 36). E, mesmo os paradigmas da administração pública centram-se principalmente na tradição weberiana de burocracia, com predomínio do desenho piramidal de autoridade estatal.

De outro lado, sob os referenciais analíticos da ação institucional do Estado, no campo da teoria social crítica, a intersetorialidade pode favorecer a constituição de um novo desenho de gestão pública, de bases horizontais, em confronto com o predomínio da verticalidade da hierarquia weberiana.

Ao buscarmos identificar elementos histórico-sociais que determinam a aparição do debate sobre intersetorialidade nas políticas públicas, percorrendo a literatura atual, e antes de adentrar as particularidades desse fenômeno nas políticas públicas brasileiras implementadas a partir da década de 1990, consideramos central repetir o questionamento que faz Burlandy (2014). A autora pergunta "que tipos de temas são socialmente mobilizadores de processos políticos capazes de impactar a institucionalidade governamental e especialmente de fomentar dinâmicas intersetoriais?" (BURLANDY, 2014, p.110).

Nossa resposta à questão, pautada na literatura analisada, aponta temas como proteção social; garantia dos direitos de cidadania; superação da pobreza; combate à fome e à miséria; integralidade na atenção à saúde; autonomia política e emancipação da população; novos padrões de governança pública (seja a articulação entre atores governamentais e societários, a troca de saberes da *comunidade de profissionais* ou interdisciplinarmente, a otimização de recursos públicos), os quais se convertem nas finalidades e nos objetivos da ação intersetorial. São, desse modo, pontos de partida (gênese — porque elementos mobilizadores do debate) e, ao mesmo tempo, pontos de chegada (finalidades — dimensão teleológica da ação).

Ao buscar construir a gênese dessa discussão, percebemos distintas naturezas dos elementos que instigam o debate da intersetorialidade. Alguns deles são afetos à dimensão macrossocial, que facilmente podemos colocar no plano dos debates sobre projetos societários, como é o caso do tema superação da pobreza (que não se supera por mudanças nos processos de gestão pública sem a necessária alteração da

ordem econômico-social capitalista) e outros, menos pretensiosos e que se colocam no plano das finalidades institucionais, como avanços nos processos de gestão pública, traduzindo-se como metodologia de governança (nem por isso, tendo menor importância no debate).

Os autores estudados associam o surgimento do debate e das estratégias de intersetorialidade à necessidade crescente de o Estado dar respostas mais efetivas à complexificação da questão social. De outro lado, a intersetorialidade se materializa como um instrumento de gestão "demandado na contemporaneidade por pressão para resolução de problemas fiscais do Estado, por eficiência e transparência, num contexto de reconhecimento da complexidade dos processos sociais" (SILVA, 2014, p. 180), enfatizando o caráter gerencial de otimização dos recursos públicos.

Um discurso de orientação à implantação de políticas públicas que aparece com maior frequência, inclusive em documentos do Banco Mundial, é o de alternativas à superação da pobreza, com o entendimento comum de sua multidimensionalidade, o que implica abordagens de vários setores das políticas públicas, demandando troca de saberes, análise interdisciplinar e, ao mesmo tempo, estratégias interventivas intersetoriais. Ou, nos termos de Monnerat e Souza:

[...] em linhas gerais predomina a noção de intersetorialidade como uma estratégia de gestão voltada a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassam a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT e SOUZA, 2014, p. 42).

Segundo Pereira (2014), a intersetorialidade entra no cenário brasileiro com a finalidade de ampliação da democracia e de práticas sociais compartilhadas na gestão pública, implicando mudanças substanciais nesses processos. Pereira (idem) também trata de que a finalidade das práticas intersetoriais é alcançar níveis mais elevados de cidadania social, portanto tais práticas são mais comuns nas políticas públicas de corte social, sob o discurso de superação da pobreza, favorecendo a

evidenciação do sujeito de direitos. Sobre tal premissa, cabe nossa reflexão crítica quanto aos limites estruturais encontrados no sistema capitalista para a superação da pobreza, tanto como as restrições que se colocam materialmente à noção de sujeitos de direitos, ideiação da sociedade burguesa que encontra respaldo não apenas nos Estados liberais, mas é adotada por Estados social-democratas.

Já para instituições governamentais, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), na Política Nacional de Assistência Social, a justificativa da opção por induzir práticas intersetoriais na gestão é a de que tal estratégia visa alcançar maior qualidade na intervenção pública (MONNERAT e SOUZA, 2014).

Outra institucionalidade de política pública, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), identifica a gênese da intersectorialidade associada a programas de combate à fome e à desnutrição, temas que se expressam como elementos politicamente mobilizadores de estratégias institucionais intersectoriais (BURLANDY, 2014).

No âmbito da Política Pública de Habitação, na regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2005b), a intersectorialidade não aparece com essa terminologia, mas há a menção explícita de integração da política de habitação com as demais políticas setoriais como princípio da Lei 11.124/2005.

No contexto pós Constituição Federal de 1988 e nas décadas subsequentes, à medida que direitos sociais dispostos no texto constitucional são regulamentados como políticas públicas, "o princípio da intersectorialidade passa então a assumir progressivamente um lugar cada vez mais relevante nas diversas políticas brasileiras, especialmente as de corte social", conforme expressa Burlandy (2014, p. 111–112).

Em síntese, a partir dos textos estudados, o tema intersectorialidade surge, na maioria das vezes, associado a uma questão macroarticuladora, a qual se apresenta como fenômeno complexo, cuja análise demanda conhecimentos que extrapolem o conteúdo disciplinar e os processos interventivos, ações intersectoriais e multiprofissionais, como é o caso da pobreza, da fome, da dependência química, da doença mental, de gênero/sexualidade, etc.

Quanto às finalidades das práticas intersetoriais, estão associadas tanto a questões macropolíticas, que visam assegurar níveis aceitáveis de cidadania social e a garantia da preservação dos direitos humanos, bem como a finalidades de caráter instrumental, como o de aperfeiçoar os processos de gestão pública na eficácia e eficiência dos serviços.

Apresentado o contexto da adoção da intersetorialidade nas políticas públicas, o debate sobre o Estado e as características predominantes da gestão, bem como os traços da cultura política que perpassam a ação do pessoal do Estado, em particular dos agentes implementadores das políticas públicas, abordaremos no próximo capítulo a participação do Estado no processo de produção social do espaço. Particularizando a análise sobre a realidade complexa do processo de realocação de moradores da região portuária de Paranaguá, indicando as formas como o Estado, por meio de suas diferentes instâncias e agentes participa da dinâmica de configuração de novos territórios da cidade, mediado por contradições e lutas que se fundam no processo mesmo de produção e preservação do capital.

4 O ESTADO NA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO EM PARANAGUÁ — DA VILA BECKER E CANAL DO ANHAIA AO PORTO SEGURO

Neste capítulo abordaremos não apenas a formação das comunidades de Vila Becker e do Canal do Anhaia, no município de Paranaguá, as quais estão submetidas a processos de realocação de suas moradias mas também evidenciamos os determinantes que o condicionam. Para tal recorreremos ao debate sobre a produção social do espaço buscando descrever e analisar de que modo o Estado, por meio de suas instâncias executivas e judiciárias e da ação de seus agentes implementadores de políticas públicas, participa deste processo.

Na perspectiva marxista, mais precisamente a partir das contribuições de Harvey (2005), analisar a produção do social do espaço pressupõe considerarmos o tempo e o espaço. São categorias que o autor menciona terem sido trabalhadas em intensidades distintas por essa tradição, na qual centrou suas análises sobre o elemento tempo para explicar a dinâmica de exploração do trabalho e constituição da mais valia, que permite a acumulação e reprodução do capital.

O tempo — intensamente trabalhado por Marx — em sua identificação no processo produtivo possibilita, pelo seu domínio (seja em práticas disciplinares no processo produtivo ou pela adoção de recursos tecnológicos, dentre outros dispositivos), reduzir grandemente o tempo dispensado na produção de uma mercadoria e, complementarmente, acelerar o ritmo do trabalho no processo produtivo, criando mecanismos de intensificação da extração da mais valia e superexploração do trabalho; trabalhador. Para Harvey (2005), a variável tempo, por ter medidas mais precisas e universais de validação — pois possibilita análises em profundidade e de maior permanência histórica que o espaço — é algo extremamente variável e possui uma multiplicidade de fenômenos a ele associados e a ele relacionados, (a exemplo de guerras, dos domínios geopolíticos, culturais, da tradição do uso do espaço, dos recursos naturais que dispõe, dentre outros), e sua análise soa sempre parcial, conjuntural e transitória.

Ainda em relação ao espaço, Harvey (2005) considera que a paisagem criada pelo capitalismo também é vista como lugar

da contradição e da tensão, e não como expressão do equilíbrio harmonioso (p.53). Essa perspectiva de analisar a produção do espaço, articulada ao processo de desenvolvimento econômico social e suas contradições, supera as abordagens geográficas que "consideram as mudanças na forma da cidade uma consequência de alterações na tecnologia dos transportes e das comunicações" (GOTTDIENER, 2010, p. 81). Entretanto, é relevante que possamos analisar a produção do espaço considerando elementos dos movimentos econômicos que se instituem conjunturas históricas específicas em tempos e espaços determinados, contemplando aspectos das relações regionais e internacionais que os envolvem.

A acumulação do capital sempre foi uma ocorrência profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo, há muito tempo, teria deixado de funcionar como sistema econômico-político (HARVEY, 2005, p. 191).

Mesmo na conjuntura presente, em que o capital se apresenta aparentemente sem território pelo seu processo de financeirização, não suprime a geografia dos espaços produtivos, sequer as economias dependentes que ainda estruturam cidades em torno da circulação de mercadorias.

Para o estudo da produção do espaço num contexto de município portuário, o elemento comércio exterior é bastante significativo, pois, além de ser um "atributo do modo capitalista de produção" (HARVEY, 2005, p. 53), é também considerado um "fenômeno histórico relativo à evolução da formação social capitalista nas sociedades pré-capitalistas, gerando diversas formas sociais intermediárias (como colônias, economias baseadas na monocultura, economias dependentes, etc.) (idem).

Essa é a situação que verificamos ao estudar o processo histórico de constituição da cidade de Paranaguá, vinculado ao desenvolvimento do porto, o qual corresponde em todas as suas fases a períodos históricos diferenciados da economia, seja pré-capitalista ou capitalista, a exemplo, o seu uso durante os séculos XVII e XVIII para escoamento de ouro e outros metais preciosos à coroa portuguesa, no período colonial. No século

XIX, como economia dependente, o porto é referência para a exportação de erva-mate, madeira e café. Sua permanência se deu como economia dependente, ainda em meados do século XX, na intensificação de exportação cafeeira e no período desenvolvimentista, empreendido a partir do final dos anos de 1950, diversificando o mercado exportador e importador. Foi no final do século XX que se buscou assegurar a modernização tecnológica da estrutura portuária — ainda que tardiamente —, em relação a outras economias periféricas, para se manter em condições de competição em um mercado globalizado.

Ao considerar a produção do espaço, é relevante que não nos limitemos a uma análise vertical da produção social do espaço, ou seja, elencar centralmente os elementos da economia capitalista, e sim procurar a formulação de uma análise horizontal, ou seja, aspectos das relações sociais e políticas de grupos locais e regionais (GOTTDIENER, 2010).

Conforme nos lembra Harvey (2005), Marx é enfático ao afirmar que o capital "não é uma coisa ou um conjunto de instituições; o capital é um processo de circulação entre produção e realização" (HARVEY, 2005, p. 71). E na dinâmica do capital entre a produção e a realização, também ocorrem ajustes espaciais associados às contradições internas do próprio capitalismo.

4.1 Paranaguá, o Porto e a constituição da Vila Becker e Canal do Anhaia

O erro em que se incorre frequentemente nas análises histórico-políticas consiste em não saber encontrar a justa relação entre o que é orgânico e o que é ocasional [...] Num caso, superestimam-se as causas mecânicas; no outro, exalta-se o elemento voluntarista e individual. Gramsci (2014b).

Buscando manter a coerência no método proposto para a consecução desta tese, optamos por estudar um fenômeno histórico-social que portasse a multiplicidade de elementos econômicos, sociais, políticos e culturais e que nos permitisse apreender, nessa *totalidade de menor complexidade*, que é a situação de realocação de moradores da Vila Becker e do Canal

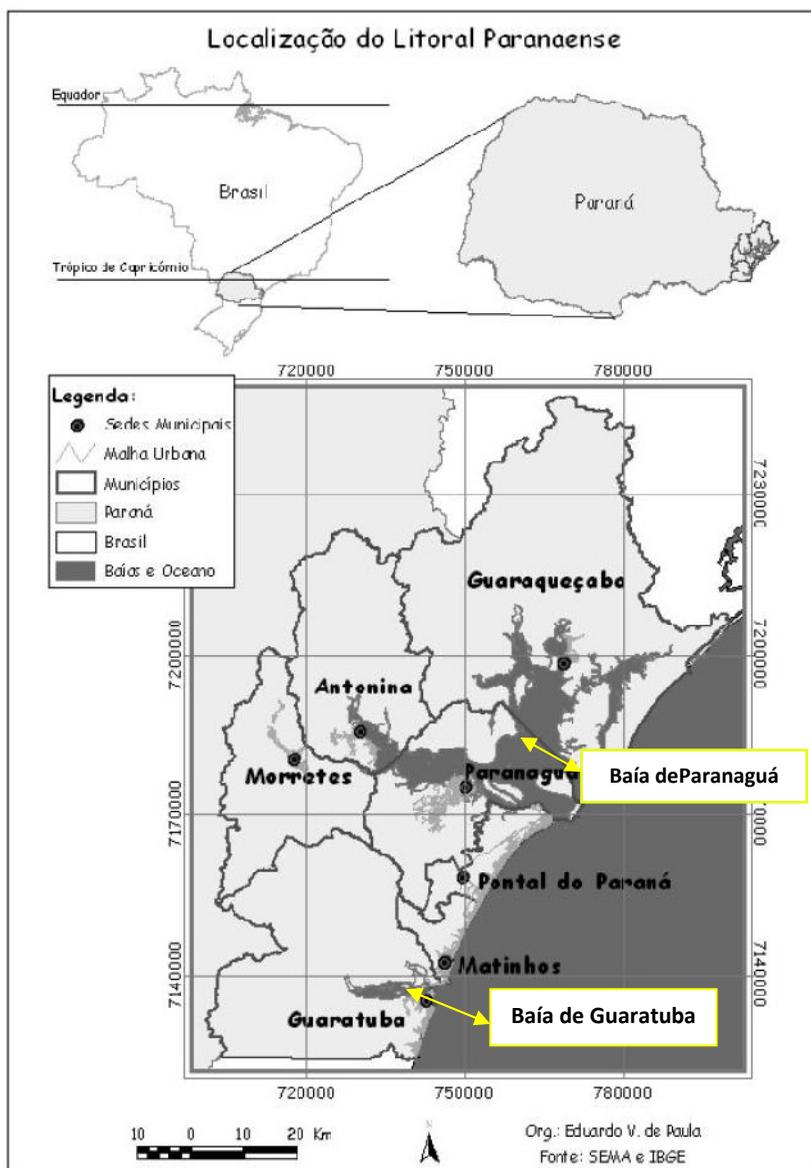
do Anhaia, da região portuária de Paranaguá, os processos de intervenção do Estado em políticas públicas afetas à moradia e, por conseguinte, na produção do espaço.

Antes mesmo de adentrarmos o mencionado fenômeno, fazemos uma breve recuperação de elementos que atualmente caracterizam o município de Paranaguá, limites físico-geográficos, a histórica relação econômico-social com o porto e seus efeitos na produção social do espaço, particularizando a ocupação da Vila Becker e do Canal do Anhaia.

O município de Paranaguá está localizado ao leste do Estado, na região litorânea do Paraná, distante 86 km de Curitiba. Possui a extensão³⁸ de 806,22 km², representando 12,73% do litoral paranaense e 0,40% do território do estado (IPARDES, 2013). Além de Paranaguá, a região litorânea do Paraná abarca outros seis municípios: Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná (municípios balneários), Guaraqueçaba, Antonina (porto) e Morretes (situado na Serra do Mar), conforme podemos visualizar na figura a seguir.

³⁸ Para o IBGE (2011), a área da unidade territorial de Paranaguá é de 826,574 Km², conforme consta em seu sítio, acessado em 7 de julho de 2014, divergindo da área informada pelo IPARDES.

FIGURA 1 - Mapa com localização dos municípios do litoral do estado do Paraná



Fonte: Governo do Paraná, 2013 apud GÓES, 2014 (figura 5).

Geograficamente, o litoral do Paraná tem características muito peculiares, se comparado ao litoral dos demais estados das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Muito próximo à Serra do Mar, região de extensa mata atlântica e de altitudes que se aproximam dos 1.800m, se estende por 107 km e tem como limites o Canal do Varadouro, ao norte, e a foz do Rio Saí-Guaçu, ao sul (GÓES, 2014). Característica também peculiar é a presença de dois grandes complexos estuarinos — as baías de Paranaguá e de Guaratuba, que podem ser identificados na Figura 1, acima.

[...] A baía de Paranaguá, uma das mais vastas do Brasil, penetra 50 quilômetros pelo interior do continente e possui uma largura máxima de 10 quilômetros, subdividindo-se em outras baías menores: de Antonina, das Laranjeiras, dos Pinheiros e de Guaraqueçaba. Há em seu interior várias ilhas, tais como Mel, Peças, Cotinga, Rasa da Cotinga, Cobras, Pedras, Teixeira, Gererê, Lamim, Guamiranga, Guararema, Guará, Gamela e outras (ROCHA, 2005, p.11).

Pela vasta área de preservação ambiental, composta pela Mata Atlântica, por dunas, manguezais e sistemas lagunares, que recebem água doce de uma série de rios que descem da Mata Atlântica, associados às peculiaridades do bioma e riqueza de alimentos, é assegurada uma grande diversidade da flora e da fauna regional. Segundo especialistas, essa é uma das regiões em que se encontram os menos impactados ecossistemas marinhos e das baías, bem como remanescentes de floresta atlântica do Sul/Sudeste brasileiro (GÓES, 2014).

Mesmo assim, a ocupação humana e as respectivas atividades econômico-sociais da região impactam sobre a reprodução e permanência de muitas espécies nessas unidades.

A região contou em sua constituição com um elemento que, em certa medida, a tem preservado de maiores danos socioambientais, qual seja: o modelo de desenvolvimento industrial implementado no país a partir da década de 1960 se efetivou no Paraná em locais além da Serra do Mar (hoje Curitiba e Região Metropolitana), região que sofre mais fortemente os impactos da alta demografia. Mesmo assim, o litoral paranaense

não passa incólume pelos efeitos da economia capitalista, o que também impacta em alguma medida no ambiente, conforme nos fala Andriquetto Filho:

Em particular a ocupação urbana desordenada, a exploração florestal e a bubalinocultura³⁹ resultam em desmatamento e erosão do solo, com conseqüente aumento de sedimentos na baía de Paranaguá. [...] Diversas são as fontes de impactos recentes que poderiam contribuir para aquelas alterações, como obras costeiras (ampliação do Porto, [...], usina Capivari-Cachoeira e construção de marinas), dragagem, expansão urbana, trânsito de embarcações, desmatamento e agricultura nas planícies costeiras (ANDRIGUETTO FILHO 1999, p. 22).

Nos dois mapas que apresentamos na sequência, nas Figuras 2 e 3, é possível observar as áreas de proteção integral da região litorânea nas proximidades com o município de Paranaguá e também verificar que o entorno da baía de Paranaguá indica várias áreas de uso sustentável, destinadas a atividades agrossilvipastoris, além de todo o complexo portuário, como abordamos anteriormente.

Nesses mapas é possível identificar os limites geográficos de áreas destinadas à ocupação urbana, sejam de caráter residencial, industrial ou comercial, conforme análise no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) (PARANAGUÁ, 2007). Hoje, entre os desafios prementes que o município enfrenta, estão os limites físicos do espaço para ocupação e expansão urbana, presentes nas falas de entrevistados(as), conforme destacamos a seguir.

Paranaguá eu estudei na época da faculdade, pra fazer o Plano Diretor. Porque

³⁹ Segundo informações da Emater PR (*online*), o "estado teve na década de 1980 um rebanho de aproximadamente 100 mil búfalos"; hoje esse número fica próximo de 30 mil. A redução se deu em razão da retirada de muitas criações que se encontravam em áreas de preservação ambiental, limites de modernização dos negócios e queda de rentabilidade aos produtores. Maiores informações consultar o site: <<http://www.emater.pr.gov.br>>.

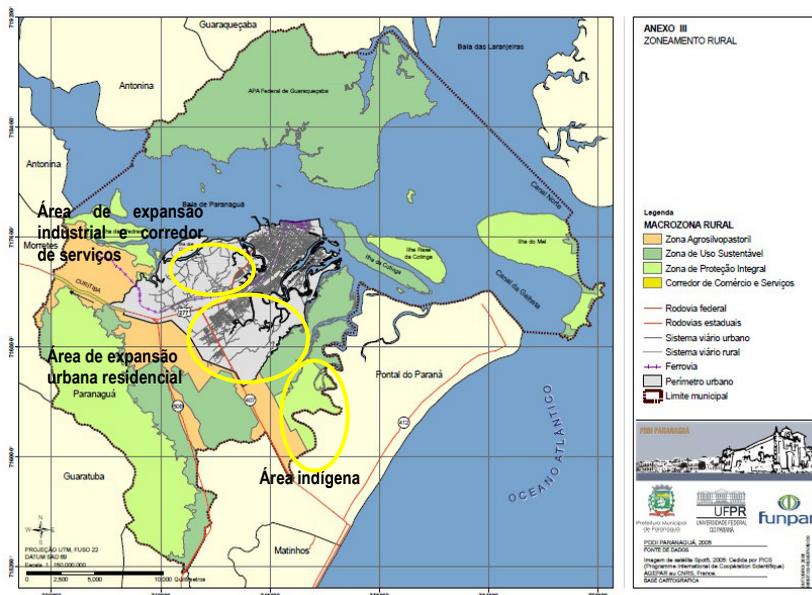
surgiu o Estatuto das Cidades [...] e já naquela época o território já era muito frágil, assim, muito difícil. Faltavam políticas públicas para realmente pensar a expansão, porque não tem como expandir. Uma parte é mar, outra parte é mangue e a outra é serra do mar (E2-B).

[...] tem uma demanda e a dificuldade da gente é encontrar terrenos regulares onde você consiga construir é uma dificuldade. Tem áreas de preservação ambiental. Então o município tem suas limitações pela própria natureza. Se não é o mangue é toda a Mata Atlântica lá pra cima, e também para cá é o rio. Então assim, o município já é estrangulado por conta do meio ambiente (E9-C).

Não é apenas o limite natural do território em que, sendo área de acesso marítimo, se consolida como espaço estratégico para o desenvolvimento econômico do estado e do país, o que, nos marcos do sistema econômico instituído, não haverá recuo da expansão de ocupação territorial para os fins portuários, se caracterizando como um determinante estrutural e que gera forças políticas, igualmente estruturais, pela análise gramsciana.

Outro elemento estrutural, não diretamente derivado do econômico, mas em intersecção com este, via Estado, é a determinação de preservação ambiental da área de Mata Atlântica, mediante dispositivo jurídico instituído pelo Estado. A extensão de Mata Atlântica do litoral paranaense é traduzida em créditos de carbono comercializados no mercado de valores, gerando a possibilidade de o capital global adquiri-los como forma de compensação da degradação ambiental produzida em outros territórios. Essa dinâmica apresenta claramente o que denominamos autonomia relativa do Estado (e que permite que ele opere como agente produtor também de determinadas condições e relações sociais).

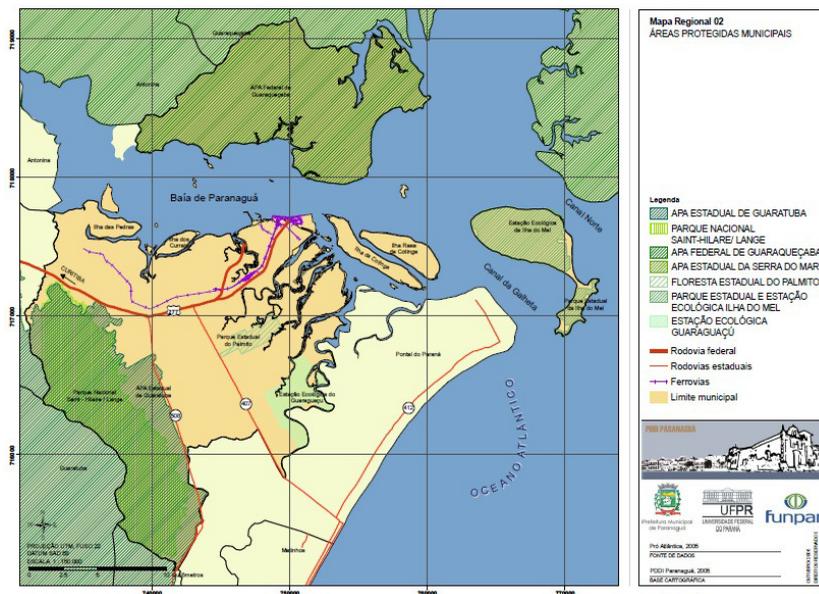
FIGURA 2 – Mapa do zoneamento urbano e rural do município de Paranaguá



FONTE: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Paranaguá (PARANAGUÁ, 2007g). Marcação efetuada pela autora, 2015.

Conforme nos informa Abrahão (2011), a área de proteção permanente no município alcança 52% de seu território, e associado a ele está o limite de autonomia do gestor municipal, já que um percentual significativo das áreas disponíveis é de propriedade da União e/ou do Estado, destinado às atividades portuárias, à estruturação viária (BR 277 e PR 407, que cortam a cidade, oeste-leste e norte-sul, respectivamente), ferroviária e aeroviária.

FIGURA 3 - Mapa de áreas protegidas municipais



FONTE: Plano Diretor de desenvolvimento integrado (PDDI) de Paranaguá (PARANAGUÁ, 2007g) Marcações efetuadas pela autora, 2005.

O município contava, no censo IBGE 2010, com uma população de 140.469 habitantes (IBGE, 2014), sendo 55,37% de adultos (na faixa etária de 20 a 59 anos). Crianças de 0 a 9 anos representavam 16,53% da população; crianças e adolescentes na faixa de 10 a 19 anos, 19,03%; e os habitantes com mais de 60 anos totalizavam 9% da população. Quanto à distribuição da população por sexo, Paranaguá tinha em 2010 49,34% de homens e 50,66% de mulheres, percentual que vem mantendo a tendência das últimas três décadas, conforme dados disponíveis no IBGE (2014).

Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) (2015, p. 13), a população estimada em agosto de 2015 era de 150.660 habitantes.

A população parnaguara tem a presença de nativos, indígenas Guarani-Mbyá, que ainda habitam a Ilha da Cotinga,

em número aproximado de 100 pessoas, conforme dados do IBGE (2014).

Além dos indígenas, originariamente a população foi constituída de caboclos, portugueses, africanos e italianos. Fizeram parte do processo de colonização migrantes advindos de São Vicente e Cananeia, cidades do Estado do São Paulo, ainda no século XVI, pelo atrativo da mineração de metais preciosos, inclusive ouro, tanto em Paranaguá quanto na região (ALBINI, 2011). Como muitos deles estruturavam suas vidas, permanecendo um curto período de tempo no litoral, se deslocando posteriormente para a região central do Estado, a cidade de Paranaguá tem sido reconhecida como "[...] o berço da civilização paranaense" (idem, p. 18).

Estudos históricos indicam as seguintes características da população parnaguara no início do século XIX.

[...] Saint-Hilaire em 1820 [descreve]: há na cidade de Paranaguá um grande número de indivíduos que parecem branco à primeira vista, mas que devem sua origem a uma mistura de sangue indígena e português. É de supor que a origem dos mestiços de Paranaguá remonte à época em que os paulistas chegaram pela primeira vez até essa parte do litoral. Esses aventureiros não traziam mulheres em seus bandos, e confraternizavam livremente com os índios do litoral (ROCHA, 2005, p.21)

No início do século XX, o principal elemento de expansão da ocupação urbana de Paranaguá estava associado ao fato de possuir um porto que possibilitava o acesso ao litoral mas também ao interior do estado do Paraná pela ligação ferroviária de que dispunha. A população diversificou-se significativamente pelos processos migratórios vividos nas décadas de 1950 a 1970, período de maior intensidade na ocupação urbana, conforme demonstra o mapa da Figura 4, em decorrência do "atrativo de trabalho possibilitado pelos interesses no porto" (ALBINI, 2001, p. 18).

Atualmente a população residente em Paranaguá se apresenta, quanto às características de cor/raça, segundo o censo de 2010 do IBGE, com 64,88% que se autodeclaram brancos; 34,04%, negros, pretos ou pardos; 1%, amarelos e

0,08%, indígenas. Quanto à religião, 42,67% são católicos; 38,25% integram religiões evangélicas; 3,73% pertencem a outras religiões e 15,35% se declaram sem religião (IBGE, 2014).

O município vem apresentando queda na taxa de natalidade. Na última década, a queda foi de 5,97 pontos percentuais, passando de 22,5 em 2000 para 16,53 em 2010 (BRASIL, 2014a). De outro lado, apresentou uma taxa de crescimento demográfico de 10% em 2010 em relação ao censo de 2000, o que denota ser uma cidade que atrai migrantes de outras regiões. Esse índice de crescimento demográfico fica muito próximo do registrado no último censo no estado do Paraná, que foi de 9%, e no Brasil, de 12% (IBGE, 2014). Quanto ao indicador de esperança de vida ao nascer, Paranaguá apresenta a idade média de 76,12 anos, um pouco acima da média da microrregião, que é de 74,82 anos (IPARDES, 2013).

Outro indicador relevante para a caracterização do Município é a carga de dependência de crianças (0–14 anos) e/ou idosos (65 anos ou mais), que chega a um percentual de 48,03% (RODRIGUES, 2014, p. 84) em relação à população total do município. Isso indica a necessidade da intervenção estatal por meio de políticas públicas, seja na educação, na saúde, na assistência, na previdência social ou esporte e lazer, especialmente em se tratando de um município cuja renda média mensal *per capita* não alcança um salário mínimo nacional. O rendimento nominal mediano mensal *per capita* dos domicílios urbanos, registrado em 2010, foi de R\$ 533,33 e de R\$ 483,33 nos domicílios rurais (IBGE, 2010), enquanto a média nacional foi de R\$ 668,00.

De modo complementar aos dados sobre a média de rendimento mensal da população, buscamos no Relatório de Diagnóstico Socioterritorial disponível no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) informações sobre a taxa de extrema pobreza dos moradores de domicílios particulares permanentes de Paranaguá, a qual é de 9,3%. Em sua comparação inter-regional, está abaixo da taxa do estado do Paraná, que é de 14,4%; da Região Sul, de 12,6% e do Brasil, que se apresenta em 30,3% (BRASIL, 2013a). Paranaguá apresentou no Censo de 2010 3.733 pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa 2,5% da população censitária total.

Contraditoriamente à renda mensal *per capita*, o município alcançou em 2011 um PIB⁴⁰ *per capita* de R\$ 63.280,82, o triplo do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* brasileiro, que naquele ano atingiu R\$ 21.252,00. Tais números demonstram que Paranaguá é um município com uma economia ativa, com circulação de produtos e riquezas em proporções superiores à média nacional e uma prova de que índices de atividade e ou crescimento econômico não representam, na mesma proporção, desenvolvimento econômico-social para o conjunto de sua população.

Um retrato mais detalhado da economia do município indica que as maiores contribuições na conformação do PIB local advêm de impostos e serviços, situação comum às cidades portuárias (IBGE, 2014). Na composição do PIB de Paranaguá em 2011, os setores da economia participaram nas seguintes proporções: 54,9% de impostos, 27,9% de serviços, 17% de atividades industriais e apenas 0,2% de agricultura. Ou seja, é um município predominantemente urbano, cujas alternativas de trabalho estão associadas ao setor de serviços, o qual, historicamente se apresenta com menor grau de proteção social, comparativamente ao setor industrial, haja vista os índices de informalidade nas relações de trabalho do referido setor, bem como as iniciativas denominadas empreendedorismo social, atreladas a programas de geração de renda, sob o princípio da ativação para o trabalho que, na maioria das situações, não geram contribuições previdenciárias aos seus integrantes (BARBOSA, 2014).

O índice de desenvolvimento humano (IDH) do município tem apresentado elevação nas últimas duas décadas, de modo muito similar ao do estado do Paraná. Ou seja, em 1991, 0,512 e 0,507; em 2000, 0,645 e 0,650; em 2010, 0,750 e 0,749, respectivamente no município e no estado, mantendo-se acima da média nacional divulgada pela ONU em 2014, de 0,744 (calculada com base em dados de 2009). É interessante destacar a aparente contradição entre renda *per capita* mensal média do município, que em 2011 ficou abaixo da média nacional, e o resultado do IDH, que se apresenta acima da média nacional,

⁴⁰ Todas as informações de valores nominais relativos ao PIB de Paranaguá no ano de 2011 foram extraídas do sítio do IBGE (2011), com percentuais calculados pela autora.

contradição que está dada pela composição de o IDH considerar, em termos de renda, o PIB *per capita*. Esse mecanismo oculta, em certa medida, a concentração de renda, ao considerar a média *per capita* da riqueza produzida, e não a renda efetivamente obtida pela população economicamente ativa.

Quanto às finanças públicas, de acordo com dados do IPARDES (2013), o total das receitas do município em 2012 foi de R\$ 261.070.445,01, sendo que as receitas de transferências correntes⁴¹ do município em 2012 superaram metade da arrecadação, representando 55,1% (R\$ 143.762.400,45). Desse total, 37,9% foram provenientes de transferências da União⁴² (R\$ 54.464.989,18); 35,1%, do estado (R\$ 50.401.962,63) e 27,1%, de outras fontes (R\$ 38.895.448,64). Das receitas correntes, as deduções correspondentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB)

⁴¹ Conforme definição do Ministério da Fazenda, as receitas correntes "são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. De acordo com o §1º do art. 11 da Lei n. 4.320/1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (patrimonial); da exploração de atividades econômicas (agropecuária, industrial e de serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (transferências correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (outras receitas correntes)" (BRASIL, 2012).

⁴² Dentre as principais transferências da União para os estados, o DF e os municípios previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Fonte:

<http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constituicionais_novosite.asp>. Atualmente compõem tais transferências o Auxílio Financeiro para Fomento à Exportação (FEX).

totalizaram 17.183.661,64. Quanto às receitas de capital,⁴³ o município de Paranaguá obteve em 2012 R\$ 9.127.270,17, o que resultou no valor total de R\$ 253.014.053,54 para aplicação no município (IPARDES, 2013).

Dentre os sete⁴⁴ municípios que compõem a região litorânea do Paraná, Paranaguá representa o principal polo da economia microrregional, tanto pela concentração demográfica, disponibilidade de serviços sociais públicos de média e alta complexidade, bem como em arrecadação. Entre os cinco municípios que disponibilizaram dados das finanças públicas na base do IPARDES, em 2012 as receitas de Paranaguá representaram 48,22% do total da microrregião. Entretanto, em análise comparativa desses municípios, é o segundo que apresenta a maior dependência de transferências da União e do Estado (54,3%), ficando atrás apenas de Antonina, cujo montante de recursos advindos dos demais níveis de governo chega a 79,5% da arrecadação.

A partir de análise da situação da aplicação dos recursos municipais por área (conforme demonstra a tabela 1 a seguir), é possível tecermos algumas considerações. Primeiro, é claro o predomínio do investimento municipal em áreas cujos percentuais mínimos de aplicação estão definidos legalmente, como saúde e educação, as quais respondem juntas por 47,81% das despesas do município. Apesar da obrigatoriedade de aplicação dos recursos nessas áreas, é comum municípios investirem recursos da educação na área de transportes e infraestrutura, como manutenção de estradas, construção de

⁴³ "Receitas orçamentárias de capital também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. De acordo com o §2º do art. 11 da Lei n. 4.320/1964, receitas de capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente." (BRASIL, 2012).

⁴⁴ Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná.

pontes, etc. (inserindo tais despesas na rubrica Educação como parte dos custos do transporte escolar). Como exemplo do que afirmamos anteriormente, podemos observar o percentual de investimentos do município de Paranaguá na área de transporte, não alcançando 0,5%.

TABELA 1 - Despesas municipais por função e distribuição em % (2012)

Descrição da função	Valor (R\$ 1,00)	(%)
Administração	73.801.672,64	31,26
Agricultura	162.975,40	0,07
Assistência Social	1.474.292,52	0,62
Comunicações	88.164,32	0,04
Direitos da Cidadania	10.857,34	0,00
Educação	72.107.893,68	30,54
Encargos especiais	16.823.723,82	7,13
Gestão Ambiental	542.208,99	0,23
Justiça	224.438,73	0,10
Previdência Social	5.900.784,77	2,50
Saneamento	9.653,60	0,00
Saúde	40.774.069,06	17,27
Segurança Pública	3.476.185,48	1,47
Trabalho	1.028.953,75	0,44
Transporte	1.050.610,46	0,44
Urbanismo	18.637.439,12	7,89
TOTAL (Exceto intraorçamentária ⁴⁵)	236.113.923,68	100
TOTAL GERAL (considerando dedução FUNDEB)	253.014.053,54	

FONTE: A Autora, com base nos dados do IPARDES (2013), 2014.

⁴⁵ As despesas intraorçamentárias ocorrem quando órgão, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social efetuam aquisições de materiais, bens e serviços, realizam pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desse orçamento, no âmbito da mesma esfera de governo (BRASIL, 2012).

O segundo aspecto que nos chama atenção de imediato é o baixo investimento em áreas como agricultura, direitos de cidadania; justiça, gestão ambiental e saneamento, bem como a inexistência de rubrica específica à cultura, ao esporte e à habitação.

É compreensível a proporção de investimento em agricultura, pois esse setor responde a apenas 0,2% das atividades econômicas do município. Entretanto, as áreas de gestão ambiental e saneamento demandariam, em nosso entendimento, maiores investimentos, dadas as características geofísicas do município, que conta com áreas de preservação ambiental (Mata Atlântica, ilhas, manguezais, etc.).

O terceiro aspecto se refere às estratégias de implementação de políticas públicas, sob gestões não necessariamente estatais. O saneamento básico, especialmente o abastecimento de água, é operado pelo município por meio de uma sociedade de economia mista, denominada Companhia de Saneamento e Águas de Paranaguá (COSAPAR). Mecanismo similar de gestão está na configuração administrativa para a área de habitação, com a Empresa de Desenvolvimento e Habitação de Paranaguá (EMDEHPAR).⁴⁶ Tais possibilidades de desenho administrativo do município têm sido gestadas a partir da década de 1990 no Brasil: quando não dispostas juridicamente como empresas de economia mista, operam serviços por via das chamadas parcerias público-privadas, expressando localmente os processos de contrarreformas do Estado já assinalados nesta tese.

As áreas de esporte, cultura e turismo são operadas de modo indireto à administração municipal, mediante fundações, sendo elas a Fundação Municipal de Cultura Nelson de Freitas

⁴⁶ Atuou na área de habitação como órgão principal até 2013, tendo tais funções transferidas à Secretaria Municipal Extraordinária de Habitação e Assuntos Fundiários (SEMhaf), criada em 30/12/2013 pelo Decreto Lei municipal n. 1128. Entretanto, legalmente não foi extinta. Permanece, inclusive na lista de órgãos e secretarias do município no site oficial da Prefeitura Municipal de Paranaguá, o que ocorre, segundo depoimento da entrevistada (E9-C) "Ela só existe a título formal de um encerramento, de publicações de atos e acredito que prestações de contas. Ela só está no papel, mas na prática ela não funciona. Ela não tem sede, não tem funcionários" (23/03/2015).

Barbosa (FUMCUL); Fundação Municipal de Turismo Dr. Joaquim Tramujas (FUMTUR); Fundação Municipal de Esportes Luiz Erley da Rocha Bornancin (FUNDESORTES). O município de Paranaguá possui ainda, como estrutura de administração indireta, as autarquias Paranaguá Previdência e Instituto de Tecnologias de Paranaguá (ITEPAR) (PARANAGUÁ, 2009). Em termos orçamentários, essa estrutura de administração indireta recebe o correspondente às verbas denominadas intraorçamentárias e que no ano de 2012, conforme dados do IPARDES (2013), foram de R\$ 16.900.129,86.

Um quarto elemento importante na análise do quadro de despesas — e que nos permite dimensionar a presença do município de Paranaguá (em sua estrutura institucional) na execução das políticas públicas — é o valor do custo administrativo, no qual se inclui pessoal, juntamente com previdência social, correspondente a 33,76%. Esse índice é bem inferior ao limite máximo permitido legalmente, que, no Brasil, é de 60% (6% para o legislativo e 54% para o executivo), podendo indicar limites quantitativos de pessoal e/ou precariedade salarial do funcionalismo municipal, ou ainda a predominância de operacionalização das políticas públicas por estruturas de administração indireta ou de modo terceirizado.

Além do quadro descrito até agora sobre o município de Paranaguá, *locus* da pesquisa desta tese, consideramos relevante apresentar aspectos relativos à habitação, condições de ocupação dos domicílios, infraestrutura, educação e trabalho.

Sobre o perfil de ocupação dos 46.578 domicílios de Paranaguá identificados no Censo de 2010, a grande maioria são domicílios particulares (46.370, representando 99,55%), enquanto apenas 208 são coletivos. Dentre os domicílios coletivos, 67,30% estão localizados em áreas rurais (incluindo as ilhas), o que nos leva a deduzir, pelo perfil turístico (incluindo a Ilha do Mel), se tratar de pousadas, hotéis e similares e, em menor incidência, residências multifamiliares. Do total, 39.024 estão ocupados, ou seja, 83,78%. Dentre os domicílios não ocupados, que totalizam 4.703, estão totalmente vagos 3.928 (83,52%), e são de uso ocasional os demais, 775 (16,48%).

Quanto à condição de ocupação, podemos identificar que há 33.998 imóveis próprios, representando 83,96% do total de domicílios. Alugados são 4.778 domicílios (11,8%); cedidos,

1.490 (3,68%); e, em outra condição, 229 (0,57%). Entre os domicílios alugados e cedidos (excluindo-se os cedidos pelo empregador, o que se supõe condição de moradia no trabalho), temos um percentual de 14,67%, que pode ser traduzido como um déficit habitacional no município.

Paranaguá se apresenta como uma cidade horizontal, pois 94,95% dos domicílios são casas (38.245) e casas de vila ou condomínio (207) e apenas 4,78% são apartamentos (1.934), o que requer do setor público maiores investimentos em infraestrutura, maior extensão na rede de saneamento básico, na pavimentação e iluminação de vias públicas, transporte urbano e maior número de equipamentos de serviços sociais públicos. Completam o total os domicílios que apresentam precariedade ou, nos termos do MDS, habitação irregular, como casa de cômodo, cortiço, cabeça de porco, oca ou maloca, que representam 0,27% (109) do total de domicílios.

Quanto aos domicílios particulares permanentes com acesso à água encanada e tratada, 88,51% dos domicílios estavam ligados à rede geral, 9,24% acessam a água por outros meios que não essa rede. Ou seja, podemos destacar 11,49% dos domicílios sem acesso à água ou com acesso inadequado, dentre eles, 8,4% utilizam poço ou nascentes.

Em relação ao acesso à rede geral de esgoto, o município tem 72,45% dos que possuem banheiro ou sanitário. Os demais, 27,54%, ou possuem fossa séptica ou rudimentar, como rio, lago, mar, vala ou outra forma de esgotamento dos dejetos, demarcando problemas ambientais, visto se tratar de uma região no nível do mar, com mangues e praias utilizados para banhos e também pesca ou extração de frutos do mar.

Relacionado ao processo de coleta de lixo, o registro do IBGE (2011) aponta que o serviço de limpeza alcança 98,37% dos domicílios, porém não há indicativo se há coleta seletiva do lixo, e mesmo não consta a informação sobre seu destino final, se há aterro sanitário ou se ele é depositado a céu aberto. Notícias acessadas no site da Prefeitura de Paranaguá (PARANAGUÁ, 2014) indicam que a coleta seletiva está sendo reativada com empresas terceirizadas, após um período de paralisação. Mesmo assim é um procedimento que ocorre sem regularidade.

Sobre o acesso à energia elétrica no município de Paranaguá, em 2010, 96,95% dos domicílios particulares permanentes possuíam esse serviço por meio da Companhia Paranaense de Energia (COPEL); 2,48% a acessavam por outros meios, e 0,57% não possuíam acesso ao serviço. O total desses dois últimos índices corresponde a 232 domicílios sem acesso legal ao serviço de energia elétrica (IBGE, 2014).

Outro aspecto que julgamos pertinente apresentar sobre o município se refere à população economicamente ativa (PEA), ou seja, às pessoas que estão efetivamente disponíveis para o exercício da atividade econômica, seja trabalhando ou procurando emprego — excluem-se desse grupo estudantes, donas de casa, aposentados e inválidos (JANUZZI, 2009). Segundo dados disponíveis no IPARDES (2013), a PEA de Paranaguá em 2010 era de 39.456 homens e 27.393 mulheres, totalizando 68.849 pessoas economicamente ativas, ou seja, 46,44% do total da população. A taxa de desemprego de 8,75%, registrada em 2010 no município, se apresenta acima da média do estado, que foi de 6,79%. Entretanto, apresenta queda, se comparada à década anterior (2000), quando o índice era de 13,94% no município e 12,05% no estado (BRASIL, 2014a).

Informações complementares ao aspecto trabalho e emprego do município de Paranaguá obtidas no Relatório de Informações Sociais no sítio do MDS indicam que "55,1% tinham carteira assinada, 17,1% não tinham carteira assinada, 19,9% atuam por conta própria e 2,1% são empregadores. Servidores públicos representavam 3,4% do total ocupado, e trabalhadores sem rendimentos e na produção para o próprio consumo representavam 2,5% dos ocupados" (BRASIL, 2013a).

A jornada de trabalho executada em 2010 pela população ocupada de Paranaguá assim se apresenta: 7% trabalhavam até 14 horas semanais, 19% desempenhavam de 15 a 39 horas semanais, 55% trabalhavam o equivalente a 40 horas semanais ou mais, e 19% possuíam jornada igual ou superior a 49 horas semanais (BRASIL, 2013a).

Nos aspectos afetos à área de educação, chama atenção a taxa de cobertura por nível de ensino dos serviços de educação infantil (creche), que apresenta 24,5% de cobertura, ou seja, 75,5% de crianças com 0 a 4 anos não têm acessado esse serviço, e 44,3% das crianças de 4 a 5 anos (com direito à pré-

escola) estão fora da rede formal de educação. Nos demais níveis de ensino, fundamental e médio, as taxas de cobertura são expressivas, próximas a 95% (IBGE, 2014).

Sobre a questão habitacional, setor a partir do qual problematizamos o fenômeno da realocação, não identificamos estudos particularizados sobre déficit habitacional no município de Paranaguá. O índice de 14,67%, já apresentado anteriormente, foi por nós produzido a partir de dados obtidos nos censos realizados pelo IBGE.

O Ministério das Cidades, em coparticipação com os organismos BID/Habitar-Brasil e PNUD, por meio de pesquisadores da Fundação João Pinheiro (MG), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), produziu respectivamente estudos sobre déficit habitacional brasileiro (2005) e gestão da política habitacional no Brasil (com análises sobre capacidade administrativa dos municípios), nos quais destaca limitações de informações sobre a política habitacional pela falta de bases de dados municipais ou mesmo centralizadas que permitissem análises mais densas sobre a questão. E mesmo nesses documentos, não é possível identificar a informação particular do município de Paranaguá.

O que podemos destacar, de modo geral, e que traduz também a realidade de Paranaguá e dos demais municípios brasileiros de pequeno e médio porte, é que a política habitacional brasileira é uma área relativamente nova, se a considerarmos como política pública nos moldes da estrutura político-administrativa constitucional, cujos princípios de descentralização e cooperação entre os entes federados orientam novas práticas de gestão pública, em contraposição ao anterior Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986, que tinha como objetivo central o financiamento habitacional urbano.

O recém-criado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (2005) e o Plano Nacional de Habitação (PNH), divulgado em 2010, conformam uma política pública de habitação, com objetivos que visam atender a população mediante um conjunto diversificado de programas e estratégias, como disponibilização de terrenos, materiais de construção, regularização fundiária, edificações, etc. Também vale destacar

que a intervenção do Estado nos processos habitacionais, em termos normativos, explicita estratégias e finalidades macroeconômicas articuladas à redução dos déficits habitacionais, a exemplo do estímulo ao crescimento da construção civil, geração de empregos, etc., como componentes dessa política.

Em Paranaguá, como em muitos municípios brasileiros, a constituição de estrutura jurídico-administrativa, para dar conta dos processos afetos à habitação num formato que contemple a nova lógica do SNHIS, é muito recente. Paranaguá apresenta lacunas significativas em termos de estruturação administrativa para a área. Somente em 30 de dezembro de 2013 foi que um Decreto Municipal (n.1.128) criou a Secretaria Municipal Extraordinária de Habitação e Assuntos Fundiários (SEMhaf), buscando atender o disposto no Plano Nacional de Habitação.

Apresentados tais aspectos que compõem uma imagem geral do município de Paranaguá, passaremos, a seguir, à exposição de alguns elementos históricos do processo de desenvolvimento portuário na relação com a cidade, mas particularmente aqueles que foram determinantes na constituição da Vila Becker e do Canal do Anahaia, áreas estudadas nesta pesquisa.

Destacamos que a consolidação do município de Paranaguá está diretamente associada à atividade portuária e ambos estiveram intimamente imbricados até meados do século XX, quando se demarcou uma autonomização do porto, segundo Abrahão (2011).

Cabe observarmos que as atividades portuárias em Paranaguá não ocorreram sempre no mesmo espaço. Ao longo da história, a cidade contou com vários portos que foram migrando por diferentes espaços da cidade, conforme as atividades que desenvolviam e a adequação das condições ambientais para o respectivo funcionamento, impactando também na constituição dos espaços residenciais e na estruturação de serviços associados à dinâmica portuária.

[...] o Porto Nossa Senhora do Rosário, localizado nas proximidades da rua da praia no sentido da capela de Nossa Senhora do Rosário; o Porto de Nhá Laurinda próximo ao rio Itiberê; posteriormente na margem do Rio Emboguaçu; o Porto dos Padres, onde hoje é

o bairro com o mesmo nome no município; o Porto do Saracura [...], encontrava-se em frente ao centro histórico, no Rio Itiberê, onde hoje é o bairro Ilha dos Valadares; e Porto do Alemão - na Ilha da Coíngã (ALBINI, 2011, p. 18).

Basicamente os portos que precedem a instalação do Porto D. Pedro II, serviam para atracagem de pequenos barcos de transporte de pessoas, mas principalmente de canoieiros comerciantes que permutavam produtos agrícolas, como a mandioca e a banana, por sal e tecidos de algodão vindos de Santos e de outras vilas da costa litorânea sul de São Paulo.

Durante os séculos XVI e XVII, a cidade se constituiu e se manteve centralmente pela mineração do ouro. A fase que seguiu ao declínio da mineração e fundição de ouro se intensificou com o "troperismo (séculos XVIII e XIX), pelo qual muitas pessoas saem de Paranaguá com destino a Curitiba e interior do Paraná buscando conseguir melhores condições de vida" (ALBINI, 2011, p. 19). Intensificaram-se nesse período as alternativas econômicas de subsistência e comercialização por meio da pesca artesanal. A decadência do período de exploração e comercialização do ouro estimulou a população nativa, segundo Albini (2011), a cultivar plantações de arroz, feijão, milho, mandioca e banana. Esses dois últimos alimentos estão presentes até hoje na cultura e na economia da região litorânea.

Segundo Godoy (2000), a cidade de Paranaguá era também a referência político administrativa até meados do século XIX, porém, a partir desse período, houve declínio de sua participação no cenário político da região Sul, com o nascimento da província do Paraná. Foi a partir daí que, segundo Abrahão (2011) a dinâmica da cidade passou a ser dependente do Porto e da vida cultural já estabelecida em seu cotidiano.

Para discorrermos sobre os impactos do Porto na economia de Paranaguá e na produção do espaço urbano, recuperamos as fases de seu desenvolvimento no último século.

De modo geral, ao abordar o desenvolvimento portuário, autores estudados fazem menção a três fases distintas que demarcam esse processo. A primeira classificação diz respeito à "relação histórico-geográfica da biografia portuária" (ABRAHÃO, 2011, p. 39) e a divide em fases de estabelecimento, expansão e especialização.

A primeira delas está vinculada e dependente de características naturais que possibilitem a expansão das relações comerciais através do modal aquaviário; a segunda vincula-se aos reflexos da etapa pós-revolução industrial, no Brasil como economia dependente e capitalismo retardatário, representada pela instalação das ferrovias e da construção das rodovias; e a terceira, coincide com a etapa atual em que a especialização produtiva e a flexibilidade tornaram-se características essenciais (ABRAHÃO, 2011, p. 39).

Já a segunda abordagem a que fazemos referência se volta a pensar a relação porto-cidade e denomina as fases como sendo da união, do divórcio e da reconversão, nos termos de Godoy (2000).

A fase de união representa o período em que "[...] o aumento das atividades no porto repercutia em crescimento das atividades no setor urbano ou em que o declínio das atividades do porto resultava no declínio do comércio no setor urbano" (GODOY, 2000, p. 7). Em Paranaguá essa fase ocorre até meados da década de 1960, quando a economia cafeeira mantinha grande contingente populacional vinculado às atividades de armazenamento e embalagem do café para a exportação. A ocupação e expansão agrícola de lavouras cafeeiras ao norte do estado do Paraná, associadas às ligações rodoviárias como o Porto de Paranaguá (mais próximo que o de Santos/SP), influenciaram sobremaneira a redução do tempo de escoamento do produto, bem como baratearam seus custos. Godoy relembra que "no final de 1958, nesse porto a exportação de café ocupava o 1º lugar, seguido pela madeira, mate e couro preparado. Em 1965, Paranaguá conquistou o título de maior exportador de café do mundo" (GODOY, 2000, p. 12).

A fase do divórcio que, segundo Godoy (2010), é demarcada em países europeus pelo processo de introdução de tecnologias nas estruturas portuárias, no caso de Paranaguá, ocorre pela iniciativa dos produtores, com apoio do governo estadual, de interiorizar o processo de seleção, armazenagem e comercialização do café. Sob a justificativa da "[...] insatisfação dos produtores que reclamavam do aumento dos custos devido

ao alto índice de pessoal sindicalizado em Paranaguá, o manuseio do café foi transferido para o interior" (GODOY, 2000, p. 15).

A partir desse momento, o café chegava pronto no porto e desembarcava direto no navio. Isso provocou um abalo no setor urbano: os armazéns ficaram vazios, hospedarias e restaurantes diminuíram as suas atividades, escritórios se transferiram para o interior e diminuiu o emprego direto e indireto, principalmente o ligado ao setor cafeeiro. Esse momento de ruptura entre o crescimento das atividades do porto e o setor urbano pode ser caracterizado como um divórcio, não provocado por mudanças tecnológicas, pois o café era manipulado no interior do Estado da mesma forma que em Paranaguá. O rompimento da união entre o porto e a cidade, portanto, ocorreu por motivos econômicos desvinculados da preocupação com a modernização portuária, diferentemente do ocorrido nos portos europeus estudados que se deu no momento da implantação de novas tecnologias de capital intensivas (GODOY, 2000, p. 15-16).

Essa situação demonstra a dinâmica do capital em rapidamente mudar suas estruturas espaciais de produção quando há queda na taxa de lucros, impactando na configuração e reconfiguração da geografia urbana e no agravamento da questão social, sem nenhuma corresponsabilização pelos efeitos dele decorrentes. Contraditoriamente, o mesmo Estado que estimula a dinamização da economia em municípios do interior provoca crises na cidade portuária.

Já a fase de reconversão é caracterizada por um "processo de polarização social, no qual existe, de um lado, uma população integrada à moderna tecnologia e, de outro, uma população marginalizada/excluída e que se vê a cada dia em situação pior" (GODOY, 2000, p. 13). Ou seja, recai sobre o próprio Estado as demandas pela implementação de políticas públicas que gerem alternativas de emprego e renda para essa população, bem como a pressão social pela revitalização e recuperação de

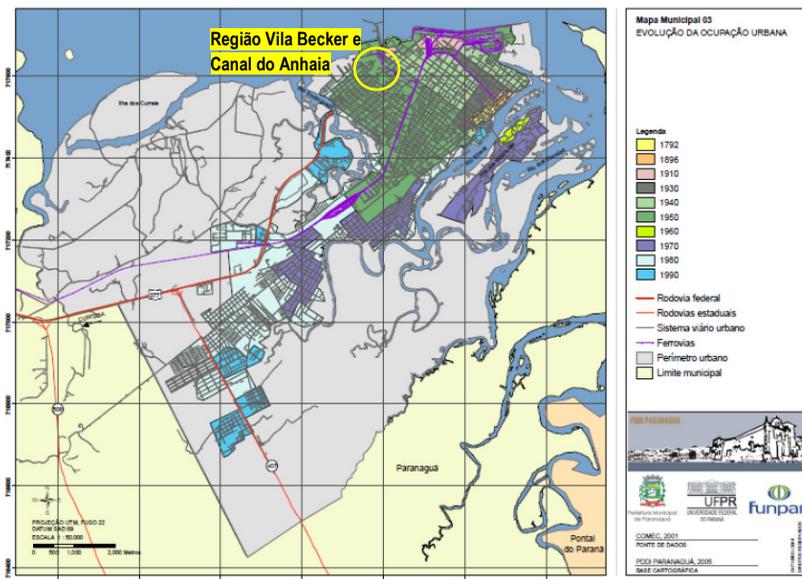
espaços urbanos abandonados e degradados. Essa é a fase que vivencia Paranaguá no atual momento.

Desde o início dos anos 2000, um processo de planificação da cidade, via aprovação de seu PDDI, busca a dinamização de sua economia. Cabe ressaltar que esses processos, do ponto de vista da gestão pública, ocorrem de forma altamente dependente dos recursos da União e com limites de ação pela municipalidade, marcados também por elementos de ordem burocrático-formal e muito longe de alcançar a média da população ou de instituir processos participativos e democráticos. Conforme Godoy (2000), obteve-se pelos processos de reconversão “crescimento do emprego no setor serviços, principalmente aqueles executados por pessoal não qualificado e semiquilificado e não ligados ao setor portuário” (GODOY, 2000, p. 13), o que malmente consegue minimizar os impactos sociais negativos, quiçá reverter um quadro que tem raízes em elementos estruturais na economia capitalista.

Retomando a fase de maior expansão demográfica, a compreendemos atrelada ao processo social de uma economia dependente que centra a dinâmica de uma cidade portuária na exportação gerando efeitos também nos fluxos migratórios e na ocupação do espaço na constituição da cidade. No caso de Paranaguá, o período mais intenso de ocupação, que foram as décadas de 1940 e 1950, não contou com as típicas intervenções públicas que setorizaram cidades industriais, mas, antes, se manteve a mentalidade de utilização do espaço geográfico favorável à circulação de mercadorias, ao passo que a condição humana de habitabilidade sequer é colocada em questão como tema de política pública.

Em análise ao mapa a seguir, disposto na Figura 4, podemos identificar que a ocupação territorial de Paranaguá ocorre de modo intenso nas décadas mencionadas anteriormente, nas proximidades do Centro Histórico e entorno da região portuária. Segundo Abrahão (2011), “entre as décadas de 1950 e 1970, a cidade mais que dobrou de tamanho, ampliando o desequilíbrio entre a população rural e a população urbana [momento] coincidente com o período de especialização do porto na exportação de café” (p. 34).

FIGURA 4 – Evolução da Ocupação Urbana 1792 – 1990.



FONTE: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Paranaguá (PARANAGUÁ, 2007g). Marcações efetuadas pela autora, 2015.

Já nas décadas de 1970, o crescimento se verificou na região central da cidade, e nos anos de 1990, nas áreas ao sudoeste do município. O crescimento nesse período já não se mostra tão condicionado à atividade portuária, mas ao crescimento e diversificação do setor de serviços, conforme se pode demonstrar nos dados tributários de arrecadação apresentados na parte inicial deste item. Também Abrahão (2011) reforça que, nas últimas três décadas do século XX, se manteve o crescimento demográfico, porém em ritmo mais lento de expansão.

Tal ritmo se justifica em função de um novo perfil portuário. Desde os anos 1970, a especialização graneleira alterou a forma e a intensidade de absorção de mão de obra. Mudança que produziu reflexos demográficos em função da redução da força atrativa da cidade (ABRAHÃO, 2011, p. 34).

Tal mudança se consolidou especialmente pela ampliação da malha viária na construção do chamado corredor de exportação, expresso na BR 277, que interliga o leste com o oeste do estado e também com Mato Grosso do Sul e Paraguai, fazendo parte do projeto de integração territorial do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Contribuíram também no redimensionamento das atividades portuárias projetos de ampliação, duplicação e melhorias da BR 376, que liga o litoral de Santa Catarina ao paranaense. Lembrando o que nos fala Harvey (2005),

Embora a indústria do transporte seja, potencialmente, uma fonte de mais-valia, há boas razões para que o capital não se engaje em sua produção, exceto sob certas circunstâncias favoráveis. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera de produção (HARVEY, 2005, p. 47).

Nesse sentido, fica clara a contribuição do Estado brasileiro no processo de desenvolvimento econômico capitalista, atuando diretamente nos processos de constituição de infraestrutura demandada para a expansão do capital.

A terceira fase de desenvolvimento da atividade portuária está associada à instituição de normativas sobre os portos, que se deu a partir dos anos de 1990 com a Lei de Modernização dos Portos e uma série de regulamentações posteriores, que impactaram não apenas nos avanços tecnológicos a serem adotados nos processos de trabalho vinculados a essa atividade mas também na reconfiguração de sua estrutura física ampliando e flexibilizando serviços ofertados, inclusive pela possibilidade de a iniciativa privada operar o setor ou atividades a ele subsidiárias.

Chama-nos atenção que, já em 1993, a iniciativa do governo federal de criação do Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO) estabelece a ele cinco prerrogativas, dentre as quais:

Art. 2º [...] II - acelerar a implementação de medidas no sentido de descentralizar a execução dos serviços portuários prestados pela União, na modalidade de concessão e arrendamento, inclusive à iniciativa privada;

III - adotar providências que estabeleçam o novo ordenamento das relações entre os trabalhadores e os usuários dos serviços portuários, obedecido o disposto na Lei n. 8.630, de 1993 (BRASIL, 1993a, p. 1).

Entendemos que esse marco regulatório não define apenas a centralização do controle das atividades portuárias, mas é significativo como parte integrante dos processos de contrarreformas em que se coloca a privatização como parâmetro de eficácia da gestão de serviços públicos, aliada aos processos de flexibilização das relações de trabalho. No período dos vinte anos que seguem desde a criação do GEMPO, em 1993, e na atual regulamentação que dispõe sobre a exploração dos Portos e instalações portuárias (Lei 12.815/13), não se verifica mudança de perspectiva na gestão da questão, mas um aprofundamento de dispositivos jurídico-normativos que aprimoram diretrizes de eficácia e ratificam vias de privatização dos serviços.

Art. 3A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o **objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País**, deve seguir as seguintes diretrizes: I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias; II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários; III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas; IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e V - **estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado** e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias(BRASIL, 2013b, p. 1).

De acordo com Harvey (2005), como já sinalizado no segundo capítulo desta tese, o Estado atua, via regulações, em favor e/ou sobre o interesse privado e público. Nesse caso, especificamente a atual Lei de Modernização dos Portos (que consolida toda uma série de normativas dispersas e em vigência desde 1993), abre um vasto campo para reconhecer a formação de novas personalidades jurídicas que atendam as demandas da circulação do capital, na forma clássica da circulação de mercadoria.

Segundo Abrahão (2011), num contexto em que se acirra a dinâmica do comércio global, inúmeros elementos influenciam mudanças sobre o porto.

A chamada lei da modernização portuária significou para o setor portuário brasileiro um processo de descentralização e de impulsionamento do setor privado como promotor de investimentos dinamizadores da prestação de serviços portuários. Na lógica atual do sistema portuário, os portos devem concorrer entre si, especializar-se e realizar um processo intensivo de captação de clientes capazes de circular mais valor. Nesse novo contexto, o papel do Estado torna-se distinto e, sobretudo, focado nos investimentos e fomentos à infraestrutura, à medida que a integração logística ascende como elemento fundamental na definição do território (ABRAHÃO, 2011, p. 23).

No caso de Paranaguá, a industrialização da Região Metropolitana de Curitiba, intensificada na década de 1990 pelos apoios de isenções fiscais estatais, a exemplo da instalação de montadoras de automóveis, impacta também sobre o perfil das atividades do porto, o qual não fica dependente exclusivamente do agronegócio exportador. “Um desses impactos está na própria diversificação do porto para atender exigências típicas da produção globalizada” (ABRAHÃO, 2011, p. 23)

A crise nacionalmente vivenciada a partir de meados dos anos de 1990 impactou regionalmente no sistema produtivo e centralmente nos processos e custos de distribuição e circulação. Nesse sentido, medidas estatais foram sendo produzidas na direção de avaliar as dificuldades apresentadas nos vários

componentes da economia, e, assim como os demais portos do país, o Porto de Paranaguá, "[...] passou a ser percebido sob a ótica da necessidade de redução de custos e do aumento da capacidade de suporte para novos fluxos, inserindo-se no contexto competitivo" (ABRAHÃO, 2011, p. 69).

A seguir, retomamos alguns elementos do processo de expansão portuária que demarcam a formação da Vila Becker e do Canal do Anhaia.

A estrutura portuária denominada Porto D. Pedro II, inaugurada em 1935, na medida em que se instalou em área praticamente desabitada gerou, em médio prazo, condições de infraestrutura viária no seu entorno, que acabaram, de algum modo, facilitando o processo de ocupação territorial. Mesmo que num primeiro momento demarcasse a separação porto/cidade, na sequência foi responsável pela expansão urbana, conforme nos fala Abrahão:

O deslocamento das instalações do Porto D. Pedro II, por sua vez, foi responsável por promover alterações espaciais importantes no município, separando fisicamente porto e cidade. Tal processo se tornou evidente na medida em que as instalações foram localizadas em lugar não habitado [...]. Ainda assim, há que se ressaltar que a morosidade da construção das instalações, e mesmo o sucateamento da ferrovia foram se somando no sentido de corroer as forças econômicas da cidade (ABRAHÃO, 2011, p. 41).

Economicamente o Paraná vivenciou a partir dos anos de 1930 certa estagnação em razão do declínio do ciclo exportador da madeira e da erva-mate. De outro lado, o processo de industrialização brasileira em substituição ao modelo de importação ocorreu especialmente no estado de São Paulo, tendo nele seu centro dinâmico, a ponto de os produtores de café do Paraná escoarem seus produtos via Porto de Santos. Essa realidade foi alterada pela construção de uma rodovia ligando o norte do Paraná ao Porto de Paranaguá, pois a economia produtora de café foi se expandindo no norte paranaense.

O que justifica a primeira grande iniciativa no sentido de internalizar os ganhos da

exportação cafeeira com a construção da Rodovia do Cerne (inaugurada em 1940), permitindo que o café passasse a movimentar o porto de Paranaguá (ABRAHÃO, 2011, p. 43).

Desse modo, naquele contexto de meados do século XX, o porto de Paranaguá passou a ser elemento central na reativação da economia local, e a atividade portuária vinculada ao café provocou mudanças profundas na estrutura do espaço urbano da cidade, que passou a receber mão de obra migrante de outras regiões do Estado. Segundo Abrahão,

Dada a base tecnológica característica dos anos 1950, a requisição de mão de obra, em especial de baixa qualificação formal, foi substantiva, o que gerou um fluxo populacional intenso para a cidade de Paranaguá. O trabalho de manuseio (desde recebimento, seleção até o embarque) do café era realizado com pouca tecnificação (inclusive porque à época era insuficiente a oferta de energia elétrica), exigindo, conseqüentemente, grande quantidade de pessoas (ABRAHÃO, 2011, p. 43).

A estrutura do Porto D. Pedro II, reposicionado a partir de 1935, induziu os trabalhadores migrantes a ocuparem, no entorno de sua estrutura, áreas integrantes do ecossistema dos manguezais, nas proximidades do Rio Emboguaçu, ou ocupar áreas de propriedade da União que não possuíam demarcação, ou ainda, como terceira alternativa, adquirir áreas de menor custo financeiro, mais distantes do núcleo urbano, porém destituídas de qualquer infraestrutura.

A força de trabalho não é, portanto, uma mercadoria como outra qualquer. Não se pode prever como a dinâmica da acumulação se enreda com o crescimento populacional, e toda relação entre circulação do capital e reprodução da força de trabalho continua sendo um problema espinhoso (HARVEY, 2005, p. 133).

Essa dinâmica de que nos fala Harvey (2005) se expressa materialmente na realidade de constituição da Vila Becker, pois, à medida que tanto os exportadores quanto o porto se modernizam, em termos de infraestrutura e recursos de automação que substituem a mão de obra em larga escala, dispensam os trabalhadores. Estes passam a conformar um exército de reserva, mas, na maioria dos casos, dada a precária formação técnica, encontram grande dificuldade de se reinserir no mercado formal de trabalho. Ou seja, passam a constituir contingentes populacionais a viver na informalidade.

Se analisarmos o mapa disposto na Figura 5, da análise territorial urbana, fica visível que grande parte da expansão dessas décadas ocorreu de modo irregular, como ocupação desordenada. Essa é uma das características de muitas cidades de médio e grande porte do país. Conforme diagnóstico que compõe a Política Nacional de Habitação,

[...] a ausência de políticas públicas que tenham como objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, tem levado um contingente expressivo da população brasileira a viver em assentamentos precários marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra, comprometendo a qualidade de vida da população e provocando a degradação ambiental e territorial de parte substantiva das cidades (BRASIL, 2004, p. 20).

Em Paranaguá, esse quadro de ocupação irregular percorreu mais de meio século, desde os anos de 1940, e manteve-se presente até o início deste século, quando o município buscou implantar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (aprovado em 2007) que assegurasse e orientasse os investimentos públicos em infraestrutura e ordenasse a ocupação territorial.

Entretanto, esse processo não se deu sem percalços, dada a dinâmica própria do desenvolvimento econômico capitalista, no que toca à demanda por implantação de grandes obras estruturais que viabilizem o modelo de desenvolvimento em vigor, o qual, no caso brasileiro, ainda é fortemente dependente do processo exportador, tanto agrícola como alimentício, gerando

impactos no cotidiano de uma cidade como Paranaguá, cujas atividades centrais giram em torno da economia portuária.

Outro aspecto bastante relevante no processo de manutenção das ocupações irregulares tem a ver com a dinâmica do mercado imobiliário formal e informal. No caso de Paranaguá, nas regiões mais próximas à malha viária urbana, se mantêm áreas privadas ainda sem edificações, forçando o poder público ao adensamento das periferias, ampliando a segregação e exclusão socioterritorial. Essa dinâmica acaba estimulando o mercado informal à comercialização de áreas mais próximas ao centro da cidade e ao porto, ocupadas irregularmente.

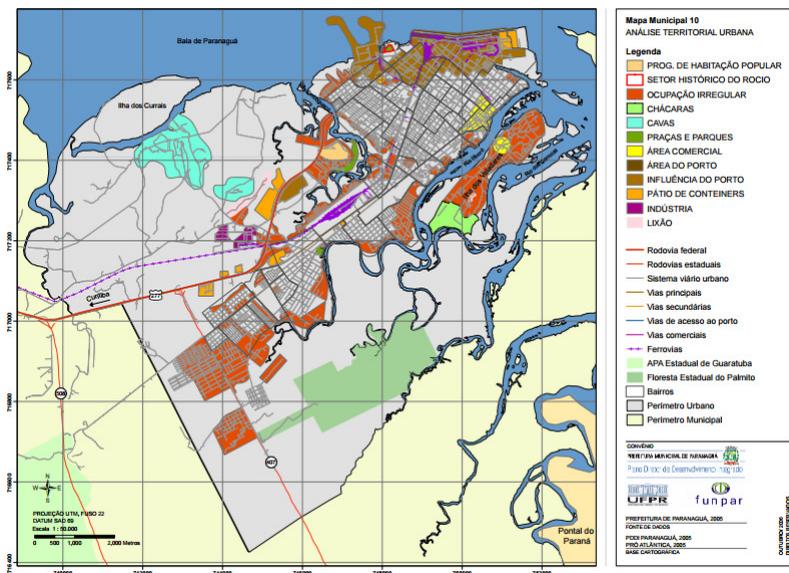
Ao observarmos o mapa das regiões ocupadas em Paranaguá disposto na Figura 5, na década de 1950 ainda persistiam bolsões sem regularização, e quase a totalidade das áreas ocupadas na década de 1990 ainda permanece irregular, o que denota a inexistência de planejamento e ordenamento do uso do solo no município, ao menos até o momento de instituição do PDDI, bem como a falta de política de regularização por parte do Poder Executivo municipal.

Sobre as ocupações irregulares, é voz corrente que praticamente todo o território de Paranaguá foi produzido desse modo. Em depoimentos dos(as) entrevistados(as), essa questão aparece sob várias nuances.

Em Paranaguá nós temos muitos problemas com a documentação dos terrenos, da propriedade do imóvel. Muitos documentos informais de compra e venda. Você não tem uma escritura ou algo formal que possa defender aquele espaço que você tem. E não se leva em consideração essa identidade da pessoa com o local, o quanto foi difícil para ela adquirir aquele espaço, construir. Até porque a casa é um referencial dela. Aquele imóvel é um referencial dela e da família e, assim, essa visão pragmática atrapalha muito o processo. Até para que as pessoas entendam o porquê precisam sair... Antes, para elas, é ter um local para morar, para viver... Ela não quer saber se a área é de preservação, se está certo, se está errado. Ela quer morar num espaço onde ela tenha um referencial (E10-C).

Os principais referenciais que aparecem na lógica de ocupação do território são a proximidade com o local de trabalho e a rede de parentesco habitando a mesma localidade, comunidade.

FIGURA 5 - Análise Territorial Urbana



FONTE: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Paranaguá (PARANAGUÁ, 2007g). Marcações efetuadas pela autora, 2015.

Outro elemento que identificamos em termos de produção e gestão do espaço é que parte da área do município é de propriedade da União, o que se traduz em dificuldades de gestão local, conforme depoimento da entrevistada.

Paranaguá tem uma questão gravíssima de ocupação urbana, gravíssima, mas o problema não é exclusivo daqui. Por exemplo, um grande estádio de futebol, era propriedade da rede ferroviária, e estava ocupado como estádio de futebol. Uma entidade privada. Simplesmente ocupado. De fundo você tem um problema cultural mais profundo na gestão pública, na ocupação das

idades. Mas a cultura política é a cultura do brasileiro. [...] Cultura política do cidadão. Do entendimento do que é o público, dessa falta de uma formação política do cuidado com a coisa pública (E1-A).

No depoimento acima, três aspectos nos chamam atenção. Um primeiro, relacionado à questão da falta de cuidado e respeito ao que é público, falta de consciência sobre o bem coletivo e de uso comum. Ou seja, o oposto do que se configura quando há relevância do caráter não utilitário das ações e presença de iniciativas interessadas na constituição do que Gramsci (2014b) denomina espírito estatal. Um segundo aspecto é a apropriação privada do espaço público, seja pela omissão da autoridade estatal, que gera convivência com as situações constituídas, seja pelo exercício de uma autoridade de caráter patrimonialista que, acima de qualquer lei, assume o risco de privatizar por ato próprio um bem que é público. E, por fim, um terceiro aspecto é o fato de que ocupações irregulares são uma realidade recorrente em todo o país e que, na maioria das vezes, estão diretamente associadas ao déficit habitacional e às precárias condições de vida, trabalho e renda da população, a qual se vê compelida a ocupar espaços ociosos nos espaços urbanos, como admitem os próprios dados oficiais.

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. São mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infraestrutura básica. As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2004, p. 7).

A realidade particular da formação da Vila Becker e do Canal do Anhaia, no contexto de produção social do espaço da cidade de Paranaguá, integra esse quadro mais amplo da questão habitacional brasileira e está diretamente associada a processos econômico-sociais de estruturação da cidade/porto.

Passamos agora à descrição de algumas características dessa realidade. A conformação desses dois espaços se dá de modo distinto pelas condições econômico-sociais que dispunham, segundo os depoimentos dos entrevistados e a pesquisa bibliográfico-documental que realizamos.

Segundo análise do PDDI, mapa disposto na Figura 4 em páginas anteriores, é possível verificarmos que a ocupação populacional das áreas que compreendem as duas comunidades data de meados do século passado, por volta de 1950.

A Vila Becker, segundo informações de entrevistados/as, resulta de ocupação irregular que se consolidou como loteamento também irregular, com aval do poder público municipal no período de maior dinamismo econômico da cidade/porto, em razão da exportação do café, em meados do século XX, conforme já analisado anteriormente. Constituiu-se de trabalhadores que vinculavam suas atividades laborativas à economia exportadora de café, conforme se constata nas entrevistas.

Na figura 6 abaixo, é possível uma visão aproximada da região que foi ocupada na vila Becker e no Canal do Anhaia e sua proximidade com o porto. Conforme sinalizado na parte superior do lado direito da foto a seguir, (figura 7), é possível observar que a localização, na extremidade oeste do porto, é próxima à área de vegetação no entorno do Rio Emboguaçu e à área residencial da Vila Becker.

FIGURA 6 - Porto de Paranaguá – Panorâmica leste para oeste



Fonte: APPA, s/d. s/d. Disponível em:

<<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=79>>. (Marcações da autora, 2015).

À medida que essa ocupação se deu, também legitimada de certa forma pelo próprio poder público, pelo Estado, nas diferentes esferas, denota a falta de uma política habitacional, bem como de um planejamento para melhor ocupação da cidade. O Estado não só produz o espaço pela planificação e regulações que faz sobre o território mas também na ausência desses instrumentos legais e na permissividade de uma ocupação desordenada, pressionada pela dinâmica econômica do período. Desse modo é coprodutor do resultado final que se define como cidade.

Bom, primeiro te trazer um histórico de que a ocupação já é uma ocupação irregular. Então, foi permitido ao longo dos anos, pelos gestores, tanto municipais, quanto da própria APPA e do Estado do Paraná [...] e envolve também um pouco, uma área da União, portanto também a União, todas as esferas estão envolvidas, vamos dizer assim, na permissão da ocupação dessa área por tanto tempo. Uma área destinada a uma atividade

industrial, né, permitiram que famílias se alojassem na região. Obviamente que isto decorre de um problema social, isso é histórico do país, mas a raiz do problema começa aí(E1-A).

Na Vila Becker havia uma diversidade de tipos de residências, desde barracos de madeira, construídos precariamente até casas de alvenaria de dois pavimentos com boas condições de edificação, estrutura e tamanhos diferenciados, conforme depoimento:

A Vila Becker está numa situação, a gente chama assim, enclausurada entre as empresas e os terminais de álcool e as empresas mesmo que são poluidoras. Então elas viviam em condições também, digo, de uma condição de saúde ruim (E9-C).

[...] construíram ali, numa área irregular e eles construíram casarões. Tem gente que tem casas imensas, muito bonitas ali. Tinha gente que tinha casebrinho, sabe, casa bem humilde, bem simples, mas tem pessoas que têm casas enormes (E7-C).

Mas também é claro que existem casas boas, com piscina, com sete cômodos e a casa com três moradores. Tem essas situações (E5-C). Tem umas casas em alvenaria que é um dos problemas que a gente tem (E4-C).

Também é possível concluir que as residências da Vila Becker/Canal do Anhaia não se apresentam em sua integralidade como domicílios precários, pois, pelo Censo IBGE 2010, em Paranaguá apenas 0,27% estão nessa condição (casa de cômodo, cortiço, cabeça de porco, oca ou maloca).

FIGURA 7 - Vista aérea da região da Vila Becker e proximidades aos terminais de álcool no Porto de Paranaguá



FONTE: Google Earth. Acesso em: fev. 2015. (Marcação da autora, 2015).

Quanto à procedência dos moradores da Vila Becker e seu perfil econômico cultural, os sujeitos da pesquisa apresentaram algumas informações pontuais.

A gente fez uma pesquisa de campo, mas não tem o tempo assim que eles saíram de outra cidade, mas a maioria acredito que é dali, da região mesmo. Porque a Vila Becker é uma invasão mais de trinta anos. E são as mesmas famílias, foi passado de pai pra filho. Então são três ou quatro sobrenomes que tem lá. Os avós, os filhos, os netos [...] então são laços de família. Então quando nós realocamos, realocamos em bloco, a família X, a família Y, Z, são todos parentes entre eles, tipo uma aldeia (E3B).

Em estudo antropológico sobre os moradores das ilhas do litoral paranaense (ROCHA, 2005), é muito presente a noção de família ampliada. As pessoas se conhecem pelos sobrenomes, e é essa a identidade delas. Conforme a autora relata em parte de seu trabalho, "[...] contando nos dedos, Seu Bento diz: *Tinha os Dias, os Ferreira, os Silva, os Bueno e os Oliveira*" (ROCHA, 2005, p. 31). E essa realidade de sobrenomes que se repetem no caso da Vila Becker é possível se constatar na documentação do processo de indenização, no arquivo público do Processo Judicial, quando se publicam os alvarás de indenização, que são nominais.

Diferente do padrão médio da sociedade brasileira, já consolidada em unidades habitacionais de dois a três habitantes, com incidência crescente de unidades monoparentais, nas vilas de pescadores do litoral norte do Paraná, a moradia e, por conseguinte, a noção de família, se traduz na ampliação (inclusão) de pessoas não relacionadas por parentesco ou afinidade direta (ROCHA, 2005).

Esse aspecto, por vezes parece ser irrelevante, mas pode representar um grau de violência a conformação de novos padrões de moradia àquelas pessoas acostumadas a habitar uma casa com muitos membros. Os padrões de construção das habitações em programas públicos de moradias populares mantêm-se predefinidos em tamanho e na destinação ao modelo de família nuclear. Para os agentes estatais que atuam nas políticas públicas, há ainda uma série de outros desafios que estão associados a considerar toda a rede de parentesco e relações de vizinhança que se encontram instituídas numa comunidade e criar estratégias de propor e produzir conjuntamente formas de minimizar rupturas de vínculos no novo espaço que se produz.

Rocha (2005) nos traz elementos importantes sobre impactos da dinâmica econômico-social nas comunidades caiçaras que podem ter contribuído para a formação do Canal do Anhaia, especialmente aquela população que lá residia e ainda se vinculava às atividades de pesca.

Antonio Carlos Diegues [...] trabalhando com o conceito de desorganização cultural caiçara, [...] atribui as primeiras mudanças na forma tradicional de vida destas

comunidades à década de 50 do século XX, quando da interligação das primeiras estradas de rodagem entre o litoral e o planalto paulista. A ameaça à sobrevivência destas comunidades, sob a ótica da especulação imobiliária e do turismo em massa, aspectos que dificultam as práticas tradicionais dos caiçaras também são largamente estudadas por este autor. Além destas, este autor procura estudar também as limitações ambientais decorrentes da transformação do território caiçara em APAs, resultando em restrições e abandono de suas atividades tradicionais de agricultura, caça, pesca e extrativismo vegetal (ROCHA, 2005, p.28).

A relatada pressão da especulação imobiliária, do turismo e a conversão de determinados territórios em áreas de proteção permanente resultaram na migração de comunidades caiçaras que habitavam ilhas do litoral paranaense para o centro urbano de Paranaguá. O período indicado pelo autor coincide com o fenômeno de maior explosão demográfica desse município.

Já a ocupação do Canal do Anhaia, feita em área de preservação ambiental, é hoje constituída de uma população que se coloca à margem da formalidade do trabalho, que se autodeclara autônoma, retira o sustento de trabalhos eventuais na informalidade (venda de salgados e doces nas empresas na hora do lanche) e na pesca ou se encontra em situação de desemprego. Também têm representatividade famílias que acessam programas sociais governamentais como o Bolsa-Família e o Seguro-Defeso, no caso de pescadores. As condições de habitação são descritas desse modo:

Tem a precariedade das habitações, a área de alagamentos, a maré sobe, sobe todos os dias (E4-C). A gente já teve que atravessar com a maré no joelho (E6-C). Essas habitações, elas são barracos de madeira. (E5-C). São palafitas, assim, são suspensas (E4-C). E quando a gente fez a realocação dessas duas, dessas três [indicando num mapa o local das casas]. Daí, quando a retroescavadeira puxou a casa, foi quando a

gente percebeu que a casa tinha um suporte de pneus de caminhão (E5-C). A maioria das casas dessa beirada são flutuantes, e as do lado de cá também, tem casa flutuante ali (E6-C). Mas mesmo assim não impedia de entrar água na casa, mesmo assim (E5-C). São construções bem precárias, com frestas, você enxerga lá do outro lado (E6-C).

[...] perto do próprio Canal, que é onde tem o escoamento das águas de chuva e em algum momento elas têm alguma contribuição do esgoto também. Elas residem em sub-habitacões. Então elas, muitas não têm banheiros. Elas não conseguem ser atendidas por coleta de lixo, elas não conseguem ser atendidas por prestações de serviços públicos. Elas tinham dificuldades de acesso a escolas, os pais não tinham trabalho (E9-C).

No caso, o Canal do Anhaia é uma ocupação em área de preservação ambiental na forma de palafitas — que se assemelham a cortiços pela condição de precariedade, tanto na insegurança da posse da terra como pela inexistência de padrões urbanísticos, como saneamento básico, disponibilidade de água tratada e limitações de acesso pela inexistência de vias públicas, restringindo a disponibilidade de serviços de coleta de resíduos.

O Anhaia foi palco aí, num surto de cólera, foi palco de bastante preocupação e de exames e coleta de água, para ver onde estava o foco da cólera [...]. Mas aí chamou bastante atenção para o Anhaia. E como ele é um canal da cidade e também estava sendo superassoreado, a população mora em cima do Canal, praticamente em cima e com esgoto a céu aberto correndo todo para o Canal. [...] a gente visita lá e tem ratazanas imensas circulando [...] e também acaba sendo na área que o Plano Diretor determinou como área portuária, de expansão portuária, de interesse portuário [...] além de estar na área industrial, é a

precariedade das residências e da moradia, da localização e de saúde (E8-C).

Há também uma preocupação da municipalidade com a condição do sistema de águas da cidade, visto que o processo desordenado de urbanização interfere no esgotamento sanitário, na coleta de resíduos e escoamento de águas pluviais, por vezes comprometendo mananciais e o próprio abastecimento urbano.

Uma passagem na fala de uma das entrevistadas e que tem a ver com o elemento de insegurança na posse da terra, por nós demarcado anteriormente, é a seguinte: "eles não entendem que a proposta é uma mudança de vida. Você vai para uma casa maior, arejada, documentada, com asfalto na frente da sua casa. E para eles não está importando isso" (E7-C). A reflexão que fazemos é de que o valor de uso é para esses moradores mais significativo do que o título de propriedade. E isto explica também a razão de conflitos de valores com os ocupantes do espaço público — quando se trata de populações tradicionais, cujo valor de uso independe da propriedade ou troca. Um exemplo relevante pode ser dado a partir de Rocha (2005), quando explica que os peçanos (moradores da Ilha das Peças) demarcam os locais de pesca atribuindo-lhes nomes, cujo direito de uso é assegurado culturalmente e respeitado socialmente pela tradição. O lugar X é de uso do pescador Y, e pelo uso deve ser respeitado.

4.2 Determinantes e condições sócio-históricas da necessidade de realocação de moradores das comunidades de Vila Becker e Canal do Anhaia

Com intuito de situar a realidade fenomênica local que dá origem ao presente estudo, recorreremos ao trabalho de conclusão de curso de Albini (2011), que trata da realocação de moradores da região portuária de Paranaguá, às notícias jornalísticas sobre o fenômeno, às entrevistas realizadas com os agentes estatais que atuaram no processo de realocação, à análise do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado e, principalmente, à análise do Processo que tramitou na Justiça Federal do Paraná de 2008 a 2013, arquivado em 19/04/2013 (conforme consta na Certidão Narratória da Ação Civil Pública n.

2008.70.08.001643-2/PR de 17/06/2014) e reaberto em 17/06/2014.

O fenômeno social de realocação de moradores no município de Paranaguá, que demandou a intervenção do Estado por meio de órgãos de diferentes setores e níveis, não está circunscrito à luta pela moradia por parte da população em questão. É algo muito mais complexo, que envolve o processo de expansão e modernização do Porto de Paranaguá e que coloca em evidência distintas posições políticas de órgãos do próprio Estado.

Na pesquisa empírica realizada, os/as entrevistados/as, se referindo à Vila Becker, afirmam as seguintes razões como determinantes do processo de realocação dessa vila:

[...] a desocupação da área só foi motivada em função de um acidente ambiental, o que é lastimável. Então, eles primeiro esperaram acontecer, uma situação que colocou em risco as pessoas, para depois identificar que realmente elas precisavam ser realocadas (E1-A).

Aconteceu um problema de vazamento, e isso chamou a atenção para aquele povo que já estava lá há muito tempo, muito antes desses equipamentos e como era uma área do Estado. O Estado resolveu realocá-los, por causa do perigo, do risco de explosão — é um risco muito remoto, mas pode acontecer (E8-C).

FIGURA 8 - Porto de Paranaguá — terminal público de álcool (primeiro plano) píeres de inflamáveis e fertilizantes (centro da foto) Vila Becker (na divisa com o terminal público de álcool — parte superior)



FONTE: APPA, s/d. s/d. Disponível em:
<<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=79>>.

Na figura 8, anteriormente apresentada, se visualiza o Terminal Público de Álcool e parte da comunidade Vila Becker, permitindo observar o quão próximos ficam. Desde que teve início o processo judicial (detalhado no próximo item), que determina a realocação dos moradores, se constitui um movimento de alguns moradores que demandam outra via à questão: solicitam indenização dos investimentos que fizeram no local. Abaixo, imagem publicada no jornal curitibano Gazeta do Povo de 18/08/2012 demonstra a insatisfação da população com as ações propostas para resolução do problema.

FIGURA 9 - Moradores da Vila Becker — protesto em frente à APPA

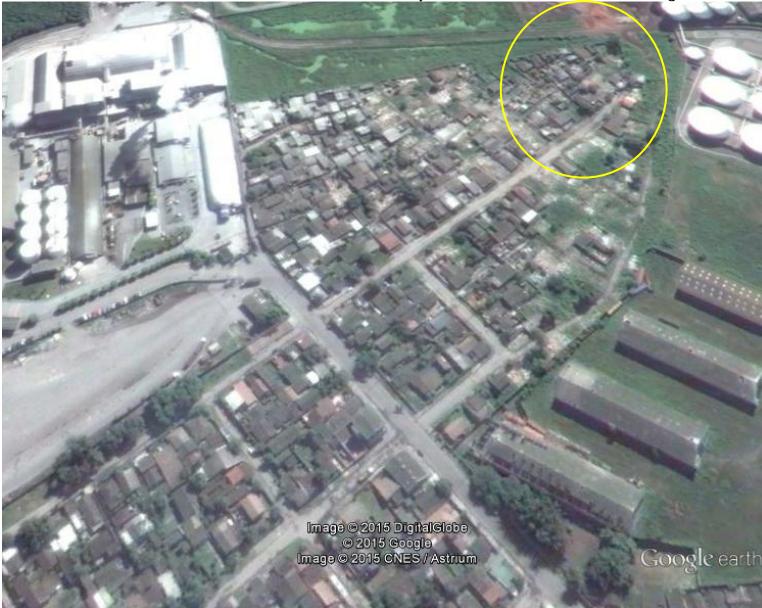


Fonte: Gazeta do Povo, 18 de agosto de 2012.

Em depoimento de um dos agentes estatais que atuaram na realocação, são acrescentados elementos subjetivos que perpassam o cotidiano desses moradores, na situação de insegurança que perdurou mais de cinco anos para a maioria deles. Para outros, que ainda resistem, a situação já passa de oito anos no convívio com o risco de explosão.

Porque houve um vazamento, houve todo um risco e houve essa manifestação do povo, de susto, de medo de morar ali.[...] e daí há o risco de alguém com cigarro, jogar e acontecer uma tragédia. [...] e a partir desse vazamento surgiu algumas manifestações e tal (E7-C).

FIGURA 10 - Vila Becker - Moradores que resistem à realocação



Fonte: Google Earth. Acesso em: fev. 2015.

A manifestação aparente do fenômeno traz o elemento vazamento de álcool de um terminal público nas proximidades da Vila Becker como determinante. Ocorre que outras razões mais diretamente afetas ao espaço e seu uso estão em questão.

Em relação à comunidade do Canal do Anhaia, segundo informações dos/as entrevistados/asna pesquisa de campo, o que determinou a iniciativa do poder público municipal à realocação se relaciona ao momento de diagnóstico inicial do PDDI, quando em 2005 e 2006 foram identificadas as áreas de maior precariedade nas condições sanitárias e de habitação. Associado a um diagnóstico de surto de cólera, moveu os agentes públicos, especialmente das áreas de saúde e urbanismo, em busca de alternativas de recursos públicos para a realocação, visto não serem possíveis investimentos em saneamento, urbanização e regularização da área, por se tratar de área de preservação ambiental. O depoimento a seguir é ilustrativo desse processo vivenciado em meados da década passada.

O surto de cólera foi antes. Nos chamou a atenção para aquela área, o conhecimento dos técnicos aqui, da situação ruim que tinha lá. Então quando disseram que tinha um programa no Ministério das Cidades, então a gente pensou: qual a área que a gente vai escolher. Olha, a pior área que a gente vê hoje é o Canal do Anhaia. A Becker foi mais uma situação de risco do Porto. E no Anhaia, além de estar na área industrial, é a precariedade das residências e da moradia, da localização e de saúde (E8-C).

Essa passagem nos permite identificar também a dimensão produtiva do Estado e do pessoal do Estado, na medida da importância que os agentes têm no estabelecimento de agenda para a política pública quando eles têm conhecimento da realidade na qual estão implicados. Especialmente em situações em que a população não se mobiliza e nas quais as necessidades não se traduzem em demanda, a ação do agente estatal é decisiva.

Demarcados os dois elementos centrais que determinaram, segundo os entrevistados, a necessidade de realocação dos moradores das regiões estudadas, voltemos a alguns componentes da realidade econômica e política nacional que nos parecem ser elementos centrais a contribuir na análise dessa situação. Tais análises nos foram possíveis por meio de extensa e aprofundada pesquisa documental.

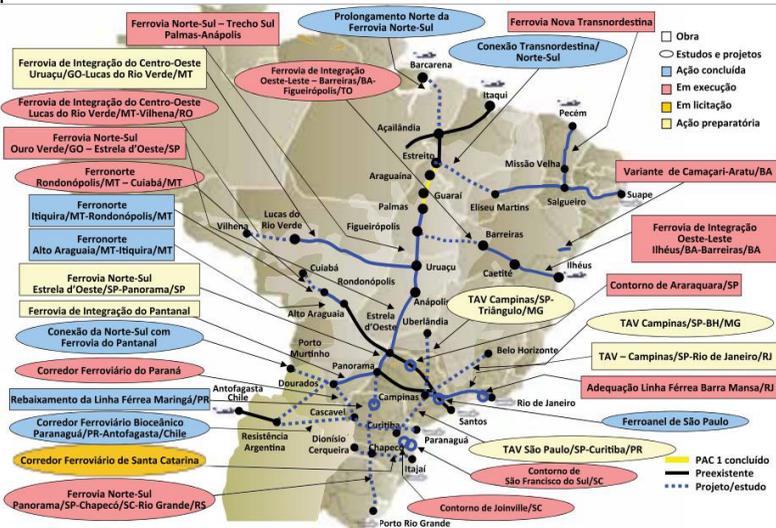
Conforme já mencionado anteriormente, a partir dos anos de 1990, sob o projeto neoliberal e a pressão para ampliação da integração do país ao mercado globalizado, houve uma investida do governo federal na qualificação e modernização das chamadas infraestruturas fundamentais à expansão do capital, tais como transporte, energia e telecomunicações, dentre outras. Na década de 1990, especialmente no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso, foram alicerçados os marcos jurídicos que asseguram a implementação de medidas posteriores na direção das privatizações, viabilização das parcerias público-privadas, dentre outras formas administrativas possíveis a operar as políticas públicas, com redução da estrutura do Estado, o que não significa o mesmo que redução de uso de fundos públicos. O Governo de Luís Inácio Lula da

Silva não só manteve a estruturação jurídica das novas possibilidades de gestão pública como as implementou e estendeu para setores como a saúde, a educação e a assistência social, a exemplo das Organizações Sociais e das Empresas Públicas de Direito Privado.

Já em termos de infraestrutura, um dos marcos do investimento público é o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 2007. Por meio dele, uma série de obras de grande porte foi sendo implementada em todo o país. A figura a seguir, que trata dos empreendimentos rodoviários e ferroviários propostos nas duas edições do PAC, demonstram o investimento e aposta do governo federal na ampliação da integração viária do Porto de Paranaguá ao Mato Grosso do Sul e Santa Catarina e especialmente ao Paraguai, Argentina e Chile, pela Ferrovia Bioceânica Paranaguá/PR, a Antofagasta/Chile, ligando os oceanos Atlântico e Pacífico.

Esse empreendimento em curso incide diretamente sobre a organização do espaço em nível local, no município de Paranaguá e exige providências tanto da autoridade portuária quanto da municipalidade em relação ao redesenho da cidade.

FIGURA 11 - Empreendimentos rodoviários e ferroviários propostos pelo PAC e PAC 2



FONTE: (BRASIL, 2014c) - Caderno do 9º Balanço do PAC.

Os desdobramentos locais dessa iniciativa federal para as cidades portuárias estão em redimensionar e integrar os Planos de Diretores às demandas de organização dos Portos.

Por meio da Portaria n. 414 da Secretaria Especial dos Portos (SEP), de 30 de dezembro de 2009, foi estabelecida a exigência de que os Portos adéquem suas estruturas dentro de um Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) próprio, devendo respeitar diretrizes e objetivos gerais fixados pela respectiva normativa.

O PDZ foi assim definido pela referida portaria:

Art. 1º, Parágrafo 1º [...] instrumento de planejamento da Administração Portuária, que visa, no horizonte temporal, considerado o ambiente social, econômico e ambiental, o estabelecimento de estratégias e de metas para o desenvolvimento racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto organizado (BRASIL, 2009a, p. 1).

Nesse mesmo instrumento, em seu art. 3º, chama atenção a previsão de que cada porto marítimo deverá "elaborar o Programa de Arrendamentos do Porto (PAP), baseado na legislação vigente" (BRASIL, 2009a, p. 1), o que demonstra a implementação de diretrizes previstas no Programa de Reforma do Estado da década de 1990, conforme apresentado no capítulo 3 desta tese, que prevê e estimula processos de privatização em ações de infraestrutura do país.

Dentre as diretrizes previstas na mencionada Portaria, estão:

Art. 4º [...] II - compatibilização com as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios, do estado e da região onde se localiza o Porto Organizado; III - adequação das áreas e instalações do Porto Organizado às necessidades de movimentação de cargas e de passageiros; V - previsão de planejamento para horizonte de médio prazo (10 anos) e de longo prazo (20anos). (BRASIL, 2009a).

Para o cumprimento de tais exigências, a APPA contratou o Laboratório de Transporte e Logística da UFSC, que realizou

todo o diagnóstico e apresentou em 2012 o estudo realizado, na forma do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado de Paranaguá e de Antonina (em documentos distintos), os quais se encontram disponíveis em domínio público.

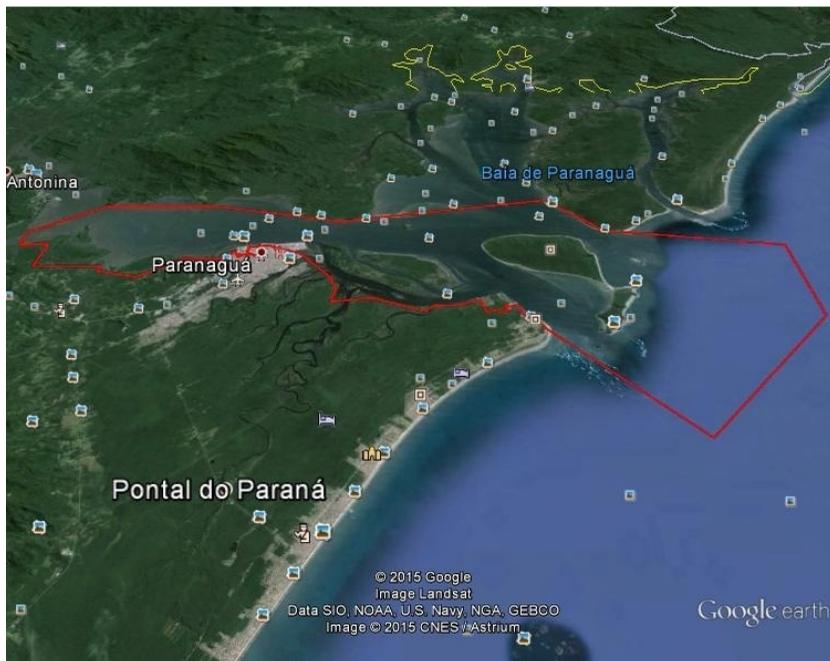
O PDZPO de Paranaguá apresenta a proposição de expansão para os próximos 20 anos, e, conforme disposto a seguir, o próprio texto de apresentação do volume I do documento menciona que outros volumes o complementam. Entretanto, a eles não tivemos acesso.

O presente documento refere-se à segunda fase do estudo, ou seja, trata-se do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá, que está dividido em três volumes. O Volume I compreende a parte de levantamento da situação atual do porto, compreendendo os capítulos 1 a 6 da Portaria 414 da SEP. O Volume II trata da parte de diagnóstico e prognóstico, compreendendo os capítulos 7, 8 e 9 da Portaria, e o Volume III trata de um resumo executivo de todo o trabalho (APPA; FEESC; LABTRANS, 2012, p. 4).

Porém, alguns elementos deste estudo, como é o caso das exigências dos capítulos 7, 8 e 9 do Roteiro básico para elaboração do PDZ, dispostas no anexo da Portaria 414/SEP/2009, não estão disponíveis. Especialmente o item 7, que exige estudos sobre a "Interação Porto Cidade: 7.1 Caracterização da Localização do Porto; 7.2 Impactos da Operação Portuária no Município; 7.3 Adequação da Integração Viária" (BRASIL, 2009a, p. 2), não tivemos possibilidade de acessar, dificultando a análise e o dimensionamento dos efeitos sociais que podem ter a expansão portuária sobre a população parnaguara.

Entretanto, pela análise cartográfica da Poligonal do Porto Organizado de Paranaguá, obtida na análise do PDZPO, é possível termos uma noção da área de abrangência da administração portuária e sua interação com e sobre a cidade.

FIGURA 12 - Poligonal do Porto Organizado de Paranaguá.



FONTE: Imagem obtida a partir do Google *Earth*, com demarcação fornecida pelo departamento de meio ambiente APPA em 06 fev. 2015.

Todo o principal acesso à Baía de Paranaguá nos contornos da Ilha da Cotinga e da Cotinga Rasa ficam sob a responsabilidade da APPA. Ainda, a poligonal abrange a Ilha do Mel, nas proximidades de Paranaguá e alcança parte da orla de Pontal do Paraná.

No entanto, é possível observar que nos últimos anos o Porto de Paranaguá sofreu um sensível aumento no fluxo de passageiros, decorrente principalmente de uma linha de navio de cruzeiro denominada Aidacara, da armadora Transgolf. Destaca-se que houve três atracações de navios de passageiros na temporada 2011/2012. Conforme já mencionado anteriormente, tais atracações ocorreram para o abastecimento das embarcações. Pela análise geral do PDZPO, a expansão e melhoria da sua estrutura está centrada na circulação de

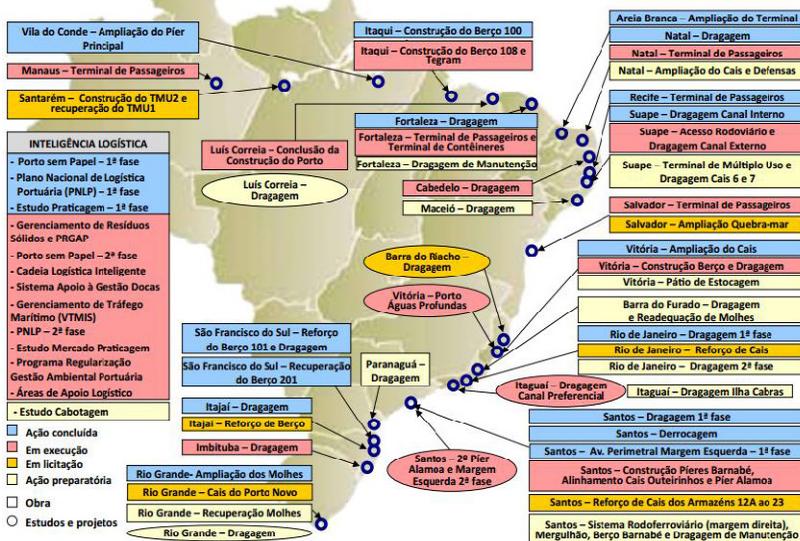
mercadorias, muito mais do que na de passageiros. Esta é periférica, conforme se verifica no documento mencionado.

É importante ressaltar que o Porto de Paranaguá não dispõe de uma estrutura dedicada exclusivamente ao recebimento de passageiros, as atracações ocorrem no berço 208 do cais comercial. Salienta-se também que a cidade de Paranaguá não possui caráter turístico bastante desenvolvido, de modo que a parada dos navios de passageiro ocorre, em sua maioria para o abastecimento, não demandando assim uma estrutura destinada aos passageiros, atualmente (APPA; FEESC; LABTRANS, 2012, p. 139).

Há perspectivas de construção de terminal próprio para desembarque de passageiros, buscando incrementar a frequência de navios de cruzeiros.

O que fica explícito é a preocupação com a incidência de navios comerciais (graneleiros, tanques e contêineres), cujo porte apresentam dificuldades de acesso ao porto pelo constante assoreamento que ele vem sofrendo e pelas dimensões do calado. O fato de a Poligonal abranger toda a área de acesso ao porto facilita a gestão e ampliação nos empreendimentos de dragagem previstos em projetos do PAC 2, conforme figura a seguir.

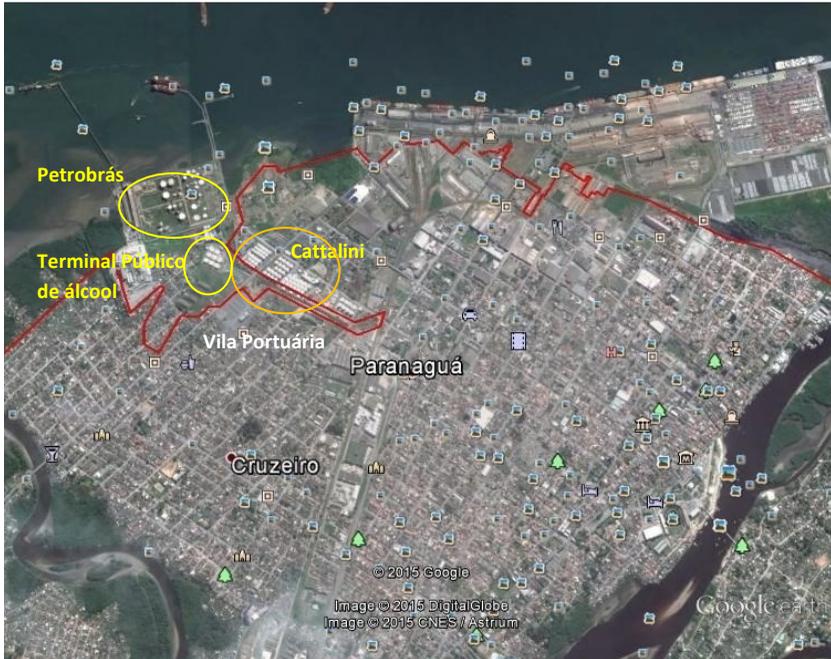
FIGURA 13 -Mapa dos empreendimentos portuários propostos pelo PAC e PAC 2



FONTE: (BRASIL, 2014c) - Caderno do 9º Balanço do PAC

Na figura 14, a seguir, é possível dimensionar o impacto social da expansão portuária sobre os habitantes do município de Paranaguá, caso o porto venha a exigir que as áreas, que por direito são de propriedade sua ou da União a ele destinadas, sejam desocupadas.

FIGURA 14 - Parcial da poligonal do Porto organizado de Paranaguá. Área sobre o espaço urbano.



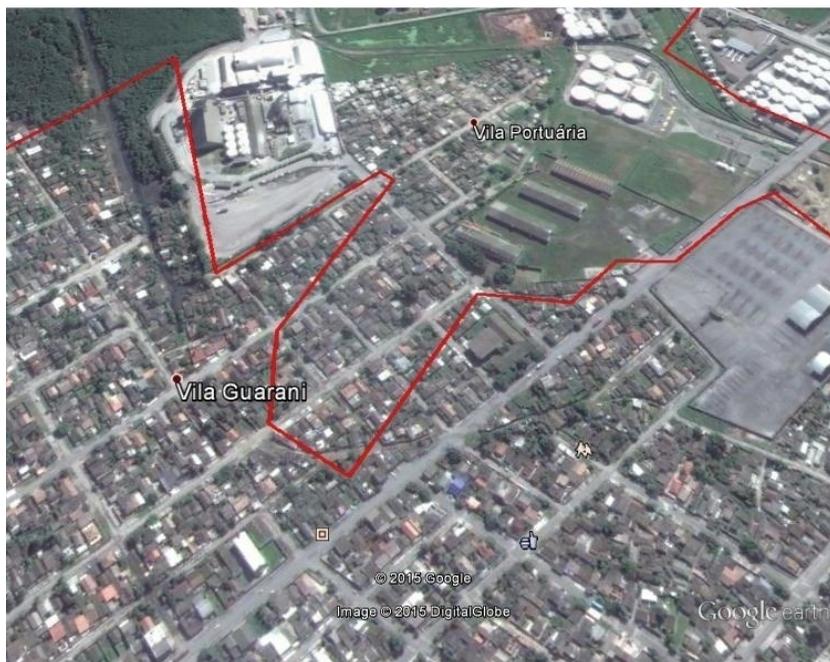
FONTE: Imagem obtida a partir do Google Earth, ampliada pela autora, com demarcação da Poligonal fornecida pelo departamento de meio ambiente APPA. 06 fev. 2015. Apontamentos de localização feitos pela autora (2015).

Podemos observar, na figura 15, a seguir, que a maior interferência do traçado da Poligonal está sobre a área urbana consolidada do Bairro denominado Vila Portuária, nas proximidades dos terminais de produtos inflamáveis, o que gera um agravante pelos riscos de vazamentos e explosões.

Também é fundamental destacar que, mesmo na área externa à Poligonal nas proximidades dos terminais da empresa

Cattalini, se for definida margem de segurança em relação aos tanques e depósitos dessa empresa, certamente será significativo o número de residências para realocação. Isso pressupõe impacto social de difícil dimensionamento, especialmente para a gestão pública municipal, sobre quem recairão as providências de novas áreas do espaço urbano para realocação. Como já demonstrado anteriormente, a cidade possui limites ambientais e geográficos para a expansão, pressupondo o exercício da criação de alternativas que não se restrinjam à expansão horizontal.

FIGURA 15 - Vista parcial da área demarcada para a ocupação do porto organizado de Paranaguá.



FONTE: Imagem obtida a partir do Google *Earth*, ampliada pela autora. Demarcação da Poligonal pelo departamento de meio ambiente APPA em 06 fev. 2015.

Num primeiro momento, a questão das ocupações irregulares não se apresenta como um problema ao gestor

portuário, que as define como de responsabilidade do município, porém, à medida que a expansão dessas ocupações passa a colidir com a área portuária, e num momento em que há pressão econômica e política para a modernização do porto, transforma-se em problema não só do ponto de vista da gestão pública do espaço mas também administração portuária local. E não são apenas as situações de ocupações irregulares, pois, pela abrangência da poligonal, há que se considerar poder haver habitações regulares dentro da área de abrangência.

Outro determinante que se coloca recentemente na questão da expansão portuária e seus efeitos sobre a dinâmica da cidade tem a ver com o acolhimento por parte da Justiça Federal de liminar impetrada pela Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco, Arrumadores e Amarradores de Navios, nas Atividades Portuárias (FENCCOVID) solicitando a suspensão da revisão da poligonal dos portos de Paranaguá e Antonina, até o julgamento final da ação, o que demonstra que mais recentemente um coletivo organizado está fazendo frente ao projeto que até então se colocava de modo sutil à sociedade.

Conforme notícia jornalística veiculada no Jornal dos Bairros de 17/06/2015, "após ser a poligonal judicializada, a Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP) decidiu prorrogar o prazo para manifestações e contribuições até abril de 2015, mas a Justiça manteve a liminar até sua decisão final e o processo de revisão parou" (JORNAL DOS BAIRROS, 2015, P. 1).

O debate central se dá em torno de proposta apresentada pela APPA à SEP, na qual consta um novo traçado de Poligonal reduzindo a área do porto público organizado, abrindo espaço para a locação de território a empresas privadas de suporte às atividades portuárias, conforme demonstra o mapa a seguir.

FIGURA 16 - Proposta de nova Poligonal apresentada pela APPA à SEP



Fonte: JORNAL DOS BAIRROS (Website). Acesso em 8 set. 2015.

O Jornal dos Bairros de 04/07/2015 traz a seguinte informação complementar:

[...] o fato de isolar o porto público na área de porto organizado e abrir espaço para terminais privados como alternativa na faixa portuária já dá a noção temerosa do que pode se tornar o mercado de trabalho no que toca aos operadores portuários. O risco de o porto público sucumbir por conta de uma concorrência desleal criará a precarização da mão de obra especializada do trabalhador portuário avulso, resultando no perigoso leilão de qualidade (JORNAL DOS BAIRROS, 2015, p. 1).

Esse é outro determinante que está implicado na proposta de modernização portuária, a gestão sobre o trabalho. Se observarmos, esse elemento já estava dado como indicativo na normativa que criou o GEMPO em 1993, ou seja, a nítida preocupação com a flexibilização das relações de trabalho, o que

no Porto de Paranaguá, por se tratar de um porto público, e seus operadores em sua maioria serem sindicalizados, assegura ainda alguma proteção em termos de trabalho. Há dois elementos altamente imbricados na expansão e modernização portuária: o efeito sobre o trabalho e os impactos na produção do espaço.

Em relação a esse último, fica claro que atualmente a gestão da cidade de Paranaguá responde ao processo denominado reconversão, na relação com o porto, particularmente observáveis na intensificação de políticas públicas para realocação de moradores das áreas de interesse na expansão portuária. Complementarmente, a APPA busca, como agente do Estado sob a racionalidade gerencialista e modernizadora, acelerar o processo de regularização de seu território.

Para tal, se apresentam conjuntamente duas possibilidades: uma é a manutenção da atual Poligonal do Porto, que implicará novos processos de realocação e que, dadas as decisões já tomadas no atual processo — quer seja de pagamento integral das novas moradias ou de indenização aos proprietários —, implicarão um significativo desembolso de recursos da autoridade portuária. Nesse caso, ainda o tempo joga um peso decisivo, pois os limites territoriais e de áreas públicas integralmente desimpedidas para a ocupação residencial retardariam o processo expansivo do porto.

A alternativa tem relação com uma situação recentemente desencadeada que resulta de audiências públicas (em julho de 2015) para rediscussão da Poligonal estabelecida para o Porto de Paranaguá e que apresentamos na Figura 16. Ao analisarmos notícias jornalísticas e documentos legais, se constata que há a iniciativa da APPA de solicitar à Autoridade Portuária Nacional alteração da Poligonal do Porto, com redesenho que a reduz significativamente.

Essa medida nos parece ter efeitos práticos imediatos, quais sejam: 1) por parte dos interesses portuários, a reconfiguração da área atualmente ocupada pelo Porto seria mais facilmente legalizada, controlada em termos de ocupações irregulares; 2) os espaços de propriedade da União que ficariam fora da nova poligonal poderiam ser objeto de editais de cessão pública de uso para exploração da iniciativa privada em finalidades diretamente relacionadas às atividades portuárias,

conforme já prevê a Lei 12.815/2013; 3) a implementação de estruturas privadas de apoio às atividades portuárias, como armazéns, pátios de contêineres e afins, gera a disponibilização de mão de obra não sindicalizada, de menor custo, assegurando maior competitividade aos preços dos produtos em circulação no Porto.

Esse é um elemento em torno do qual se estabelece uma correlação estrutural de forças com as quais são possíveis alguns confrontos, entretanto dificilmente em grau de reversão.

Por outro lado, uma série de outras forças conjunturais vão se estabelecer na reconfiguração e determinação da produção do espaço urbano, nos novos espaços residenciais a serem consolidados. Nesse âmbito, os agentes estatais implementadores de políticas públicas têm uma grande relevância. É necessário que tomem conta dos debates ampliados em torno do macroprojeto que envolve a formação desse território e ousem constituir coletivos, ainda que circunscritos ao campo do trabalho profissional, quiçá em equipes intersetoriais que dialoguem mais diretamente com a população envolvida e com os coletivos organizados, e dessa articulação possam surgir alternativas criativas aos modelos de política habitacional instituídos.

A situação se torna mais complexa porque outra comunidade também habitava as proximidades da área prevista para expansão portuária, porém em região de preservação ambiental, denominada Canal do Anhaia. Mesmo que essa comunidade constasse como atingida pelo fenômeno do vazamento do álcool e em área de abrangência de risco na ação inicial do processo motivado pelo Ministério Público Federal, a APPA solicitou que fosse retirada do processo como beneficiária, pois, para ela, já havia previsão de programa de realocação municipal. A partir desse movimento, as situações passaram a ser tratadas de modo distinto pelos órgãos estatais envolvidos.

Constitui-se o discurso de que a motivação da realocação de famílias do Canal do Anhaia estava associada às precárias condições de habitabilidade, reais pela descrição dos/as entrevistados/as, porém minimizando as responsabilidades dos efeitos sociais da poluição e contaminação gerada pelo Porto.

Apresentados os determinantes da realocação dos moradores da Vila Becker e Canal do Anhaia, passamos à

contextualização desse processo caracterizando as instituições que dele participaram e demarcando o que determinou a participação de cada uma delas, de acordo com depoimento dos/as entrevistados/as.

4.3 O processo de realocação dos moradores e as instituições estatais na produção do novo espaço

O sistema de Estados continua sendo, apesar de seus processos de transformação, parte central das relações capitalistas de produção.

O desenvolvimento social ainda é fundamentalmente definido pelas relações de poder institucionalizadas no Estado, que, tal como antes, é importante articulador das relações sociais e classistas, bem como portador da força militar.
Hirsch – 2010

Para que possamos refletir, no próximo capítulo sobre os limites e possibilidades da atuação intersetorial do pessoal de Estado no processo de realocação de moradores, julgamos pertinente caracterizar brevemente as principais instituições estatais envolvidas, bem como descrever suas respectivas participações nesse processo. Buscamos, neste sentido, produzir análises sobre os processos sociais concretos que foram desenvolvidos no âmbito do Estado para atender o fenômeno da realocação de moradores da Vila Becker e do Canal do Anhaia, pontuando suas atuações mais específicas, bem como imbricações mútuas.

Vale destacarmos que, no percurso de nossa pesquisa documental e empírica, tivemos dificuldades em precisar que os processos de realocação da Vila Becker e do Canal do Anhaia tinham distinções e particularidades. Isso porque os artigos jornalísticos e a Ação Civil Pública, em seu início, tratavam de forma conjunta os dois espaços gerando dúvidas tanto em relação à responsabilidade da APPA quanto às responsabilidades do município no processo de realocação.

No percurso também desvelamos que a implementação desse processo se dá à margem das regulamentações do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), implementado a partir de 2005, o que repercute em distintas formas de implementação da política pública de habitação para os dois grupos. Um, via recursos da União e do município, atendendo a preceitos do programa denominado Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (URIAS), do governo federal, e que antecede o SNHIS, e outro, via determinação judicial, cuja execução ocorre sob coordenação da APPA, que o executa via Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR).

Enquanto, para os vários setores das políticas públicas implicados na realocação, há diferenciação em suas responsabilidades no que lhes cabe tanto nos espaços da realocação quanto na produção e ampliação do loteamento denominado Porto Seguro, em relação ao aprimoramento dos serviços naquele bairro para a população parnaguara, de modo geral se fala da Vila Becker e do Canal do Anhaia como comunidades que vivenciam a mesma realidade dos efeitos das operações portuárias.

Para os implementadores da política pública, são duas situações distintas, com determinantes sociais específicos, porém cujos envolvidos passarão a residir num mesmo bairro, sob condições diferenciadas de padrões de habitação. Ou seja, um único novo espaço que passam a ocupar, porém já antigo, no sentido de ter moradores anteriormente residentes e moradores realocados de outras regiões da cidade e do meio rural, inclusive.

Nesse sentido, não são decisões singulares, individuais, familiares, sequer determinadas unicamente pela necessidade de morar, trabalhar ou pelo nível de renda econômico, mas induzidas por determinantes estruturais e conjunturais (já abordados), denotando o nível de intervenção estatal na produção do espaço urbano. Isso nos permite lembrar elementos da reflexão marxiana nos *Grundrisse*, dos quais nos lembra Harvey (2005):

A condição de livre individualidade e igualdade é, portanto, socialmente determinada, alcança-se apenas as condições aceitas pela sociedade e com

recursos fornecidos pela sociedade [...] A partir disso, surge a separação entre os interesses privados e as necessidades sociais; essa última se afigurando como um poder alienígena (o Estado) sobre o indivíduo (HARVEY, 2005, p. 81).

Passamos, na sequência, a situar os órgãos estatais envolvidos no processo, caracterizando brevemente suas atribuições e alguns elementos de sua natureza jurídico-administrativa que possibilitam demonstrar a diversidade de perspectivas de gestão que assumem, dentro do quadro mais amplo dos traços apresentados no capítulo 3. Situamos também como cada uma das instituições é demandada a intervir no fenômeno em questão, de acordo com os depoimentos dos sujeitos da pesquisa.

No fenômeno, figuram como agentes diretos o Ministério Público Federal (MPF); a Justiça Federal do Paraná (JFPR); a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA); a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e a Municipalidade de Paranaguá.

4.3.1 Ministério Público Federal e Justiça Federal

O Ministério Público Federal integra o Ministério Público da União e é considerado "uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (BRASIL, 1993a, p. 1).

No uso de suas prerrogativas, no âmbito jurídico, atuou como elemento desencadeador das responsabilizações institucionais que originaram o processo de realocação dos moradores da Vila Becker. É o gerador de denúncia e petição inicial que leva até a Justiça Federal do Paraná as alegações de que

[...] a ação visa impedir flagrante afronta à legislação ambiental, em razão da concessão de licenças e autorizações ambientais pelo IAP em favor da APPA, para implantação e operação de um terminal de armazenamento, embarque e desembarque de produto químico inflamável (álcool), sem a necessária

elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), **garantindo-se a efetividade dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal consistentes na vida, integridade física e saúde dos cidadãos que residem no entorno da APPA**, Terminal União Vopak, Fospar, Cattalini e Petrobras, **denominados Vila Becker e Canal da Anhaia**, em razão do manejo da substâncias químicas nocivas ou perigosas a essas famílias (BRASIL, 2008a, p. 1 — grifos nossos).

Fica claro que ambas as comunidades são atingidas pelos efeitos do tipo de produto manuseado nas instalações portuárias em sua proximidade, e as alegações da preservação da integridade física e de saúde daqueles moradores é que determinam o pedido de providências. Porém chama atenção, na relação intergovernamental, a constatação de descumprimento de medidas regulatórias, como a providência das respectivas licenças ambientais.

Abordamos a seguir, como resultado da análise documental do processo referido ao início desta tese, alguns elementos da atuação, tanto do Ministério Público Federal quanto da Justiça Federal do PR na questão da realocação dos moradores do Canal do Anhaia e da Vila Becker. Isso nos permitirá, ao longo da descrição, compreender a atuação pública no fenômeno.

Em 19 de novembro de 2008, uma decisão da Justiça Federal do Paraná em favor de ação movida pelo Ministério Público Federal do Paraná concedeu Liminar de Antecipação da Tutela, suspendendo qualquer emissão de licença ambiental do IAP para a APPA quanto à movimentação no terminal público de álcool, localizado na região oeste do Porto de Paranaguá, nas proximidades da Vila Becker e Canal do Anhaia, área que abrange aproximadamente 400 domicílios, "em razão do manejo de substâncias químicas nocivas ou perigosas a essas famílias" (BRASIL, 2008a).

Conforme dispõe o processo judicial mencionado, na mesma petição, além do pedido de suspensão das licenças

ambientais à APPA e da interrupção das atividades do Terminal Público de Álcool, o MPF também requereu que a Justiça determinasse aos réus que

[...] de forma solidária, efetuassem o levantamento das famílias residentes no entorno da área onde se situa o citado Terminal (Vila Becker e Canal do Anhaia), com avaliação dos imóveis de cada grupo familiar, sugerindo a utilização do cadastro já realizado pela COHAPAR e avaliação por profissionais da Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2008c).

Apesar de figurarem entre os réus a APPA, o IAP e o município de Paranaguá (figuras jurídicas de direito público), a liminar inicial foi concedida com base na presença do MPF como polo ativo da ação e por sua atuação se pautar em "interesse social e, ainda [...] ser considerado, que a decisão prestigia o interesse público na medida em que alcança toda a coletividade" (BRASIL, 2008a). A decisão da Justiça explicitando tais razões demonstra, na dinâmica institucional do Estado, as contradições e conflitos de interesses notadamente polarizados pelo direito social à moradia da população residente na Vila Becker e Canal do Anhaia e pelas demandas de ampliação do porto com fins de assegurar infraestrutura para o crescimento da movimentação econômica do estado do Paraná.

O juiz que proferiu a decisão inicial favorável à suspensão das atividades do Terminal Público de Álcool expõe o descumprimento de legislações ambientais por órgãos do próprio Estado, dando mostras do jogo de forças entre estruturas de poder do próprio Estado, o que se verifica no excerto da decisão, abaixo transcrito.

O que fica patente, pelos documentos colacionados à inicial, é que o terminal está, em verdade, operando normalmente e, como ainda não obteve sua regularização ambiental, vem se valendo de subterfúgios para legitimá-las. [...] Tratando-se de órgão público e, portanto, especialmente obrigado ao cumprimento dos ditames constitucionais, era de se esperar que primasse pela regularidade ambiental, até para servir de

exemplo à sociedade, não que buscasse subterfúgios e mecanismos para a ela se esquivar (BRASIL, 2008a, p. 5).

No mesmo documento, além de considerar os efeitos ambientais decorrentes da instalação de tal estrutura nas proximidades de área de manguezal, o magistrado destaca os riscos a que estão submetidos os moradores das comunidades do entorno do Terminal.

Mas a situação se agrava pela constatação da existência de um bairro inteiro nas imediações do terminal. Ainda que a ocupação seja irregular, "área de invasão", conforme se referem os documentos acostados, o poder público não pode tratar a área como se essas pessoas não existissem. Na verdade, a chamada Vila Becker encontra-se, como demonstra a inicial, "ilhada" entre as instalações industriais das rés, todas elas operando com produtos sujeitos a explosão. Ademais, ainda que produto de invasão, a ocupação tem mais de 40 anos, sendo, portanto, muito anterior ao terminal de álcool, que se instalou e passou a ser "testado" com 25 milhões de litros de álcool sem tomar qualquer medida efetiva em relação às famílias vizinhas. Houve, segundo narra a inicial, apenas um treinamento de evacuação, o que será certamente inócuo na hipótese de uma explosão de milhões de litros de álcool (BRASIL, 2008a, p. 5).

Em análise ao processo, constatamos que em 28/11/2008 o próprio juiz federal que julgou o caso, por recurso da APPA, procedeu à suspensão dos efeitos da liminar por 72 horas, com vistas à manifestação da parte. Após análise dos argumentos da APPA, em 09/12/2008, a Justiça Federal indeferiu o pedido de revogação da liminar.

Ao contrário do que alega a ré, a situação de risco que se criou com a operação do terminal de produto químico inflamável embrenhado em área de grande concentração habitacional é inegavelmente

evidente, afastando por si só os argumentos da ré em sentido contrário à adoção das máximas medidas de cautela ambiental e de vizinhança (BRASIL, 2008b, p. 1).

Em 13 de abril de 2009, houve decisão da Justiça Federal de suspensão do andamento do processo (por sessenta dias) por haver aceno por parte da APPA e do Ministério Público Federal quanto à "formulação de um acordo a fim de solucionar a questão" (BRASIL, 2009). No mês seguinte, o MPF comunicou a impossibilidade de acordo com os envolvidos, e a JFPR decidiu dar prosseguimento ao processo anteriormente instaurado, sob o argumento abaixo transcrito, a partir de manifestação do MPF.

Conta que na tentativa de promover a composição da lide, organizou duas reuniões em 08 e 15 de maio, acenando-se para uma real possibilidade de acordo. Nas mencionadas reuniões, os requeridos APPA e IAP se manifestaram favoravelmente ao acordo, acatando as condicionantes propostas pelo Ministério Público Federal, IBAMA e demais órgãos competentes. Contudo, na prática, tudo indica que os requeridos APPA e IAP tentaram burlar o Judiciário e o Ministério Público, alegando, furtivamente, que a medida liminar havia perdido a eficácia com a suspensão do processo, demonstrando atitude contrária e desleal à essência das negociações, em manifesta atitude de má-fé processual. [...] Assim, tendo em vista que o autor da presente ação civil pública manifesta seu interesse no prosseguimento do feito e ante prova substancial de seus motivos, revogo a suspensão processual e determino o prosseguimento desta ação (BRASIL, 2009, p.1-2).

Dessa forma, manteve-se por parte da JFPR a decisão liminar de suspensão das atividades do Terminal Público de Álcool, bem como a exigência de providências na remoção ou indenização de famílias residentes no entorno da área. No transcorrer de um ano, foram vários recursos impetrados pelas partes (União Vopak, Cattalini, Fospar, Transpetro, APPA), as

quais não tiveram efeitos quanto a mudar a decisão. Em termos legais, estava mantida a suspensão do funcionamento do Terminal.

Em 13 de julho de 2009, um vazamento de álcool do Terminal Público novamente deu mostras de que este continuava a operar o manuseio do combustível no local, apesar da determinação judicial em vigor de suspensão da atividade. Conforme noticiou o Jornal Gazeta do Povo de 13/07/2009,⁴⁷ "o álcool que vazou atingiu a Vila Becker, onde vivem cerca de 400 famílias. O produto também teria atingido o Canal do Anhaia".

Tendo o MPF e a JFPR constatado que a APPA obteve do IAP autorizações para operar o terminal de álcool na condição de testes, porém movimentando quantidades do produto que não caracterizam teste, e considerando o vazamento ocorrido, a JFPR decidiu por delegar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) a responsabilidade de emissão de licenças, retirando tal prerrogativa do IAP.

Analisando os autos do processo, identificamos que a APPA e a Cattalini demandaram ao Judiciário chamar ao processo o município de Paranaguá e a União (por ser proprietária do terreno em que foi edificado o Terminal), atribuindo a eles as responsabilidades que lhes são devidas no tocante ao provimento de moradias às famílias que devem ser realocadas. Em 20 de maio de 2010, por decisão da JFPR (BRASIL, 2010), o município de Paranaguá passou a figurar como parte no processo, enquanto à União caberia assistência, sem integrar o processo como parte.

Sobre essa questão, o município de Paranaguá formalizou recursos alegando que, conforme explicitava a decisão liminar inicial (BRASIL, 2008a), a ele cabia a decisão de requerer ser polo ativo no processo (denunciante, juntamente com o MPF — o que o isentaria de providências à questão), ao que solicitava fosse atendido o pleito, pedido negado por decisão da JFPR em 21 de junho de 2011. O próprio município demandou à Justiça que o estado do Paraná fosse chamado ao processo, tendo seu

⁴⁷ Edição online disponível

em:<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=904966>>. Acesso em: jul. 2014.

pleito atendido por decisão proferida em 8 de fevereiro de 2012 pela JFPR.

Essa breve descrição do processo já nos permite identificar a relativa autonomia que o Estado possui na conformação das políticas públicas, à medida que estruturas institucionais estatais põem em questão competências umas das outras, reivindicam isenção de responsabilidades, demandam a responsabilização de outros órgãos. Nessa dinâmica de disputas, fica muito evidente que o Estado não é uma estrutura homogênea e representante da vontade geral, bem como fica evidente a preservação de interesses privados, ao destituir da condição de réus do processo algumas empresas, conforme argumentam Hirsch (2010), Mascaro (2013) e outros autores discutidos no capítulo 2 desta Tese. Sobre a questão, se desconhecem os detalhes da alegação, mas consta que a solicitação parte da APPA.

No mês de setembro de 2012, e decorrente de protestos realizados pelos moradores, após audiências conciliatórias, a JFPR homologou acordo assinado entre o MPF, a APPA e o IAP, excluindo do processo e da condição de réus as empresas União Vopak, Fospar, Cattalini e Petrobras, nos seguintes termos:

1. O IAP compromete-se a exigir da APPA o Estudo de Impacto de Vizinhança em relação ao TERMINAL PÚBLICO DE ALCOOL DO PARANÁ, a ser apresentado em 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogado uma vez por igual período mediante apresentação de justificativas;
2. O referido Estudo de Impacto de Vizinhança deverá conter eventuais medidas corretivas e/ou compensatórias especialmente dedicadas às comunidades Vila Becker e Canal do Anhaia, que ocupam o entorno do referido terminal;
3. O IAP, após apresentado o referido estudo, compromete-se a efetuar a sua avaliação e eventual aprovação no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período mediante justificativas;
4. A APPA compromete-se a adotar as medidas necessárias para corrigir ou atender as medidas apontadas no referido estudo;
5. A APPA continuará os procedimentos já

iniciados visando à realocação dos moradores das referidas comunidades; 6. Ratificado este acordo pelo MPF, IAP e APPA, poderão os demais requeridos serem excluídos do processo. O Ministério Público Federal, diante das peculiaridades da presente Ação Civil Pública, não se opôs ao encaminhamento dado para a solução conciliatória (BRASIL, 2014b).

Cabe lembrar que, conforme menção de um dos juízes que analisou e decidiu a matéria em questão, são mais de 400 domicílios afetados pela instalação do Terminal Público de Álcool. No entanto, esse número não é final, conforme pesquisa desenvolvida por Albini (2011): a ampliação portuária⁴⁸ prevista atingirá sete bairros no município, tendo um impacto significativo sobre o território urbano e sobre as relações sociais, pois, segundo informações de um profissional de arquitetura vinculado à prefeitura de Paranaguá “esse processo de realocação irá abranger cerca de 3.000 famílias em princípio, [e] o município não tem estrutura para trabalhar com todas as famílias que vivem em regiões de risco” (ALBINI, 2011, p. 25).

Desde que houve o acordo judicial do MPF com a APPA (em 2012), algumas medidas foram tomadas, minimizando impactos políticos e sociais aos governos e à APPA, porém não puseram fim aos conflitos e reivindicações populares.

O que percebemos claramente, nos termos de que tratam Gramsci (2014b) e Coutinho (1994, 2011a), é a correlação de forças políticas que se estabelecem intraorganismos do próprio Estado, ou seja, na dimensão de sua ossatura material (CODATO; PERISSINOTTO, 2011), pela dinâmica jurídica que assumiu a questão, há presença de correlação de forças

⁴⁸ A modernização do Porto de Paranaguá está prevista no Plano Diretor do Município, segue determinações e orientações expressas pelo Grupo de modernização dos Portos (GEMPO) (instituído pelo Decreto n. 1.467, de 27/04/1995) e se materializa no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZPO) do Porto de Paranaguá, resultante de estudo realizado pela Fundação de Ensino de Engenharia de Santa Catarina (FEESC) e Laboratório de Transporte e Logística (LABTRANS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob coordenação e financiamento da APPA.

conjunturais, nas quais não se evidencia a participação direta da sociedade civil.

Porém, o grupo de moradores que permaneceu no local após duas etapas de realocação, resistindo à proposta da APPA, teve iniciativa política de um coletivo, que resultou na reabertura do processo na JFPR, o qual já se encontrava arquivado. Não apenas o efeito da reabertura do processo foi verificado mas também, a partir das inúmeras manifestações e persistência dos moradores, num empreendimento de agitação política (Gramsci, 2014b), a questão mais ampla dos efeitos da reestruturação portuária sobre a cidade passou a ocupar a imprensa, organizações sindicais e mobilizar o Poder Legislativo municipal.

O MPF se manifestou novamente em setembro de 2014, dando conta de denunciar o descumprimento do acordo por parte da APPA, visto que nem todas as famílias haviam sido realocadas. De tal iniciativa resultaram várias audiências determinadas pela JFPR, que concluíram por um novo acordo, agora, nos termos do que vinha sendo demandado pelos moradores, ou seja, recebimento de indenização pelo patrimônio edificado no local. Em 29/09/2015, a decisão judicial foi homologar acordos entre a APPA e moradores da Vila Becker, concedendo indenizações a 27 moradores no valor de 75.000 reais para cada uma das unidades residenciais remanescentes, para as quais foram emitidos em 14 e 15 de setembro os respectivos alvarás. No caso dos demais moradores (ainda sem atendimento ao pleito de 2007), a Justiça Federal se pronunciou pelo reconhecimento do acordo extrajudicial firmado, o que significa que, administrativamente, a própria APPA poderá proceder aos pagamentos diretamente aos moradores, não demandando das partes que constituam representação de advogados.

Como salientávamos ao início deste item, nessa fase final do processo a Justiça tratou indistintamente moradores das duas comunidades, ao admitir que alguns moradores do Canal do Anhaia, ainda não realocados pela secretaria de habitação e/ou resistentes à saída, também fossem atendidos pela APPA.

Os desdobramentos a que chega a decisão do Judiciário no decorrer de todo o processo dá mostras claras de que o princípio de igualdade pelo qual prima a Justiça, nem sempre é exequível. As ações do Estado, via Judiciário, nas decisões de

2012, ao admitirem medidas de políticas públicas diferenciadas às duas comunidades realocadas, apresentam um caráter produtivo não só no desenho da política pública que é gestada para o novo espaço como de reprodução de relações sociais discriminatórias.

Os limites de compreensão, por parte dos moradores realocados, dos elementos da grande política que perpassam o fenômeno, repercute na focalização dos resultados obtidos (casas com tamanhos e padrões de construção diferenciados) induzindo a querelas entre vizinhos, à mesquinhez da pequena política, dificultando autopercepção como coletividade, retirando sua potência para lutas comuns na construção do novo espaço.

Isto abre portas para mais demandas ao Estado como mediador de relações sociais comunitárias, de vizinhança, etc., seja pela via da segurança pública, seja pelas políticas de assistência social e educação. As repercussões dessa situação rebatem diretamente no cotidiano de trabalho de assistentes sociais que acabam por ter de intermediar situações de indisposição entre vizinhos e comparações entre as posturas políticas assumidas pelos primeiros moradores realocados em relação aos últimos. Os primeiros, em tendo aceito o convencimento dos agentes implementadores de políticas públicas, ao comparar a casa que possuem com a possibilidade da indenização dos que permaneceram restam insatisfeitos. Nessa dinâmica, reforçamos, é possível identificar não só o Estado em ação, mas o caráter produtor do Estado, que não está dado diretamente pela reprodução imediata das relações de produção, mas possui um grau de relativa autonomia (POULANTZAS, 2000).

4.3.2 Governo Federal/Ministério das Cidades e CEF

A política de habitação possui vinculação operacional em nível federal ao Ministério das Cidades, criado em 2003. É uma política setorial integrante da ampla Política de Desenvolvimento Urbano. Nesse Ministério se encontram em discussão outras tantas questões que afligem as populações urbanas e que se convertem em bases para uma série de programas ou políticas setoriais com interface direta à questão da habitação, todas elas podendo ser classificadas na grande temática do

Desenvolvimento Urbano. Tais questões estão relacionadas à necessidade de urbanização da terra, de água potável e ambiente saudável e à mobilidade com segurança, as quais demandam investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental, de transporte e mobilidade urbana, enfim, são relativas a todo o espectro do planejamento territorial, que evidencia o Estado na intervenção direta no processo de produção social do espaço urbano.

Atualmente o órgão federal responsável pela política de habitação é o Ministério das Cidades, que prima pela articulação dessa política com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) mas também com políticas ambientais e de inclusão social.

Quanto às competências do Ministério das Cidades para o desenvolvimento da PNH, se destacam tanto aquelas relativas à definição de diretrizes e prioridades da política, à concepção de instrumentos e normativas para tal, quanto todo o detalhamento operacional que implica fixação de parâmetros para a alocação de recursos e o acompanhamento à execução da PNH, desde monitoramento até a gestão de Fundos relacionados à política. Além dessas atribuições de caráter executivo direto, encontram-se aquelas com caráter de representação política e deliberativa junto ao Conselho Monetário Nacional, no que concerne à regulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e também a de

[...] criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil, as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes do SFH de natureza não financeira (BRASIL, 2004, p. 63).

O que nos chama atenção são as atribuições de auditoria e fiscalização mantidas na própria estrutura da Política Setorial de Habitação. Esse elemento é um diferencial em termos de concepção da gestão pública, com algumas outras políticas setoriais que constituem agências reguladoras para finalidades dessa natureza, o que demonstra, nesse caso, a aposta num desenho mais ampliado de participação da sociedade civil na

formulação da política, pois mantém o controle na estrutura de administração direta do Poder Executivo e não a delega a agências reguladoras.

Cabe também demarcarmos que desde a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, a questão da habitação vem sendo administrada por diferentes órgãos no âmbito do governo central, o que dificulta sobremaneira sua visualização como política pública setorial, formato que não recebeu no período em que a gestão do financiamento habitacional era de responsabilidade do BNH. Atualmente, configura-se como uma política pública setorial, gestada e operacionalizada por um Sistema Nacional de Habitação que integra o amplo espectro da Política Urbana.

Como memória histórica, lembramos que desde o BNH até a atual vinculação ao Ministério das Cidades, a habitação passou por diversos órgãos e diferentes ministérios⁴⁹ no âmbito do governo federal, segundo a Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004).

⁴⁹[Em 1986] as atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). [...] Em março de 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU). [...] 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) [...] Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. [...] 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1994, o Governo Federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lança os programas Habitar Brasil e Morar Município [...] com recursos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Em 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) [...] A transformação da SEPURB em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) não trouxe mudanças significativas nesse processo, persistindo a desarticulação institucional e a perda de progressiva de capacidade de intervenção (BRASIL, 2004, p. 10).

Das mudanças de pastas por que passaram as ações voltadas à habitação no país, no período de 1986 a 1994, restaram como saldo aos estados e municípios a lacuna de diretrizes e de estratégias de ação que fossem minimamente articuladas, bem como o limitado ou inexistente financiamento. Diante desse quadro, coube aos governos estaduais e municipais encontrarem fontes financiadoras e apresentarem propostas locais e/ou regionalizadas para o equacionamento da questão habitacional.

Por tal razão, a participação da União, no que toca à política de habitação no processo de realocação em questão nesta tese, se dá à margem do atual desenho do SNHIS, vinculando-se a um programa anteriormente existente, qual seja, de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (URIAS), executado, com recursos federais a fundo perdido (custo das unidades residenciais) e contrapartidas de infraestrutura pelo município de Paranaguá. Sobre o período em que o programa foi iniciado, consta que

[...] é um programa muito antigo. É um dos programas chamados pré-PAC (Programa de Aceleração do Crescimento. Este programa é de 2005, assim, você cadastra o Programa. Aí quando você é selecionado, foi assinado o contrato em 2006. Eu digo que este contrato aí é o primeiro contrato de governo federal que Paranaguá teve (E4-C).

O governo federal, ao implantar a PNH, ressalta que vários programas e projetos habitacionais estruturados sob critérios e procedimentos anteriores ainda estão em execução nos três níveis de governo, "ações que requerem longa maturação e que não podem ser interrompidas ou alteradas radicalmente sem causar transtornos e paralisações indesejadas" (BRASIL, 2004, p. 79). Foi esse entendimento que permitiu, no caso de Paranaguá, que um programa aprovado em 2006 pudesse ser executado em parâmetros diferenciados daqueles exigidos pela atual legislação.

A atual PNH institui e reconhece também uma diversidade de órgãos e instâncias de caráter executivo, responsáveis pela gestão, execução, operacionalização do financiamento da política de habitação e fiscalização do uso dos recursos, tais

como a Caixa Econômica Federal (agente operador do FGTS e do FNH, FNHIS e repassador dos recursos aos Fundos de estados e municípios), o Banco Central do Brasil (fiscalizador dos agentes que operam o Sistema Financeiro de Habitação), Conselho Monetário Nacional (responsável pela regulação e controle do Sistema Financeiro da Habitação e dos sistemas financeiros complementares).

Agentes financeiros, promotores e técnicos, compõem uma rede descentralizada e especializada de agentes financeiros, que atua em todo o território nacional. Caracterizam-se por distintas naturezas jurídicas: estatais, públicos não estatais ou privados e podem atuar tanto no SNHIS quanto no SHM (BRASIL, 2004).

O município de Paranaguá contou, no processo de realocação do Canal do Anhaia, em termos de estrutura da União, com o apoio técnico viabilizado pela Caixa Econômica Federal para a execução do Programa URIAS, o qual é definido nos seguintes termos:

Com gestão do Ministério das Cidades (MCidades) e operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários tem por objetivo promover a urbanização, a prevenção de situações de risco e a regularização fundiária de assentamentos humanos precários, articulando ações para atender as necessidades básicas da população e melhorar sua condição de habitabilidade e inclusão social. [Presta apoio à] prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários; Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (CEF, 2015, s/p.).

Quanto ao suporte da União para a dinâmica de implementação desse Programa, recuperamos dos depoimentos dos agentes implementadores que nele atuaram as seguintes passagens que demarcam a exigência, por parte do agente financiador, de projeto técnico social que apresente como será desenvolvido o trabalho de realocação, bem como o acompanhamento no período pós-ocupação.

Bem, a Caixa, ela pede o trabalho técnico social. Foi aí que nós começamos a chamar de outras secretarias, as assistentes sociais, até que [...] veio trabalhar com a gente. [...] tem que ter um responsável técnico. A Caixa pede, o Ministério das Cidades pede. Então eles estavam bem dentro do processo porque eles eram responsáveis técnicos pela parte social. Então apesar de não estar na secretaria, (pelo vínculo institucional com o município), na medida do possível, eles atendiam cada vez que a gente precisava, em reuniões em Curitiba, na Caixa ou indo no local. Principalmente indo no local (E8-C). A gente tinha que desenvolver o Projeto Técnico Social. A Caixa Econômica tem que aprovar tudo isto e é muito extenso (E4-C).

A exigência de trabalho técnico social por parte da União já se faz consoante a parâmetros da nova PNH, que prevê trabalho em equipe interdisciplinar na abordagem dos fenômenos de reassentamentos.

Ainda sobre o vínculo da União com a dinâmica de realocação, ocorre também por meio da Caixa Econômica Federal, mas circunscrito ao acompanhamento da obra e à liberação para a realocação. Ficou claro, na dinâmica de realocação estudada, que a CEF não atua apenas como agente financiador, mas subsidiário técnico da política pública, atenta às exigências de caráter social nos projetos financiados para o cumprimento de agendas da política social. Podemos observar que, nos critérios acompanhados, estão contempladas áreas afetas à concretização de metas acordadas internacionalmente, como sustentabilidade ambiental (tratamento de esgoto, acesso a serviços básicos, pavimentação das ruas, transportes), algo que, no extinto processo de financiamento habitacional, não se observava.

[...] a Caixa Econômica, na primeira realocação, a gente não tinha o asfalto ainda, a pavimentação da região para a primeira realocação. Na segunda realocação tinha que ter, era prioridade, exigência (E5-C) Era uma condicionante porque estava no contrato prevista e então eles falaram, não

poderia ter sido realocadas aquelas famílias sem antes ter sido exigida essa pavimentação se tava no contratodo financiamento. No orçamento geral tinha a parte da contrapartida do município fazer essa pavimentação. E foi feita na verdade, atrasada, porque as casas ficaram prontas e não tinha a pavimentação(E4-C).

Então houve esta demora e por conta disto a Caixa nos deu um respaldo grande na primeira realocação, [...] de ter aceitado realocar por etapas. Porque eles foram no local e viram a situação das famílias. Que moravam dentro do Canal. Que era algo bem precário mesmo. Que era algo bem urgente, mas para a segunda etapa eles já condicionaram. Para a segunda etapa, se vocês querem fazer a realocação tem que ter pavimentação (E4C).

Dos depoimentos, destacamos o acompanhamento direto à obra por parte do agente financiador, o contato com a realidade e a preocupação com o alcance social da política, expresso pela flexibilidade de decisão que assegurou o início do processo de realocação e não o mero cumprimento das formalidades e exigências contratuais. Sob outra perspectiva, de caráter burocrático-gerencial, essa medida poderia ser tida como descumprimento às prescrições contratuais, alongando ainda mais a possibilidade de mudança de condições de habitação das famílias envolvidas.

O Plano Nacional de Habitação, como instrumento de gestão federal, é claro ao enfatizar a necessária articulação dos níveis de governo para a efetividade da política. "[...] o PlanHab se propõe a mostrar que é possível transformar as condições de moradia deste país, com a participação ativa dos setores públicos estaduais e municipais, do setor privado e dos agentes e movimentos sociais"(BRASIL, 2011b, p. 3). Entretanto, apresenta uma orquestração de diferentes segmentos e interesses distintos, sob uma perspectiva de bem comum, um tanto idealizada do Estado, desprovida de contradições e conflitos.

De modo geral pontuamos que a participação da União diretamente na execução da política local é bastante pontual,

porém são as normativas gerais estabelecidas na PNH que servem de norte à execução municipal, especialmente em se tratando de uma conjuntura em que o município iniciava sua intervenção nessa política setorial.

Como referência, é importante que destaquemos mais alguns elementos que norteiam a política de habitação no país, como o desafio que o PlanHab coloca na busca de "universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro" (BRASIL, 2011b, p. 05), se configurando como uma política pública de corte social, mesmo que o texto constitucional a coloque na ordem econômica. Tal perspectiva expressa o que Gramsci (2014b) sinaliza, e que demarcamos no capítulo 2 desta tese, de que a análise concreta de um Estado se faz não apenas pelos princípios e preceitos constitucionais mas também pelos desdobramentos que vão constituindo as leis e normativas subsequentes. Também é possível depreender que o desenho da política se dá sob a perspectiva de uma efetiva política social, em razão da conjuntura de sua formulação, do quadro do pessoal do Estado que estava à sua frente e das discussões amplas alcançadas pelas Conferências da Cidade e outras relacionadas à área. Sua implementação vai ocorrendo num contínuo de contradições entre forças político-econômicas que ora tendem a posicioná-la mais ou menos favorável aos beneficiários diretos ou aos grupos econômicos interessados em sua execução e comercialização, na forma mercadológica.

Como nossa tese versa sobre o Estado em ação, observamos que na PNH há uma diretriz específica sobre o desenvolvimento institucional, o que indica a preocupação com o processo de gestão da política, mostra aspectos da dimensão ser, da substância da própria política e do Estado em sua ossatura material (CODATO e PERISSINOTTO, 2011). A diretriz a que nos referimos é:

[...] promoção e apoio às ações de desenvolvimento institucional visando à criação e ao aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional, da capacitação técnica de agentes públicos e privados e da atualização do quadro legal-normativo (BRASIL, 2004, p 31).

Relativamente a esta diretriz, dentre as linhas programáticas de atuação, consta o "apoio à modernização institucional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando o fortalecimento da capacidade institucional, técnica e administrativa" (BRASIL, 2004, p. 40).

Sobre a questão da gestão do Estado, ao longo desta tese, vimos refletido sob quais referenciais o Estado opera em termos de planejamento e execução das políticas públicas, pois nos documentos oficiais mantém-se centralmente o referencial do Estado como forma política autônoma em relação à estrutura de classes, e mais, de modo sutil, nessa política, em nível federal, vão transparecendo princípios e parâmetros do gerencialismo na chamada modernização do setor público.

4.3.3 Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA)

Criada em 1947 pelo governo do Paraná, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) é uma autarquia pública, "responsável por gerir os portos paranaenses através do Convênio de Delegação nº. 037/2001, celebrado em 11 de dezembro de 2001 entre o Estado do Paraná e a União com validade de 25 anos" (APPA, 2015, s/p).

Estruturada como empresa pública a partir da Lei estadual n. 17.895 de 27 de dezembro de 2013, aprovada pela Assembleia Legislativa do PR em 01/12/2013, é "dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística" (PARANÁ, 2013b).

A atual configuração jurídica da APPA se apresenta consoante as diretrizes da reforma do Estado, especialmente no que toca aos ajustes para a flexibilização de pessoal. Os argumentos apresentados por ocasião da tramitação do Projeto de Lei na Assembleia Legislativa do PR, bem como nota de esclarecimento publicada no sítio da Administração,⁵⁰ justificam as mudanças na direção de dar agilidade às contratações de pessoal.

⁵⁰ Disponível em:

<<http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=353>>

As atribuições dessa empresa pública se referem a "promover a segurança portuária, coordenando e fiscalizando os acessos e a circulação no Porto de Paranaguá, visando ser referência nacional no setor" (APPA, 2015, s/p). Como tal, não participa diretamente da estrutura da política pública de habitação, e a ela coube integrar o processo de realocação, por decisão judicial, conforme depoimento de entrevistado/a:

*[...] o motivador da realocação em si, das famílias é o Ministério Público, ou seja, exigindo o cumprimento das obrigações de todas as esferas. O Ministério Público entrou com uma ação contra o IBAMA, contra o Município, contra a APPA, a União, todo mundo envolvido aí na questão, na medida em que isto atingiu de certa forma, as obrigações de todas as esferas. Num primeiro momento todas essas, e também empresas privadas. Num primeiro momento todo mundo estava no processo, quando saiu, vamos dizer assim, uma composição no processo, **só ficou a APPA e com a obrigação da realocação dessas famílias com a colaboração do Município na disponibilização de áreas.** E os demais responsáveis pelo processo foram excluídos. Isso num primeiro momento, a APPA cumpriu, contratou a Cohapar — Companhia de Habitação do Paraná — para fazer a realocação. Foram realocadas duzentas e cinquenta e duas famílias (E1-A).*

Pelos documentos analisados, é no Diário Oficial do Estado do Paraná de 21 de setembro de 2009 que identificamos medidas iniciais para a resolução da questão que envolve as comunidades, quando a APPA obteve autorização do Governo do Paraná para a dispensa licitatória e contratação da COHAPAR com o "objetivo de construir unidades habitacionais para realocação de famílias que residem na Vila Becker, no município de Paranaguá" (PARANÁ, 2009, p. 3).

Naquele ato, duas instituições de Estado — a COHAPAR (empresa de economia mista) e a APPA (autarquia pública/empresa pública) — assumiram a responsabilidade pela construção de moradias para realocação dos moradores do

entorno do Terminal Público de Álcool. Tal processo configura-se de modo atípico ao disposto nos princípios e objetivos da Política Nacional de Habitação, a qual deve ser assentada sobre os princípios da descentralização, da participação e da cooperação intergovernamental, conforme manifestação da Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, ao apresentar a obra coordenada por Arretche (2007). Até aquele momento, o município de Paranaguá esteve à margem desse processo.

Em fevereiro de 2010, notícias jornalísticas deram conta de que a APPA providenciou a retirada de 32 famílias das áreas mais próximas ao terminal de álcool, subsidiando-as com aluguel social até o processo de reassentamento em outro bairro a partir da construção de habitações populares por parte dos órgãos públicos responsáveis.

Para o cumprimento da determinação judicial, APPA estabeleceu contrato com a COHAPAR em 2010, no qual a contratada se obrigava única e exclusivamente à execução das unidades residenciais, outro elemento que fere frontalmente a PNH. Não havia previsão de infraestrutura dos terrenos e/ou pavimentação das vias. Estas atribuições ficavam designadas ao município.

*[...] a área destinada pela prefeitura num primeiro momento, era ideal, mas quando a Cohapar tomou pé, a área precisou de drenagem, precisou drenar o terreno para viabilizar as edificações e atender a reserva de áreas públicas como praças, área de escolas, área de posto de saúde, a área não foi suficiente para a construção de todas as moradias, apesar de o dinheiro alocado pela APPA ser suficiente. Então, **formalmente, a APPA já cumpriu a sua obrigação no sentido de disponibilizar os recursos viáveis para fazer a realocação, mas de fato a realocação não terminou (E1-A).***

Como também não havia previsão ou observância da necessidade de projeto social, subentende-se que a perspectiva sob a qual atuou a APPA sequer considera o fenômeno como algo que integra o âmbito da política de habitação e ou afeto a questões mais amplas do direito à moradia digna, presentes na respectiva política. O próprio município, ao pedir desligamento do

processo jurídico, abdica de sua função precípua de zelar pela implementação da política urbana e desdobramentos que lhe cabem. Permite que a decisão sobre como tratar a realocação dos moradores da Vila Becker nasça à margem do próprio Plano Diretor do Município.

No entanto, o município permanece pouco tempo fora do processo, pois será demandado pela APPA a providenciar outra área de terra para a realocação das famílias, além daquelas duzentas e trinta e duas que foram transferidas para o loteamento do Porto Seguro, haja vista que para lá foram deslocados moradores oriundos de outros bairros e integrantes de outros projetos públicos.

Também será o município demandado pela COHAPAR às obras de infraestrutura urbana do local, como vias e iluminação pública, dentre outros serviços, conforme consta no Termo Aditivo n. 1 ao Contrato inicial da APPA com a COHAPAR, ou seja, é responsabilidade da contratada "elaborar projetos técnicos de engenharia da unidade habitacional, do projeto urbanístico e celebrar convênio com o município de Paranaguá para a execução dos projetos de infraestrutura (APPA, 2010, p. 2). Outros quatro termos aditivos foram sendo emitidos, todos dando conta de prorrogar prazos à COHAPAR para conclusão das obras.

Percebemos que a não organização intersetorial ao início das atividades de realocação gerou uma série de desencontros e transtornos na implantação do processo, caracterizando-se as relações entre município e demais órgãos estatais envolvidos como pontuais e, na maioria das situações, com caráter emergencial.

A APPA, representante também estatal, participa e interfere significativamente no processo de refazer a cidade a partir da Organização do Porto. Particularmente nesse processo de realocação, a lógica da intervenção foi a reposição a cada família de uma moradia, única e exclusivamente, sem qualquer menção aos efeitos sociais decorrentes de um processo dessa natureza, como a ruptura de vínculos, o sentimento de pertencimento à moradia, as características humanas com que cada habitação foi sendo configurada no período em que moraram na Vila Becker. É, de fato, a lógica da individualização das pessoas, estimulada pela forma política capitalista e seus

dispositivos jurídicos, ainda que sob estes pese preocupação com a qualidade da mercadoria oferecida, e se considere a noção de direito do cidadão, o que representa, na relação com o mercado, nos termos de Hirsch, "aglomerados de competitivos proprietários de mercadorias e bens" (2010, p. 80), conforme já demarcamos no capítulo 1. O que significa um processo de subjetivação a partir de elementos fundantes da forma social capitalista, especialmente a propriedade e a mercadoria.

4.3.4 Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)

A Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), fundada em 1965, é uma empresa de economia mista que atua na execução dos programas habitacionais do governo do Estado. A missão da empresa é atuar de forma ampla no âmbito da habitação, buscando equacionar e resolver o déficit habitacional do Estado, prioritariamente à população de baixa renda, contudo buscando soluções para toda a sociedade (COHAPAR, 2015, s/p).

A sua configuração se aproxima das estruturas integrantes dos antigos formatos da política de habitação do país, em que os estados e municípios possuíam estruturas públicas responsáveis pela construção das habitações no período de coordenação do sistema pelo BNH. Tem em seus objetivos a produção da moradia sob a missão de "melhorar as condições de vida do cidadão paranaense através da moradia digna" (COHAPAR, 2015, s/p), e se autodefine como um negócio de "soluções habitacionais para o desenvolvimento humano e social" (idem).

Nesse sentido, uma parte do aparelho do Estado que se configura sob as premissas e perspectiva gerencial tem o cidadão (na sua concepção jurídico legal) como referente da produção das moradias, ou seja, numa perspectiva que individualiza a relação, trata caso a caso.

Ao analisarmos de modo um pouco mais ampliado, nos termos do SNHIS, a COHAPAR se equipara a agente promotor, o qual, segundo o referido Sistema, compreende "uma rede

formada por agentes promotores estatais, como as COHABs, privados (empresas) e públicos não estatais, como as cooperativas, associações e ONGs" (BRASIL, 2004, p. 68).

Quanto aos referenciais de política pública, menciona o Plano de Habitação de Interesse Social do PR, documento disponível no *site* oficial da empresa. Observamos que também se encontra disponível no mesmo sítio um documento denominado *Elaboração dos cenários do PEHIS/PR — Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná*, no qual consta um diagnóstico da atual estruturação do Sistema Habitacional Brasileiro, bem como detalhamento das fontes de financiamentos para o setor, sejam nacionais ou internacionais, e esclarecimento das linhas de crédito disponíveis para a atividade. Esse documento foi elaborado por uma empresa de consultoria. Essa é outra característica que demarca as diferenças na concepção das políticas públicas: a produção de documentos referenciais da política por empresas de consultoria e assessoria à gestão pública (reforçando a tecnoburocracia).

O PEHIS-PR foi elaborado para um período de 12 anos, contando com dois momentos de revisão, em 2015 e 2019 e, segundo informações nele constantes, com a participação intersetorial de várias Secretarias de Estado e empresas públicas, demonstrando a adesão intraestatal ao processo. Em termos de sociedade civil, faz menção ao Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social/PR (COEHIS) e ao Conselho das Cidades do Paraná (CONCIDADES), denominados “Grupo de Acompanhamento e aprovaram todas as etapas/produtos do PEHIS-PR” (COHAPAR, 2011, p. 31).

Não há registros nesse documento de audiências públicas, fóruns de discussão ou outra modalidade de espaço que pudessem ter gerado amplo debate. O Plano priorizou oficinas regionais com interesse de capacitação dos agentes estatais municipais, implementadores da política de habitação, ou seja, a valorização da agência do pessoal do Estado. O traço de aprimoramento técnico-instrumental tem marcado a implementação das políticas públicas, o que denota a importância que tem o pessoal do Estado também na direção política, podendo influenciar a tendência gerencialista ou de gestão pública mais ampliada na condução das políticas públicas.

Sob premissas gerencialistas e percebida como empresa que presta serviços na produção de soluções habitacionais, a COHAPAR é demandada a atuar na realocação dos moradores da Vila Becker, como contratada da APPA, (esta respondendo à decisão judicial). Nesse sentido a intervenção local se dará como prestação de um serviço contratado, sem a necessária compreensão de esta atividade conformar o campo da política pública de habitação, ou seja, respondendo substitutivamente por atribuições concernentes à municipalidade, suas agências e agentes na concepção e implementação de uma política pública. Ainda que se configure como uma ação específica, o fato de não ter sido concebida sob os parâmetros da PNH, bem como não ter articulado, em termos de planejamento inicial, o envolvimento das várias instâncias estatais responsáveis, vai se consolidando como um processo com inúmeros percalços. Essa dinâmica nos dá mostras de que o Estado em ação não opera de modo milimetricamente orquestrado, e que os resultados a que chega em uma determinada política pública tem muito dos elementos circunstanciais, acordos pontuais, respostas a situações imediatas e vontade pessoal dos agentes.

O que influencia na ampliação da visão da ação requerida no contrato com a APPA, na direção de entendê-la como parte da política pública de habitação, é a constatação da falta de projeto técnico social e a necessidade de que a equipe de trabalho da área social assuma responsabilidades conjuntamente com os demais técnicos no processo de realocação, conforme consta de depoimento de entrevistado/a, porém a visão da empresa se limita à construção das casas.

[...] a Cohapar foi contratada para construir as 400 casas. Tanto que o trabalho social ele não está incluído no programa. A gente está fazendo o trabalho social, mas não existe previsão nem no início. E como o porto, ele não tem uma assistente social, então ele solicitou a presença de um técnico para desenvolver essas atividades. Mas eu falo, não tem nenhum projeto? Não. Na verdade, teria que fazer um convênio com a Cohapar, específico para a área do trabalho social. Foi uma coisa que já nos questionaram, como é que você entrou pra fazer um trabalho que

não é atribuição da Cohapar? O trabalho social (E3-B).

Situada a instituição e o modo como foi demandada a atuar no fenômeno, pontuamos a seguir os principais momentos da realocação, a qual será melhor analisada no capítulo 5, sob a perspectiva da atuação intersetorial.

[...] as obras ali, das 232 unidades aconteceu em duas etapas. Porque assim que a prefeitura conseguiu finalizar a obra da terraplenagem, a Cohapar conseguiu licitar as casas, as primeiras 59 unidades. Depois a gente teve que fazer uma contratação via Cohapar, fazer o planejamento licitatório, abrir as propostas, contratar uma empresa para fazer a terraplenagem da outra parte que estava faltando, das 173 unidades. Por isto que essas 232 quebram a execução em duas fases (E2-B).

Em 18/01/2013, notícia veiculada no site oficial do governo do Paraná informava que as "30 famílias retiradas da área de maior risco na Vila Becker, em Paranaguá, já estão morando em local adequado e mais seguro". As famílias passaram a residir em casas, na Vila Porto Seguro. "Desde que foram removidas das imediações do Terminal Público de Álcool, essas pessoas estavam em imóveis alugados, pagos pelas entidades responsáveis pela remoção", no caso, a APPA.

Em 10/06/2013, o jornal Correio do Litoral noticiou a entrega pela COHAPAR de mais 29 casas no Porto Seguro. Essas residências foram construídas pela COHAPAR, por meio de convênio com a APPA, a qual repassou recursos no total de 21 milhões de reais.

Em 08/10/2013, outras 42 casas foram entregues pela COHAPAR e APPA aos moradores da Vila Becker, conforme noticiou o Jornal Meu Paraná.

Em 05/12/2013, notícia veiculada no jornal Negócios da Terra (Rede Massa) informou que a APPA, juntamente com a COHAPAR, tinha realizado no dia anterior sorteio de 131 casas aos moradores da Vila Becker. Consta também a informação de que em 2014 seriam edificadas e entregues as demais 168 casas, porém construídas em outro bairro da cidade, chamado

Jardim Esperança, em terreno igualmente doado pela Prefeitura de Paranaguá. As chaves das casas edificadas no Bairro Porto Seguro foram entregues em 20/12/2013.

4.3.5 Prefeitura de Paranaguá (PMP) — Secretarias de Assistência Social, Habitação, Urbanismo e Planejamento

Sobre a municipalidade de Paranaguá, várias secretarias de governo atuaram no processo de realocação, tanto de moradores da Vila Becker quanto do Canal do Anhaia. Trataremos mais diretamente daquelas que participam, na condição de agentes estatais implementadores de políticas públicas, sujeitos de nossa pesquisa empírica.

A Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão,⁵¹ é órgão da administração direta do município e tem como competência abrangente o planejamento "articulando a promoção e a integração entre os órgãos da Prefeitura, visando à concretização do Plano de Governo e ao desenvolvimento institucional da Prefeitura Municipal de Paranaguá" (PARANAGUÁ, 2015, s/p.).

Ficam sob sua responsabilidade os processos organizacionais diversos afetos à gestão direta e indireta; a contratação de pessoal; a coordenação da infraestrutura e dos sistemas de informação; propor ações de modernização e racionalização administrativa do Poder Executivo; integrar o planejamento governamental, acompanhando programas e projetos institucionais e coordenar a elaboração do orçamento e seus respectivos instrumentos, como o "Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO e Lei Anual do Orçamento (LOA), a serem submetidos pelo Executivo Municipal à aprovação da Câmara Municipal" (PARANAGUÁ, 2015, s/d).

A Secretaria Municipal de Urbanismo⁵² tem como atribuição central o "planejamento operacional, a execução, a implementação e fiscalização da legislação relativa ao uso e parcelamento do solo, a loteamentos e ao código de obras e posturas municipais" (PARANAGUÁ, 2015, s/d) e todas as atividades operacionais de aprovação, acompanhamento e

⁵¹ Informações obtidas do sítio oficial da prefeitura (PARANAGUÁ, 2015).

⁵² Informações obtidas do sítio oficial da prefeitura, (PARANAGUÁ, 2015).

fiscalização de projetos de obras, edificações, destinação e uso do solo e/ou de equipamentos públicos.

Dessa secretaria com denominação tão ampla, chama atenção suas atribuições serem circunscritas a atividades de caráter técnico-operacionais, ao controle burocrático, bem como o caráter fiscalizador e repressivo no que toca ao uso do solo, aos loteamentos irregulares e ao disciplinamento do uso dos espaços públicos, como a questão da poluição sonora. Os processos de regularização fundiária também estão dispostos como duas das atribuições dessa secretaria, também no tocante às formalidades legais da regularização de áreas públicas. A essa instância não se vinculam os processos mais amplos de concepção e planejamento da política urbana do município. Ela está relacionada à Secretaria de Planejamento.

A Secretaria Municipal Extraordinária de Habitação e Assuntos Fundiários (PARANAGUÁ, 2015, s/p.) já esteve vinculada à Secretaria de Urbanismo na condição de um departamento dela.

Atualmente é definida como um "um órgão de execução de políticas e serviços públicos, que tem por finalidades o planejamento, a proposição e a execução das políticas públicas municipais relativas a questões fundiária e habitacional" (PARANAGUÁ, 2015, s/p.). A ela se relacionam as competências e atribuições diretamente relacionadas à Política Habitacional do Município e também à política fundiária, tais como sua formulação, execução, monitoramento e avaliação. É também a responsável por gerir o patrimônio fundiário municipal.

Considerando a extensão da realidade de ocupações irregulares no município, tem especial responsabilidade na regularização habitacional e fundiária dos ocupantes das terras públicas, para o que conta com dispositivos jurídicos aprovados tanto no PDDI como o disposto na Lei ordinária n. 2.829/2007, que trata da concessão de uso especial para fim de moradia.

É a secretaria responsável por dinamizar a captação de recursos junto a organismos e instâncias governamentais nacionais e internacionais, para fins de habitação e regularização fundiária. Também a ela compete a gestão de assentamentos rurais contemplando a "viabilização socioeconômica, envolvendo planos de desenvolvimento e sustentabilidade [...] a desapropriação para fins de reforma agrária, a estruturação de

projetos de reforma agrária e o desenvolvimento da política municipal de habitação" (PARANAGUÁ, 2015, s/p.).

De modo geral a ela estão dispostas prerrogativas gerais consoantes ao desenvolvimento da PNH e do SNHIS, contemplando, inclusive, as estratégias nacionalmente estabelecidas, como o estímulo à participação na iniciativa privada nos empreendimentos habitacionais e "atuar na promoção de programas de habitação popular em articulação com órgãos federais, estaduais e municipais, assim como com as organizações da sociedade civil" (PARANAGUÁ, 2015, s/p).

Chama atenção que, apesar da significativa gama de atribuições de caráter amplo que envolvem as questões habitacionais, o que está de fato presente para os profissionais, pelas entrevistas realizadas, é sua prioridade na regularização fundiária, haja vista o que isso representa atualmente para o território urbano. Não nos ativemos em detalhes sobre os projetos desenvolvidos por essa secretaria, além da ação da regularização fundiária do Canal do Anhaia e atuação parcial na questão da Vila Becker. Entretanto, ficou explícita a atuação da Secretaria, via Programa Minha Casa, Minha Vida, na realocação de moradores de outras regiões do município, pois ao menos três delas foram mencionadas.

A Secretaria Municipal de Ação Social (PARANAGUÁ, 2015), também um órgão da administração direta do município, tem como atribuição central a coordenação e execução "da política municipal de assistência social, tendo como destinatária a população em situação de risco e vulnerabilidade social" (PARANAGUÁ, 2015, s/p.).

Apresenta os seguintes objetivos que indiretamente possibilitam sua cooperação com outros setores e/ou instituições:

Articular, coordenar, subsidiar e fiscalizar a execução de ações da área social junto a entidades sociais organizadas, comunitárias e assistenciais, públicas e privadas, através de apoio técnico e/ou financeiro de acordo com os objetivos definidos; criar, organizar e alimentar o banco de dados da área social, coletando, reunindo, sistematizando e repassando subsídios às demais entidades, visando a compatibilização e potencialização

das ações e recursos existentes (PARANAGUÁ, 2015, s/p.).

Com base nesses objetivos e considerando que grande parte dos moradores do Canal do Anhaia estava vinculada a programas sociais dessa secretaria, bem como constando na base de dados do Cadastro Único do MDS, ao qual ela possui acesso, houve, na fase inicial do trabalho para aquela realocação, em 2006 e 2007, a cooperação de pessoal técnico do então Departamento de Habitação e Assuntos Fundiários da Secretaria de Urbanismo.

Quanto aos referenciais de atuação na Política de Habitação, o município se pauta principalmente pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (2007a) que a conceitua, e a Política de Habitação, aprovada em 2011. Entretanto, não identificamos atuação efetiva do Conselho Municipal de Habitação, o qual, tanto quanto o respectivo Fundo, se mantém em vigência para atender os requisitos de adesão do município ao SNHIS. Conforme disposto na PNH, os municípios e estados

[...] precisarão contar com uma estrutura institucional básica capacitada a intervir na área da habitação e do desenvolvimento urbano, composta por uma instância de administração direta (secretaria ou diretoria) ou órgão a ela ligado (COHAB), um Conselho e um Fundo. A adesão será formalizada por meio da assinatura de Termo de Adesão com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p. 64).

De acordo com documento do PDDI, os objetivos e diretrizes da Política de Habitação são explicitados nos seguintes termos:

Art. 27 - A política municipal de habitação do Município de Paranaguá tem como objetivo permitir o acesso à moradia, bem como melhorar as condições de habitabilidade da população de baixa renda, atendendo às seguintes diretrizes: I - Desenvolver projetos de urbanização de assentamentos precários estabelecendo padrões especiais de uso do solo — desde que haja condições de fixação da população nestas áreas — visando

melhorar a sua condição de habitabilidade, propiciando segurança, garantindo a mobilidade urbana e promovendo a inclusão social e integração das áreas ao tecido urbano da cidade; II - Remover unidades residenciais dos núcleos habitacionais que estejam em condições de risco, tanto para a população quanto para o meio, garantindo a realocação em melhores condições de habitabilidade e a recuperação ambiental da área; VI - Coibir as ocupações em áreas de risco ambiental, áreas de preservação ambiental e outras áreas não edificáveis, a partir de ação integrada dos setores municipais responsáveis pelo planejamento, controle urbano, defesa civil, obras e manutenção e as redes de agentes comunitários ambientais e de saúde (PARANAGUÁ, 2007a, p. 11).

Pelo que pudemos constatar em nossa pesquisa de campo, as atuais estratégias de intervenção da Secretaria de Habitação do Município estão centradas nos processos de realocação de populações de áreas de risco ambiental e de saúde, e de ocupações irregulares, porém com limitada articulação intersectorial, nos termos do que propõe o próprio PDDI. O município interveio nas duas situações por nós estudadas, mesmo que a realocação dos moradores da Vila Becker tenha a APPA como principal responsável em termos de custos das moradias, a definição da área e disponibilização da infraestrutura no loteamento correu, em partes sob responsabilidade da administração municipal.

A realidade da necessidade de melhorias nas condições de habitação da população parnaguara e da necessidade de intervenção do poder público também ficou explícita em depoimento a seguir.

Então claro, a Vila Becker, por conta de uma intervenção do terminal público de álcool ficar do lado, por isso que o Estado também se envolveu nesse processo, mas todos vêm de uma necessidade assim, de o município tomar uma atitude também. Partir do município uma atitude porque essa

população não pode ficar, continuar desse jeito, vivendo nessas condições (E9-C).

No caso do Canal do Anhaia, tanto os procedimentos operativos quanto os recursos obtidos são de programas que precedem ao SNHIS, porém a morosidade na aprovação dos projetos e trâmites necessários à sua execução fazem com que ele seja implantado já na vigência da nova política, sem, entretanto, atender os requisitos recentemente estabelecidos. Difícil é para a população compreender tais diferenças num quadro mais ampliado de análise, o que frequentemente recai em conclusões singularizadas, imediatas de que, deliberadamente, o poder público trata de modo muito distinto a população. Nesse caso em especial, os desdobramentos das diferentes formas com que foram atendidos geram inúmeras querelas e inimizades pessoais, repercutem de modo personalizado nos gestores da política, em vereadores e demais autoridades políticas.

Também se verifica que nessa ação prioritária de realocação, a população está sendo direcionada a áreas de ocupação recentes no município, que distam em torno de 15 km da área portuária e também distantes do Centro da Cidade. Neste sentido a opção política por constituir um novo espaço urbanizado fez frente a outras alternativas que prezam os documentos orientadores da PNH, tal qual

[...] o critério inserção urbana como diretriz para a aprovação de projetos habitacionais destinados à população residente em zonas urbanas, evitando a implementação de conjuntos fora do perímetro urbano, em zonas rurais ou zonas de expansão urbana ainda não dotadas de infraestrutura (BRASIL, 2004, p. 48).

O poder público municipal está aproximando as novas áreas de habitações regularizadas ao limite da zona rural, como demonstram os mapas a seguir quando situam o novo bairro denominado Porto Seguro.

FIGURA 17 - Imagem de satélite de Paranaguá com destaque para a localização da Vila Becker, Canal do Anhaia e Bairro Porto Seguro



Fonte: Imagem Google Earth. Marcações da Autora (2015)

FIGURA 18 - Bairro Porto Seguro — Destaque para a localização no limite com a Floresta Estadual do Palmito



Fonte: Imagem Google Earth (2015)

Apesar de se encontrar situado a pequena distância da zona rural, cabe destacar que o loteamento é próximo da rodovia PR 407, o que facilita, em alguma medida, o acesso à BR 277 e às praias, porém também será obstáculo ao crescimento integrado da cidade, pois a divide com a parte que está indicada no PDDI, como área potencial de crescimento urbano. É nessa região, a oeste da referida rodovia estadual, que se encontrava destinada à Cohapar uma área para a realocação das demais famílias procedentes da Vila Becker (aproximadamente 168), o chamado Jardim Esperança, que não se concretizou por impedimentos de ordem legal do terreno. Dentre essas famílias, aproximadamente 50% já receberam indenização da APPA. Caso ocorra a demanda por realocação das demais, estas passarão a residir em local distinto do Porto Seguro, fazendo com que laços de vizinhança sejam forçosamente rompidos.

A região apresenta perspectivas de crescimento, pois também conta com um Instituto Federal de Educação. Percebemos que há o direcionamento também da expansão de escolas, creches, unidades de saúde e transporte coletivo. Em estágio inicial, nas proximidades também há a construção de um *shopping center*.

Nas linhas programáticas de ação da PNH, especificamente a que se refere à produção da habitação, se lê "viabilizar a produção habitacional dentro do perímetro urbano, evitando a proliferação de loteamentos fora da malha urbana" (BRASIL, 2004, p. 42). No caso do Porto Seguro, se apresenta no limite com a área rural da Floresta Estadual do Palmito, pois não se consideraram as possibilidades de "indução da produção habitacional em áreas urbanas consolidadas [ou a] utilização dos imóveis vazios ou subutilizados nas áreas urbanas consolidadas" (idem, p. 49). Possivelmente imóveis nessa condição e em áreas centrais serão objeto de operações urbanas consorciadas com a iniciativa privada, com possibilidade de rentabilidade e ampliação de arrecadação ao município, restando às populações trabalhadoras os espaços limítrofes das cidades.

Pelas condições ambientais singulares do município de Paranaguá, bem como pela precariedade de cadastramento (controle e legalização do uso do solo), a necessidade premente é de Política Fundiária, ou seja, a identificação do que há de

terras disponíveis, quem são os proprietários e que destinação o município pretende dar a esses espaços. Não basta somente a definição de territórios e respectivos usos, como consta em seu Plano Diretor ou mesmo a construção de um Plano Local de Habitação de Interesse Social, caso não avance na política fundiária.

Conforme depoimento de entrevistado/a, esse é um dos limites centrais do município.

Mas acho também que o município, ele não tem o controle.... Não que ele não saiba tudo o que ele tem, mas eu acho que o município ele tem conhecimento do que ele tem, mas não sabe hoje como estão as suas áreas. Eu acho que o município não deve ter um cadastro atualizado de tudo o que precisam fazer, de onde é que podem realocar. Eu não sei como estão as políticas deles de urbanização, para onde é melhor realocar. Eu acho que falta isto (E2-B).

Na PNH há previsão de que "A Política Fundiária deve considerar as terras e imóveis públicos vazios ou subutilizados de domínio da União, Estados e Municípios para produção de habitação" (BRASIL, 2004, p. 48). Verificamos que a PNH defende que a gestão municipal teria maiores possibilidades de eficácia e eficiência, por estar mais próxima da implementação das políticas, permitindo assim "uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo" (BRASIL, 2004, p. 11)

Por fim, de modo amplo, sobre a intensidade de participação do Estado na regulação e definição ou produção do Espaço, é bem perceptível a participação das institucionalidades públicas municipais que aprovaram em 2007 o PDDI, que define o crescimento e expansão da cidade, áreas destinadas à indústria, aos serviços, ao setor portuário, zonas especiais de interesse social, áreas de realocação, etc.

Porém, considerando que verificamos poucas adequações nessa legislação de 2007 para cá, e se tratando de uma questão extremamente dinâmica no município, quando este está implementando tais ações planejadas, há algumas hipóteses: a) as implementações de políticas urbanas não estão tomando em

conta todo o PDDI; ou b) o planejamento foi muito bem organizado em sua concepção, fiel à realidade e não tem demandado grandes ajustes.

Os poucos ajustes que observamos na análise documental dão conta de alterações de padrões das edificações nas proximidades de vias centrais de acesso à cidade, o que denota certa mobilização de agentes imobiliários no processo posterior à implementação do Plano.

Quanto à relação porto-cidade, havia uma articulação que atendeu preliminarmente a aprovação do PDDI, os anseios das áreas territoriais destinadas à expansão portuária ou atividades congêneres, pois, nesse aspecto em particular, o Plano não sofreu nenhuma alteração.

Nesse sentido, é possível perceber que há uma correlação de forças conjunturais, muito provavelmente do setor imobiliário e da construção civil, que se formou posteriormente à aprovação do PDDI e produz novas regulamentações possibilitando ampliação dos parâmetros de edificação em determinadas áreas.

Quanto às zonas especiais de interesse social (ZEIS), percebemos claramente que ficam na região oeste do município em direção à PR 407, nos espaços extremos próximos à área das colônias, áreas destinadas a atividades agrossilvipastoris. Essa definição impõe ao poder público intensificar a oferta de serviços públicos naquela direção, melhorar as condições de urbanização, disponibilização e ampliação de transporte público, unidades de serviços das várias políticas públicas, como educação, saúde e assistência social.

Sem nenhuma coincidência, mas com a clareza de que o adensamento demográfico de Paranaguá se dará naquela região, grupos econômicos comerciais estão investindo na construção de um *shopping center* nas proximidades, em área que anteriormente era destinada a atividades de esporte e lazer. Nessa mesma região é para onde foram e estão sendo realocadas ainda famílias procedentes da Vila Becker e Canal do Anhaia.

Essa forma de o Estado produzir o espaço dá mostras dos interesses divergentes, que são mediados pelo poder público e que passam a definir a cidade por um caminho ou outro. E no caso de Paranaguá, com a presença do porto, que também possui um Plano de Desenvolvimento e Zoneamento próprio,

praticamente são duas grandes direções que concorrem e por vezes se articulam na formação do território urbano do município.

O que chama atenção em todo o processo é que a participação da sociedade civil ainda é bastante incipiente. Nos rumos dados a esse caso, afeto à política de habitação, houve certo acordo pelo alto, por decisões jurídicas que não primaram por incluir os moradores como codenunciantes (juntamente com o MP), e isso restringiu a voz nas audiências judiciais entre as partes.

Ainda, no caso mesmo da realocação, as manifestações e atos de resistência que se colocam não giram em torno da macrodiscussão da cidade ou de disputas na conformação de seus dispositivos jurídicos, mas se restringem, no caso estudado, às reivindicações por indenização, na recusa a mudar para o Bairro Porto Seguro. Mesmo restrita tal reivindicação, não podemos negar a potência que tem, pois, única e exclusivamente pautada na permanência no local, assegurou que houvesse mudanças na decisão judicial e no convencimento à APPA pelo reconhecimento desse dispositivo como alternativa à saída da área. Também consegue a admissão da própria APPA à indenização de famílias resistentes à saída do Canal do Anhaia, quando os demais moradores foram atendidos por um programa federal executado pelo município.

São procedimentos diferenciados adotados pelos agentes públicos que dão mostras de que as políticas públicas não são previamente pensadas, orquestradas e implementadas sob uma grande mente, o Estado. Reforça a tese de Hirsch (2010) de que as políticas produzidas pelo Estado se fazem das correlações de forças políticas que se encontram em confronto na dinâmica da organização social.

Essa dinâmica permite demonstrar uma autonomia relativa do Estado (material e ideológica), em que este opera, sob a forma jurídica, como instância de regulação das relações presentes na forma social (sejam elas, relações econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) e na forma política, nesse âmbito, sobre o próprio Estado (materialmente sobre suas estruturas operacionais concretas e sobre o pessoal do Estado, sejam a burocracia civil, militar, o parlamento e seus órgãos deliberativos).

Podemos considerar também as correlações de forças que resultam de uma regulação ampliada — que se dá fora do Estado, a exemplo dos acordos indenizatórios da APPA com os moradores que permaneceram no local.

Nesse sentido, inclusive o resultado de se chegar a tais acordos conta com elementos contingenciais, como o foi a situação de não disponibilidade de área para que a COHAPAR pudesse concluir as edificações das demais unidades residenciais, se transformando em elemento que teve um peso favorável às pessoas que resistiam. Outro elemento se refere ao tempo que o Porto não mais dispunha para aguardar os trâmites de doação de nova área para alocar os moradores remanescente, pois a não liberação da área da Vila Becker impacta diretamente nos interesses portuários ao seu uso. Esses determinantes acabaram contribuindo para que a situação não se configurasse como realocação sob ação violenta por parte do Estado, como é frequente observarmos em processos dessa natureza.

Enfim, uma análise mais aprimorada das forças que se estabelecem poderia, nesse caso, gerar algum pequeno grau de subversão à forma social capitalista, produzido pela ação dos agentes estatais em lidar o mais coletivamente com as estratégias de moradia e desenvolvimento urbano.

Por fim, concluímos que a produção social do espaço urbano de Paranaguá na entrada do século XXI foi induzida pela dinâmica econômica portuária, aliada às demandas da reconversão da relação porto-cidade, pressionando o poder público a respostas urgentes. Entretanto, o que se observou é que esse processo passa um tanto alheio às massas populares, bem como não se apresenta como um projeto orgânico da gestão municipal, o que reforça o entendimento de que o Estado, como forma política do sistema capitalista, não possui autonomia para figurar como o agente central dos processos de ocupação urbana, porém sua relativa autonomia o faz copartícipe dessa produção.

Também podemos demarcar que o desenho que vai se configurando como cidade planejada em Paranaguá traduz claramente os modelos de cidades setorializadas em seu uso, partidas em zonas industrial e portuária, de serviços e residenciais, além de contemplar áreas de preservação histórica

e ambiental, bem como aquelas de uso sustentável, tendência que marcou as metrópoles brasileiras nas décadas de 1960 e 1970. Estas hoje se reconfiguram em territórios multiusos, visando resolver os problemas de deslocamento urbano. Em Paranaguá, a tendência é a alocação dos moradores de áreas irregulares para espaços mais afastados da área industrial e do centro histórico. Também nos parece que as novas áreas destinadas para a expansão residencial contam com alguns empreendimentos do setor de serviços, como grandes supermercados, espaços comerciais e um *shopping center* e diversidade de serviços públicos de educação, assistência social e saúde, que poderão servir à absorção de parte da população que se constituiu como sobranje das atividades portuárias.

Diferentemente do que ocorre em outras cidades de grande porte e com características portuárias, a exemplo do Rio de Janeiro, onde os espaços portuários são revitalizados, no caso de Paranaguá a retomada das áreas pela União, ou pela APPA, tem destinação de uso para fins econômicos, de circulação de mercadorias.

Enquanto em grandes cidades portuárias, cujos portos pioneiros se converteram ao longo do tempo em espaços de abandono das instalações, e hoje o mercado imobiliário do turismo os revitaliza, ou mesmo o Estado os recupera, dando a elas funções no âmbito cultural, esportivo e de lazer, em Paranaguá, o interesse é dispor maior território aos fins industriais e portuários.

Hoje, em algumas situações, a retomada de tais áreas pelos poderes públicos **busca** dar uma destinação mais coletiva e teoricamente de maior alcance à sociedade. Os seus antigos moradores são realocados (por vezes removidos com violência pelo Estado), mas contraditoriamente também passam a exigir condições nos novos espaços de habitação, como infraestrutura viária, iluminação pública, áreas de lazer, transporte e escolas, sem conseguir ainda responder à questão do trabalho e da geração de renda possibilitada pela proximidade dessas pessoas às áreas centrais da cidade.

Outra tendência que se verifica em situações de realocação (mas que também não se manifesta como um determinante da realidade de Paranaguá) é a questão de a cidade ser organizada valorizando as singularidades locais, com

vistas ao espetáculo do turismo. Não se observa essa característica em curto prazo no PDDI de Paranaguá nem no PDZPO. Talvez a modernização do porto, em médio e longo prazos, gere possibilidades de novos serviços associados às demandas de turismo, lazer, etc., à medida que se constitua área especial para a atracagem de navios de passageiros e, com isso, provoque a reorganização dos elementos culturais locais e sua mercantilização. Ou seja, haver uma ofensiva de reorganização dos elementos culturais das populações tradicionais (caiçaras, indígenas, transformados em pontos de cultura e que receberão recursos federais para se colocar no mercado do turismo, a exemplo do que nos fala Harvey (2005) quando visualiza determinadas cidades, apostando na sua diversidade cultural local para a ampliação do mercado consumidor.

Sobre a conformação do espaço denominado Porto Seguro, constatamos que os seus habitantes procedem de diferentes regiões da cidade e passam a residir naquele local em decorrência também de um diversificado número de programas habitacionais. Para lá foram transferidos em 2012 moradores de áreas atingidas pelos deslizamentos e enchentes ocorridos em março de 2011, mediante participação em programa coordenado pelo município e executado pela Cohapar. Moradores oriundos do loteamento denominado José Baka e Bertioga foram transferidos para o Bairro Porto Seguro via financiamento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Os moradores do Canal do Anhaia e da Vila Becker também estão residindo naquele espaço, mediante acesso ao programa URIAS e com construção de moradias custeadas pela APPA, respectivamente.

Que mediações complexas os agentes implementadores de políticas públicas precisam fazer ao serem questionados pela população quanto aos inúmeros e distintos critérios para a obtenção de sua moradia, se comparados aos seus vizinhos, verificando tanto as condições diferenciadas das casas quanto à necessidade de pagamento do financiamento e outros sem essa responsabilidade. Mais complexo ainda são os elementos de obrigatoriedade de residir no novo espaço sem necessariamente ser uma escolha. Que diversidade cultural se apresenta na nova composição de vizinhança do bairro?

Seguramente, para a compreensão da produção do espaço, também são relevantes análises que depreendemos de

informações extraídas do PDDI de Paranaguá, as quais nos permitem verificar a intensidade com que o poder público participa desse processo. Três elementos chamam atenção: 1) indicativo de adensamento da área urbana central, com perspectiva de verticalização das edificações e também com ocupação de áreas ociosas, estabelecendo mecanismos e regras urbanísticas nessa direção. Esse aspecto é diretamente relacionado ao segundo elemento disposto a seguir; 2) medidas como IPTU progressivo no tempo e impossibilidade de isenções sobre tributação progressiva, conforme Lei 060/2007 (PARANAGUÁ, 2007a); 3) imposição de medidas de contenção e sanções que evitem sobrecarga à infraestrutura introduzida pela implantação de empreendimentos privados que possam representar danos ambientais.

Essa terceira medida representa uma mudança de perspectiva na implantação de empreendimentos nos municípios. O que há muito pouco tempo era motivo de reivindicação privada de isenções fiscais, nas situações de instalação de indústrias, por exemplo, agora são regulações que se expressam em responsabilidades que devem ser arcadas pelo investidor. Isso mostra processos contraditórios de interesse do próprio Estado — na medida em que há queda de arrecadação, tais contrapartidas que substituem as antigas isenções podem ser saídas para o menor dispêndio de recursos e automanutenção do próprio Estado.

Na direção da tendência estabelecida nacionalmente no que toca à preservação ambiental, bem como ao estímulo às áreas de intervenção das chamadas operações urbanas, o PDDI de Paranaguá os contempla nas diretrizes da política urbana no art. 34, incisos III (alínea j) e IV reforçando em ambas as parcerias com a iniciativa privada.

[...] j) Desenvolvimento, através de instrumentos de incentivo, de parcerias com a iniciativa privada, visando à implantação de programas de preservação, revitalização e urbanização do solo municipal. IV - Dar prioridade às áreas de intervenção, através das denominadas operações urbanas, que se constituem num conjunto integrado de instrumentos urbanísticos em áreas específicas, com a participação da iniciativa

privada, sob a coordenação e fiscalização do Poder Público (PARANAGUÁ, 2007a, p. 18).

De modo geral, foram essas tendências que observamos na produção social do espaço de Paranaguá, e sobre as quais os agentes estatais implementadores de políticas públicas poderão lançar mão das contribuições que o debate sobre intersectorialidade pode oferecer para a crítica e criação em seu cotidiano de trabalho.

5 INTERSETORIALIDADE NO PROCESSO DE REALOCAÇÃO

5.1 Abordagens teórico-conceituais de intersectorialidade

Em leituras sobre a temática da intersectorialidade, identificamos várias perspectivas conceituais sob as quais é analisada e que, em nosso entendimento, pela particularidade do fenômeno abordado nesta tese, são apresentadas e problematizadas nas reflexões a seguir. Explicitar essas perspectivas conceituais permite que não apenas indiquemos qual concepção adotamos, mas possibilita que dialoguemos com as perspectivas presentes nos depoimentos dos agentes implementadores de políticas públicas sujeitos de nossa pesquisa empírica.

Dentre as perspectivas identificadas em nosso estudo, destacamos inicialmente aquelas em que a intersectorialidade é analisada e problematizada de modo amplo, a exemplo do debate epistemológico que lhe dá talhe.

A dimensão epistemológica sobre a intersectorialidade não é a mais trabalhada nos textos que circulam sobre o tema, mas aparece nas produções de Pereira (2004; 2014) e de Inojosa (2001), associada ao debate das categorias interdisciplinaridade e transdisciplinaridade.

Ao iniciar sua problematização sobre a intersectorialidade, Pereira (2011, p. 31) apresenta as categorias multidisciplinaridade e pluridisciplinaridade, com a ressalva de que ambas não atenderiam os propósitos de inter-relação de setores, dado que apresentam a tendência de se configurarem como “monólogos de especialistas” ou “diálogos paralelos”, com valorização do saber disciplinar. A autora fundamenta suas reflexões⁵³ e concorda com que a “interdisciplinaridade surgiu da consciência de um estado de carência no campo do conhecimento, causado pelo aumento exagerado das especializações”, sendo uma categoria que se apresenta como possível de aglutinar saberes desconexos e independentes. Enfatiza que a unidade de saberes produzidos pela interdisciplinaridade implica vínculos orgânicos entre as especialidades e as opções por dada visão de mundo, e que ela

⁵³ Pereira (2014) fundamenta suas análises a partir de Japiassu (1976).

será produzida no exercício do debate político e no reconhecimento dos próprios saberes disciplinares.

Sob a perspectiva epistemológica, Pereira (2014) dá ênfase a alguns aspectos do debate de intersectorialidade. Um deles se refere ao "prefixo inter [a partir do] qual as partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem umas das outras e condicionam-se reciprocamente" (p.33). Pela condição de serem partes em relação num todo, explicitam duas características da relação dialética: "a de ser unitária ou total [e a de] reciprocidade e contradição" (idem). Desse modo, por ser a intersectorialidade uma atividade humana, é necessária a compreensão das "condições que a determinam e explicam" (PEREIRA, 2014, p. 33).

Insiste Pereira (2014) no fato de que a unidade de contrários pressupõe movimento, não um "movimento mecânico ou do deslocamento de algo de um lugar para o outro", mas que se refere a transformações de "quantidades em qualidades" no "seio da coisa mesma" (PEREIRA, 2014, p. 34). A exemplo das estratégias intersectoriais, que não se constituem como um receituário, uma prescrição normativa ou uma conceituação fechada, mas se aprimoram devido à complexidade de seu objeto de intervenção à medida que são vivenciadas em diferentes momentos sócio-históricos e institucionais.

Desse modo, a administração por setores incorporada na dinâmica institucional do Estado contemporâneo é resultante de particularidades da vida concreta, da organização social em áreas correlatas a um campo de conhecimento, da configuração de saberes disciplinares gestados na modernidade, da compreensão de que a especialização do conhecimento gera um domínio técnico que consegue assegurar respostas efetivas a problemas sociais concretos.

Nessa lógica, a síntese não significa a proposição ingênua de superação das estruturas setoriais nos aparelhos do Estado, mas pode ter, no acirramento das contradições do estabelecido (do velho), a semente para a gestação do devir (do novo) ou, como diz Pereira (2014, p. 34), na "fecundidade da contradição", para produzirmos inovações. Entretanto, as inovações de natureza epistemológica, ainda que fundadas sob uma racionalidade dialética, não alcançam transformações estruturais profundas, as quais estão, segundo Tonet (2013), assentadas

sob referenciais ontológicos. Ao problematizar a questão da interdisciplinaridade como fundamento de práticas sociais e profissionais, ressalta o autor que, se consideramos que "[...] a fragmentação do saber não tem sua origem na esfera epistemológica, mas na esfera ontológica, então sua superação integral pressupõe, necessariamente, a transformação do mundo real que está na sua origem" (TONET, 2013, p. 725).

A interdisciplinaridade pode, sim, ser apreendida como proposta epistemológica e como atitude pedagógica, mas ela não responde e não dá conta da apreensão da multiplicidade de determinantes que conformam um fenômeno na perspectiva da totalidade, ainda que esta não tenha a pretensão de esgotar o real, sempre mais complexo do que a nossa capacidade de abstraí-lo. Por essa razão, se coloca a questão de que precisamos alcançar referenciais para além do debate epistemológico da interdisciplinaridade para que possamos compreender a intersetorialidade na perspectiva da teoria social crítica.⁵⁴

A superação da fragmentação do conhecimento pela adoção de uma perspectiva epistemológica⁵⁵ de totalidade, ainda que estivesse essa dinâmica reproduzida no interior do Estado na forma de estruturas intersetoriais ou colegiadas de gestão, não resolveria o trato de fenômenos sociais complexos na direção de mudanças estruturais. Isso seria, precisamente, reforçarmos a ideia de autonomização do Estado e de obscurecermos a forma de sociabilidade capitalista como sua gênese.

A partir dessas reflexões, é possível concluir que "não podemos aceitar a fragmentação do saber como um fato natural" e precisamos explicá-lo em sua produção histórica, como processo fragmentado. No quadro da modernidade, como decorrência da divisão social do trabalho no sistema produtivo capitalista, saber e fazer foram separados. Cabe-nos

⁵⁴Nesse aspecto em particular, se colocava a nossa inquietação com o que chamamos de dimensão ético-política no debate da intersetorialidade e que indicamos ser uma lacuna nos textos que estudamos preliminarmente por ocasião da seleção deste Programa de Doutorado.

⁵⁵ Maiores esclarecimentos sobre o debate dos equívocos do epistemologismo, consultar Tonet (2013, p. 729).

problematizar os reflexos dessa cisão na implementação das atuais políticas públicas — em que ainda persistem, em alguma medida, as análises e estruturações concretas que compreendem de modo "apartado" o formulador da política pública, o gestor político do processo (e, portanto, portador de poder decisório) e os executores — pessoal técnico profissional, muitas vezes sem condições de exercer sua discricionariedade, fragmentando-se as dimensões técnica e política, na agência de um sujeito que é uno.

Outra autora que tem apresentado um debate epistemológico da intersetorialidade, porém em referenciais distintos de Pereira (2014), é Inojosa (2001). Para ela, a intersetorialidade, ou transetorialidade, é “expressão no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico” (INOJOSA, 2001, p.102). A autora define a intersetorialidade, formulada sob os fundamentos da teoria da complexidade de Edgar Morin, como sinônimo de transetorialidade, atribuindo a esta o conceito de “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p. 105).

Em um grau de menor proporção, comparativamente ao debate epistemológico polarizado entre os referenciais da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade, em termos conceituais, há distinção da intersetorialidade em "restrita" e "ampliada", conforme demarca Magalhães (2004). Para o autor, a perspectiva de ação intersetorial ampliada envolve a decisão política de um governo, implica integração de todas as áreas da gestão, especialmente em nível municipal (que materializa a implementação das políticas públicas territorialmente) e demanda novos desenhos na estrutura da administração pública, constituindo institucionalidades intersetoriais. De outro lado, a intersetorialidade restrita está afeta ao envolvimento dos técnicos que operam políticas setoriais e constroem estratégias de ações intersetoriais a partir de uma situação concreta.

No entanto, essas duas conceituações ou distinções não esgotam as características dos níveis de ação intersetorial, amplo ou restrito. Magalhães (2004) também amplia o significado

dessas distinções em relação ao público alcançado pela PP. A intersectorialidade ampla se ocupa de atender um número menor de cidadãos, porém respondendo a "muitas de suas situações de vulnerabilidade", à multidimensionalidade de sua condição, enquanto a intersectorialidade restrita pode ser evidenciada nos programas que atendem muitos cidadãos em apenas alguns dos determinantes da vulnerabilidade, como a grande maioria dos programas existentes o faz. Ressalta esse autor que, do ponto de vista de gestores públicos, a intersectorialidade ampla não representa "eficácia gerencial", pois tem custos elevados e baixa cobertura, conforme alerta Magalhães (MAGALHÃES, 2004).

Complementarmente, Fonseca e Viana (2014, p. 64) utilizam esses dois conceitos como distinção dos processos intersectoriais ao analisarem programas sociais do governo federal, como o Programa Bolsa-Família (PBF) e o Plano Brasil Sem Miséria. Demonstram que o PBF se trata de uma lógica intersectorial restrita, pois é vinculado às condicionalidades de frequência escolar e acompanhamento das unidades de saúde — característica também denominada como intersectorialidade induzida. Já no Plano Brasil Sem Miséria, os aspectos que são destacados para caracterizar o processo de intersectorialidade ampliada se referem ao diálogo intergovernamental horizontal, na constituição de um pacto de gestão para a execução do referido Plano (FONSECA e VIANA, 2014, p. 66–67).

Outra questão que identificamos no trato da intersectorialidade e que se traduz como elemento de conceituação abrangente, mas que decorre de estudo de uma política em particular, é sinalizada por Burlandy (2014), quando destaca o "princípio da intersectorialidade como identitário de uma política e de um sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)", (p.106–107) em duas de suas características. Uma, relacionada à amplitude do conceito de SAN, o que implica considerar as dimensões econômica, social, ambiental e cultural para além do debate alimentar e nutricional, resultando necessariamente na produção de práticas intersectoriais, em decorrência da concepção ampliada de SAN. O segundo aspecto identitário dessa política com a prática intersectorial está dado, segundo a autora, pelo caráter integrador/sistêmico da política de SAN, envolvendo a "produção, abastecimento, comercialização, acesso e consumo de alimentos" (BURLANDY, 2014, p. 106), o

que direciona sua construção por parâmetros mais complexos do que os aspectos gerenciais e instrumentais a que se prestam as estratégias de ação intersetorial, implicando trazer para o debate aspectos afetos à própria organização social.

Os apontamentos conceituais preliminares apresentados referem-se a conceber a intersetorialidade como princípio ou paradigma, favorecendo a constituição de um *ethos* intersetorial, pois reforça valores de cooperação e compreensão dos fenômenos e processos sociais que demandam intervenção do Estado para além da lógica fragmentária e setORIZADA de um arranjo gerencial.

Parece-nos que a lógica dialética, bem como os fundamentos ontológicos do materialismo histórico permitem a fundamentação desse *ethos* intersetorial de modo mais consistente do que a analogia estabelecida com a categoria interdisciplinaridade ou transdisciplinaridade. A aproximação com categorias como totalidade possibilita a apreensão e análise dos fenômenos sociais complexos, abordados como multidimensionalidade de fenômenos pela literatura afeta ao tema, porém não sob os referenciais críticos que destacamos anteriormente e, sim, na maioria das vezes, pela conceituação advinda de organismos/agências internacionais de cooperação e fomento.

Outro aspecto que podemos destacar quanto ao processo analítico viabilizado pelo método dialético é que ele pode ser produzido a partir de situações/fenômenos singulares (localizados, territorializados), mediados pela dimensão universal dos fenômenos, resultando em análises particulares — nunca restritas. A produção de estratégias interventivas e a constituição de dispositivos pautadas nesse *ethos* é que possibilitam a consolidação de uma institucionalidade intersetorial, pois, se não houver clareza dos princípios e paradigmas que orientem as práticas intersetoriais, estas se conformarão como meras estratégias instrumentais, as quais atendem em primeiro plano os requisitos da administração burocrático-gerencial.

Para esclarecer a dimensão que toma o debate sobre a constituição de um *ethos* intersetorial nas práticas dos agentes das políticas públicas, reiteramos questionamentos feitos por Fonseca e Viana (2014). As autoras indicam ser necessário identificar os elementos que contribuem ou determinam a

produção de substantiva capacidade de negociação dos sujeitos e defendem a necessidade de constituição de uma diplomacia e cultura voltada para a intersetorialidade. Ou seja, o desenvolvimento de um *ethos* intersetorial está diretamente associado à dimensão ético-política dos agentes implementadores das políticas públicas e aposta na constituição de um sujeito político com uma nova intencionalidade ética, na direção da emancipação humana, o que se traduz em tarefa de imensa complexidade.

A habilidade de diálogos e a construção de objetos de intervenção comuns, historicizados e contextualizados em seus vínculos orgânicos com o espaço/território específico, não restringe a compreensão do fenômeno, mas possibilita ao agente, ao processar mediações reflexivas dessa particularidade com elementos universais, numa relação dialética, ir além da junção de saberes e conhecimentos disciplinares ou setorializados e resulta na produção de diagnósticos amplos e intersetoriais, bem como na conformação de objetos de ação comum, os quais não estão dados de imediato na realidade social, mas são construídos pelos sujeitos de ação. Tais reflexões indicam a necessidade de mudanças, principalmente nas relações cotidianas de trabalho, mais desafiadoras do que alterações nas estruturas organizacionais ou em seus dispositivos.

Na gestão pública brasileira, há grande expectativa depositada nos dispositivos jurídico-formais que contemplam institucionalidades de participação, inversamente proporcional à proposição de recursos e estratégias que fortaleçam práticas democráticas de participação política nas gestões institucionais, especialmente no âmbito das organizações estatais. Para Almeida e Alencar (2011), a intersetorialidade pode se traduzir como prática que estimula processos de inovação nas relações institucionais entre diferentes áreas profissionais e se materializa como mediação institucional entre diferentes políticas públicas em sua operacionalidade no âmbito local, podendo converter-se em estratégias avançadas ou retrógradas, quando se trata da dimensão política desses processos. No Brasil, os autores indicam que a intersetorialidade

Expande-se a partir do fenômeno da descentralização e como uma decorrência concreta das dificuldades e possibilidades

que se apresentam nos processos cotidianos de oferta dos serviços sociais prestado no âmbito das políticas públicas na esfera local. [...] prática que se forja nos processos socioinstitucionais e políticos que se dá [...] na gestão das cidades e de suas políticas públicas, a intersetorialidade revela uma experiência ainda em curso e aberta, podendo sofrer diferentes tipos de apropriação e formas de condução. Pode, deste modo, reforçar as práticas políticas e institucionais que apreendem da vida cotidiana dos sujeitos sociais sua própria potencialidade enquanto sujeito político, reforçando as instituições sociais e as políticas públicas não só como espaços públicos, mas como forma de constituir uma esfera pública. Como pode, também, verter-se como uma racionalidade técnica e administrativa sintonizada aos consensos sociais em torno da restrição da política no cotidiano da cidade, contribuindo para que a vida social se mantenha disciplinadamente vinculada a uma esfera privada que continuamente se traveste de dimensão pública, organizada em torno de valores e comportamentos funcionais à expansão da lógica da produção da mercadoria (ALMEIDA e ALENCAR, 2011, p. 70–71).

Apresentados os elementos que dão base aos pressupostos com os quais trabalhamos nesta tarefa investigativa, passamos a contextualizar as demais conceituações correntes, destacando os elementos principais que as definem, tanto em autores estudados quanto na aproximação com determinadas políticas públicas.

A partir da revisão de literatura sobre o tema, agrupamos os conceitos apresentados pelos autores, de modo a distingui-los em elementos constitutivos. O primeiro deles diz respeito aos princípios e paradigmas (dimensão lógico-epistemológica) que subsidiam as produções do tema. O segundo trata de elementos conceituais sobre as estratégias intersetoriais. Estas duas dimensões associamos ao que Burlandy (2014) chama de constituição de um *ethos* intersetorial, o qual é diretamente

produzido pela prática política dos agentes implementadores das PP, ou seja, a dimensão propriamente humana envolvida nessas agências. Por fim, o terceiro elemento trata das questões afetas à forma sob a qual se exerce a intersetorialidade, ou seja, a dimensão das estruturas organizacionais, institucionais e seus dispositivos.

Bronzo (2007), ao tratar da intersetorialidade se refere à "concepção do problema e apreensão da realidade no plano cognitivo" (p. 13) que se reporta ao "campo da organização e gestão no âmbito operacional" (idem). A primeira noção apresentada por Bronzo (2007) se assemelha às duas classificações referenciadas por nós anteriormente: àquela relativa a princípios/paradigmas e à conceitual, que conformam o *ethos* intersetorial. A segunda noção da autora é similar ao que definimos por elementos afetos a estruturas organizacionais, institucionais e seus dispositivos de caráter operativo e instrumental.

Nessa árdua tarefa de classificação, ressaltamos que não pretendemos constituir juízos valorativos ou adjetivações sobre o estudo de cada um dos autores (pois não é esse nosso objeto investigativo), entretanto apontaremos distinções em termos de princípios e fundamentos lógicos que suportam as conceituações. Ressalvamos que podemos correr o risco de equívocos em tal tratamento da literatura, dado que o concreto pensado é, em alguma medida, um resultado parcializado (atravessado pela nossa própria perspectiva analítica), podendo não traduzir as múltiplas determinações que constituem os conceitos apresentados.

Anteriormente a explicitarmos os elementos de nossa categorização (que subsidia didaticamente a compreensão do tratamento dispensado à literatura do tema), cabe destacar que a adoção de estratégias intersetoriais coexiste com modelos tradicionais de gestão, nos quais prepondera o campo das especializações funcionais, do corporativismo, da estrutura hierarquizada e centralizadora de formulação e gestão da política pública (INOJOSA, 2001), bem como por "estruturas marcadas pela fragmentação, excessiva burocratização, paralelismo de ações e endogenia de departamentos, entre outros" (Schutz, 2009, p. 14). Segundo Carneiro (2007), a instituição de processos de gestão dinâmicos,

[...] baseados na proximidade, na participação, com ênfase na descentralização e na habilitação no campo da oferta de serviços [...] remete ao papel estratégico e relacional dos agentes [...] não existe um solapamento total do governo tradicional para dar vazão a uma governança participativa e de proximidade (CARNEIRO, 2007, p. 11).

Complementando as reflexões de Carneiro (2007), podemos afirmar que "trata-se, como alguns autores pontuam, de um processo de mudança, não apenas instrumental, formal ou organizativo, mas principalmente ético e cultural" (BLANCO; GOMÀ, 2003, p. 32).

Portanto, há necessariamente uma dimensão ético-política a ser problematizada na implementação ou consolidação de estratégias intersetoriais nas políticas públicas. Essa dimensão implica a explicitação dos projetos ideopolíticos presentes no espaço público, as correlações de forças e jogos de interesses que não se restringem aos agentes diretamente vinculados ao Estado mas também aos demais sujeitos e organizações em atuação no âmbito da sociedade civil ou do mercado.

Ao analisarmos os textos de vários autores que abordam o tema da intersetorialidade sob o critério de identificar possíveis tendências que perpassam o referido debate, identificamos três.

A primeira dessas tendências, a associamos a paradigmas teórico-críticos, pelos princípios e categorias conceituais que portam, destacando-se as seguintes reflexões: concepção de intersetorialidade, como uma *nova forma de gerenciar as cidades* ou um novo modelo de gestão urbana, constituído em processos socioinstitucionais e políticos, sobretudo gestados na esfera local, que busca superar a fragmentação das políticas e considerar as condições de vida do cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas. Essa tendência aparece em Moneratt e Souza (2014), Pereira (2014), Almeida e Alencar (2011), Almeida (2010), Schutz (2009), Junqueira (2005), Menicucci (2002), mesmo que em alguns desses autores não haja uma intenção explícita de propor formulações epistemológico-conceituais. A necessária relação entre as

abordagens intersetoriais e os processos sociais são destacados por Almeida (2010):

[...] a abordagem das perspectivas abertas pelas experiências de intersectorialidade não pode ser feita de forma isolada dos demais processos sociais, o que acarretaria um recorrente risco de interpretação de enaltecer os méritos de um processo desvinculando-o parcial ou completamente das condições objetivas em que a realidade se movimenta. Conforme já aludimos, trata-se de um campo de disputa conceitual e político e, por isso mesmo, aberto e atravessado de contradições (ALMEIDA, 2010, p. 122).

As afirmações de que a intersectorialidade se traduz numa estratégia que garante a proteção integral e a proteção social são evidenciadas em Yazbek (2014); Mito e Schutz (2011), referindo-se tanto à gestão compartilhada e à instituição de sistemas de políticas e serviços sociais (MIOTO e SCHUTZ, 2011) quanto à "articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas" (YAZBEK, 2014, p. 98). Pereira (2014) compartilha dessa noção ao identificar a intersectorialidade como "chave compreensiva dos processos históricos de apreensão e enfrentamento das condições de vida e necessidades dos cidadãos em sua relação como o Estado" (PEREIRA, 2014, p. 4).

Em síntese, destacam os autores que a intersectorialidade não se coloca como estratégia restrita às políticas sociais, mas toma a cidade como espaço político dinâmico e contraditório de gestão da relação do Estado com o cidadão, com a compreensão das condições de vida da população, numa perspectiva de totalidade.

A segunda das tendências evidenciadas porta, na fundamentação conceitual de intersectorialidade, o princípio de integralidade das ações, cujas finalidades visam assegurar os direitos humanos. A intersectorialidade se coloca como estratégia no enfrentamento e na busca de soluções para problemas complexos (JUNQUEIRA, 2004). A conceituação de Bronzo (2007) traz uma noção clara dessa perspectiva.

O reconhecimento de que existem tanto fatores estruturais, quanto idiossincráticos que contribuem para a manutenção da pobreza crônica, remete à necessidade de um olhar embasado pela perspectiva da integralidade, concebendo a problemática da pobreza crônica em toda sua amplitude e complexidade. A perspectiva da integralidade constitui a base da intersectorialidade e, no caso da pobreza, uma compreensão ampliada do fenômeno exige um olhar pautado pela integralidade. Pois uma compreensão adequada da questão da pobreza crônica remete a um reconhecimento de que são cronicamente pobres os que apresentam combinações de vetores diversos de vulnerabilidades: dados pela faixa etária, pelos problemas relativos aos territórios e áreas, condições de saúde, *status* social (grupos étnicos, religiosos, migrantes, refugiados etc.), incorporação adversa no mercado de trabalho, características diversas (raça, gênero deficiência etc.), dentre outros (BRONZO, 2007, p. 9).

Ainda que essa tendência admita que os processos de gestão intersectorial devam se conectar organicamente com a realidade social, nos pareceu que os fundamentos dessa perspectiva estão sintonizados com os debates promovidos pelas agências internacionais (especialmente as vinculadas à ONU — como UNESCO, OMS/OPAS, HABITAT, ou mesmo o BID), que atuam no campo da defesa dos direitos humanos e difundem a adoção da perspectiva de integralidade na gestão das políticas sociais como estratégia mais efetiva de enfrentar a multidimensionalidade da pobreza. Essa perspectiva se faz fortemente presente nas atuais políticas sociais públicas brasileiras, cujos diagnósticos, planos e sistemas de políticas públicas são gestados em cooperação técnico-financeira com tais agências. Um dos exemplos pode ser encontrado na política de habitação, com o Programa Habitar Brasil.

A respeito da política de saúde, área de que tem sido divulgado o maior número de produções sobre intersectorialidade,

a principal categoria que perpassa os fundamentos do debate é a da integralidade da saúde, além de situações tidas como problemas complexos (a exemplo da saúde mental, dependência química, transexualidade), os quais demandam, em processos interventivos, a articulação de saberes de diferentes áreas do conhecimento.

Ao analisar as principais abordagens de intersectorialidade, Monnerat e Souza (2014) afirmam que, dentre os autores do campo da saúde coletiva, "[...] há compreensão de que a atuação, a partir das múltiplas e complexas determinações do processo saúde-doença, [...] é promissora, mas também desafiadora, tanto do ponto de vista político quanto técnico" e adotam como conceito de intersectorialidade aquele defendido pela OMS, que a compreende como "uma articulação de ações de vários setores para alcançar melhores resultados de saúde" (MONNERAT e SOUZA, 2014, p. 43).

Uma terceira tendência atribui à intersectorialidade a tarefa de otimização de recursos públicos na operacionalização de soluções integradas aos problemas da realidade social (JUNQUEIRA, 2004); estratégia de gestão pública que possibilita a otimização de recursos humanos e financeiros na busca de melhor alocação do gasto social, especialmente pelo direcionamento de intervenção de várias políticas sociais em um mesmo segmento populacional, o que justificaria a ação integrada do Estado sobre determinado território e, por conseguinte, a eficácia das políticas públicas (MONERATT e SOUZA, 2014, p. 47).

Concordando com Almeida (2010) quando diz que a construção de estratégias intersectoriais se trata de um campo de disputa conceitual e político, buscamos, com as três tendências⁵⁶ apresentadas anteriormente, demarcar distinções tanto ao campo conceitual quanto ao campo ético-político.

⁵⁶Ressaltamos que as tendências apontadas não são exclusivas de um ou outro autor, mas atravessam as produções de vários deles. A categorização aqui apresentada foi construída pela autora, buscando, por meio da revisão de estudos acerca do tema, identificar minimamente as tendências de conceituação que se colocam como base aos vários estudos acessados. Não se trata de categorização pré-estabelecida, integra o trabalho de análise e sínteses teórico-conceituais desta tese.

Como mencionado no início deste item, a intersectorialidade é um conceito polissêmico, o qual, além de poder ser inserido na categorização macro anteriormente estabelecida, pode também ser problematizada sob uma série de outros elementos que perpassam este debate, dentre os quais apresentamos a seguir os que julgamos mais relevantes na construção da tese.

Quanto à dimensão relacionada à forma como se apresenta nas estruturas organizacionais, institucionais e dos dispositivos com os quais é operacionalizada, a intersectorialidade pode ser apreendida como experiência de intervenção conjunta entre atores governamentais e não governamentais (DUARTE, 2014); como prática de ações integradas sob os diferentes saberes, constante aprendizado pelo relato do “fazer”, ainda que sob a perspectiva de cada setor — conceituação identificada por Schutz (2009); síntese de conhecimentos e articulação de práticas (MENICUCCI, 2002); como ação indutora do governo central pelo estabelecimento da intersectorialidade como diretriz de políticas e programas sociais (FONSECA e VIANA, 2014); articulação política na gestão pública identificada em orientações de governos na implementação da intersectorialidade (JUNQUEIRA, 2004).

Outros elementos se associam e complementam a noção primeira da intersectorialidade como prática, quais sejam: o necessário compartilhamento de ações e a perspectiva de partilha do poder, e a transectorialidade, que pode resultar na produção de políticas públicas com caráter inovador, a exemplo da segurança alimentar e nutricional, na medida em que esta é gestada como resultante da dinâmica política entre os atores que formulam seus dispositivos jurídico-administrativos.

Um aspecto associado à dimensão de partilha do poder ou, mais precisamente, de seus limites, pode ser observado na posição da OPAS quando afirma a necessidade de superação da visão endógena da área de saúde sobre a intersectorialidade, salientando que a ação intersectorial demanda dos agentes dessa política não somente iniciativa para pactuações intersectoriais mas também “receptividade a convocatórias de outros setores” (COSTA; PONTES; ROCHA, 2006, p. 99), o que remete aos traços da tradicional hierarquia presente nas políticas públicas. Silva (2014) corrobora as reflexões sobre a necessária partilha do poder afirmando que a intersectorialidade implica

"transformações profundas na cultura institucional burocrática e no corporativismo profissional fortemente arraigados no Estado brasileiro" (p. 175), assim como no "traço patrimonialista com que são operadas as políticas públicas" (idem). Ou seja, além desses elementos da cultura política dos agentes implementadores das políticas públicas, o alcance da partilha de poder nos processos intersetoriais, segundo Dagnino (2010), está diretamente relacionado a distintos projetos políticos de governos e suas formas de operar no âmbito do Estado.

Nessa mesma direção, Pereira (2014) explicita que a intersetorialidade vem sendo entendida como "um instrumento de otimização de saberes, competências e relações sinérgicas [...] prática social compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para realização de ações conjuntas" (PEREIRA, 2014, p. 23), aspectos também considerados por Inojosa (2001) e Góis (2013) quando afirmam que as ações intersetoriais pressupõem mudanças nas estruturas de poder político, bem como gestão coletiva e participativa — ou seja, horizontalização das relações de trabalho, fortalecimento do trabalho em equipe, da valorização da participação coletiva e do controle social das políticas.

No que concerne aos estudos sobre a implementação de práticas intersetoriais, ainda em nível conceitual, fazem interface com o debate da intersetorialidade quatro categorias relevantes: descentralização, território, trabalho em rede e participação social, através das quais se busca a "fragilização de estilos monopolistas, autossuficientes e hierárquicos, que sustentavam os modelos tradicionais de governo" (CARNEIRO, 2007, p. 11).

Sobre a relação intersetorialidade e descentralização, esse debate pode ser encontrado com nuances peculiares em Carneiro (2007), sob a ótica da governança, no que tange à dimensão de governo multinível e relacional; em Blanco e Gomá (2003), na noção de *gobierno de proximidad*, que reforça o peso dos governos locais na formulação e provisão de bens e serviços sociais e, em Almeida (2010), na afirmação de que

A relação entre a dinâmica global e a esfera local encontra nos fenômenos da descentralização e da intersetorialidade algumas das formas concretas através das quais a vida nas cidades adquire feições políticas da vida urbana contemporânea,

aquela na qual os traços universais das mudanças que configuram a sociabilidade típica da sociedade de consumo ganham tonalidades diferentes face às experiências singulares de gestão da vida nua (ALMEIDA, 2010, p. 109).

O processo de descentralização pode ser um elemento motivador à produção de estratégias de ação local, de edificação de políticas públicas formuladas com a participação popular, numa perspectiva de governo relacional. Carneiro (2007); Yazbek (2014) e Silva (2014) abordam essa questão afirmando que a intersetorialidade "não corresponde apenas à articulação entre setores de políticas, mas inclui ainda, de forma prioritária, o estabelecimento de mecanismos decisórios permeáveis à participação social e ao diálogo com a sociedade civil, bem como um fluxo contínuo de circulação de informações" (SILVA, 2014, p. 175).

Desse modo, a intersetorialidade pode se constituir elemento fundamental para a gestão de políticas públicas sob processos democráticos e participativos. Autores, como Monnerat e Souza (2014); Andrade (2006); e Burlandy (2014), consideram que a construção de pactos/concertações intersetoriais não eliminam conflitos, mas os submetem à publicização e a decisões resultantes do exercício de práticas políticas coletivo-democráticas.

Tais preocupações são consoantes ao forte apelo à relação com a sociedade civil, em processos de participação política direta ou em espaços e mecanismos institucionalizados no Brasil decorrentes das lutas pela afirmação do Estado de direitos, que atribui constitucionalmente a atores políticos (coletividades da sociedade civil organizada) poder deliberativo e fiscalizador na execução das políticas públicas, sob os princípios da descentralização político-administrativa e da participação social. Essa lógica se coloca como desafiadora à implementação de processos intersetoriais, visto que explicita jogos de poder e conflitos, polarizando grupos de defesa de interesses públicos de largo alcance social e portadores do discurso mercantil que defendem a prática privada na oferta de serviços sociais ou a apropriação de fundos públicos por organizações da sociedade civil.

Trata-se de colocar no debate para a consecução de políticas intersetoriais a presença das redes sociais, que se integram e articulam, constituindo alternativa de descentralização para a gestão das políticas sociais, conforme apresenta Junqueira (2004): “isso, contudo, não significa que as organizações públicas serão substituídas, mas têm seu poder partilhado por organizações privadas autônomas, que privilegiam os interesses coletivos” (JUNQUEIRA, 2004, p. 25–26). Essa é uma variável que tensiona as relações entre Estado e sociedade, mas pode também evidenciar uma compreensão de Estado ampliado, o qual tem nesta noção, o entendimento da participação dos aparelhos privados de hegemonia, demandando esforço de gestão e negociação política para práticas intersetoriais, visto ser um espaço mediado pela diversidade de valores — associados a causas específicas, religiosas, doutrinárias, corporativas, mercantis e clientelistas, dentre outros.

Outro aspecto complementar que tem aparecido nos debates sobre a implementação de estratégias intersetoriais de gestão é o que aborda a coordenação e cooperação desses processos (REPETTO, 2010). Preocupações similares também são destacadas por Carneiro (2007), conforme demonstra o texto a seguir, quando fala da relevância que assume

[...] no âmbito operativo das políticas as mudanças ocorrem nos processos de trabalho, o que exige a adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos, reorientar a forma de provisão dos serviços públicos de modo a ajustá-los às demandas e necessidades identificadas (CARNEIRO, 2007, p. 15).

Nosso percurso até aqui tratou de questões epistemológicas (teórico-conceituais) e relativas à dimensão ético-política implicadas na constituição de um *ethos intersetorial*, o qual pode fazer avançar processos democráticos de gestão pública, rompendo visões e práticas tecnocráticas, gerencialistas, centralizadoras e hierarquizantes na implementação das políticas públicas.

Na sequência, apresentamos alguns elementos afetos à dimensão propriamente organizacional/institucional do Estado

que possibilitam ou limitam a formulação de estratégias intersetoriais.

O primeiro elemento é relativo à necessária decisão política para construir e legitimar consensos e pactuações que enfrentem a excessiva setorialização e departamentalização da estrutura administrativa; a necessidade de promover alterações nas estruturas, nos mecanismos e processos existentes, visando criar instrumentos necessários e suficientes para dar materialidade aos desdobramentos da decisão política (reformas no aparato jurídico-administrativo para constituição de espaços suprasetoriais de interlocução ou mesmo de reestruturação de setores e competências).

A exemplo do que mencionam Monnerat e Souza (2014), se faz premente "[...] inventar novas institucionalidades para nosso sistema de proteção social que sejam capazes de promover resultados sociais concretos". Nessa perspectiva, "[...] a intersetorialidade surge como uma estratégia alternativa de gestão social, muito embora sua implementação exija a superação de enormes desafios" (MONNERAT e SOUZA, 2014, p. 52).

O segundo elemento se refere ao estabelecimento, em determinadas políticas sociais setoriais, de princípios e/ou diretrizes indutoras da ação intersetorial em nível local, integrando o caráter normativo da política. Entretanto, sobre esse dispositivo, temos que atentar para o que Almeida e Alencar (2011) chamam atenção:

As políticas públicas [...] apresentam investimentos que procuram reconstituir algumas unidades, sobretudo a partir de ações ou instâncias de coordenação intersetoriais [...] demandadas à criação de instâncias e processos de coordenação dos programas, serviços e ações que as compõem. Contudo, muitas das políticas dos entes governamentais e das instâncias responsáveis pela sua execução na esfera local, como as fundações, secretarias, não empreenderam, ainda, qualquer esforço neste sentido (ALMEIDA e ALENCAR, 2011, p.75).

Como um terceiro elemento dos limites organizacionais para a consecução de ações intersetoriais está afeto às poucas experiências de implementação de planejamento e execução integrados. Conforme aborda Magalhães (2004), articulando o debate da intersetorialidade aos ciclos das políticas públicas, ela pode se configurar como uma estratégia de formulação e de gestão pensada em três diferentes níveis alternativos de abrangência:

a) A política pública é desenhada, executada, monitorada e avaliada de forma intersetorial. Ou seja, existe uma estreita e constante colaboração entre os setores [...] durante todo o ciclo de política (processo de desenho, implementação, execução, monitoramento e avaliação da política pública); b) A política pública é formulada intersetorialmente, mas executada de forma setorial, supondo-se, no entanto, alguma coordenação entre elas durante a execução. Ou seja, [...] é necessário que cada um dos setores execute parte da política, conforme formulada intersetorialmente. Por exemplo, um planejamento estratégico pode ser realizado em conjunto, sendo a execução setorializada, ainda que com algum grau de comunicação e coordenação entre os setores, para evitar problemas de superposição ou omissões; c) A política pública estabelece, apenas, objetivos e metas consistentes entre os setores. Ou seja, a partir de um planejamento estratégico governamental são estabelecidas metas gerais. Estas são, posteriormente, desdobradas em políticas públicas consistentes, mas formuladas e executadas de forma setorial e autônoma (MAGALHÃES, 2004, p. 42–43).

Esse mesmo autor ressalva que a intersetorialidade não se traduz numa estratégia padrão, mas é produzida num contexto histórico social determinado, considerando, inclusive, as particularidades do grupo que a propõe.

O quarto elemento trata das questões orçamentárias e financeiras. Nesse aspecto, o que a literatura corrente destaca é o fato de que os setores se dispõem a participar em maior ou menor grau, conforme os ganhos políticos e orçamentários advindos de processos desse tipo (BURLANDY, 2014).

Quando nos referimos ao orçamento e financiamento das políticas públicas, saltam aos olhos as disputas entre grupos de interesses distintos, sejam eles representantes de segmentos da sociedade civil que possam, de algum modo, acessar determinados recursos públicos ou grupos econômicos com forte representação política no Congresso ou até mesmo disputas intersetoriais dentre os próprios integrantes de órgãos governamentais. De acordo com Inojosa (2001), essas disputas e fatiamentos do orçamento integram “uma lógica que não tem nada a ver com a necessidade das pessoas ou dos grupos populacionais” (INOJOSA, 2001, p. 104).

Além das disputas, que dificultam a execução de prioridades intersetoriais, visto o limite orçamentário de muitos programas (ditos prioritários pelo governo), o “orçamento torna-se aquela peça de ficção que revela muito bem as clausuras setoriais, a separação dos setores, a competição entre os grupos de interesse que ocupam os vários setores” (INOJOSA, 2001, p. 105). A proposição de orçamentos intersetoriais pode reduzir essas disparidades, por estabelecer as prioridades de investimentos a partir de processos mais próximos aos grupos sociais demandantes dos serviços, mas pode também se traduzir em seu contrário, ou seja, consolidar-se como ferramenta tecnocrática, dispositivo de “controle de gastos” das políticas sociais públicas.

Em síntese, acreditamos que as mudanças de perspectivas para operar a gestão de políticas públicas sob princípios intersetoriais colocam sobre os agentes, sujeitos desses processos, desafios imensos, especialmente aqueles relativos à dimensão da autorreflexão ética e política sobre a sociedade em que vivemos mas também os questionamentos de caráter ontológico, que ultrapassam a formação técnico-profissional na constituição de um *ethos* intersetorial. Esses desafios estão, antes, atrelados a uma série de determinantes macrossociais indicados pelas reflexões que nos traz Almeida (2010):

[...] compreendemos que as tendências de descentralização e intersetorialidade das políticas públicas, além das vinculações que possuem com os processos mais gerais da dinâmica societária encerram discursos, desejos e esperanças que, se não escapam a essas lógicas mais gerais, contêm outra potência. Não podem ser tomadas única e exclusivamente como resultados ou de um processo de democratização ou de racionalização administrativa sintonizada aos ideais neoliberais. Elas comportam pulsações que revelam como essa disputa ganha nuances específicas em cada realidade local, em cada cidade, nos discursos e práticas de distintos viventes. Visto que elas atuam como força criadora sustentadas ao mesmo tempo em medos e esperanças (ALMEIDA, 2010, p. 98–99).

É nessa direção, refletindo de modo ampliado os processos intersetoriais vivenciados e/ou reconhecidos como possíveis pelos agentes estatais implementadores a partir da realidade particular da realocação dos moradores da Vila Becker e do Canal da Anhaia em Paranaguá, que produzimos os demais tópicos deste capítulo. A exemplo do que prevê o Plano Nacional de Habitação, em que os municípios têm como responsabilidade "a criação e/ou estruturação de órgãos com atribuição específica de formular, implementar, gerir e executar as políticas habitacionais locais; a articulação com outras políticas setoriais e com demais esferas de governo se faz necessária, uma vez que é no município que as ações devem acontecer de forma articulada" (BRASIL, 2010b).

5.2 A intersetorialidade nos dispositivos jurídico-normativos relativos à política de habitação

A aproximação ao debate sobre intersetorialidade que apresentamos no item anterior nos permitiu, ao categorizar seus elementos estruturantes, utilizá-los no processo de análise dos dispositivos jurídico-normativos que abordamos neste item.

Evidenciam-se como parâmetros para o material documental analisado a dimensão epistemológica do debate, a identificação da intersetorialidade como princípio ou paradigma (teórico-críticos; integralidade das ações; instrumentalidade para as ações) e a verificação do nível de implementação da ação intersetorial, se amplo ou restrito.

Na análise que segue, buscamos identificar os paradigmas que sustentam as normativas analisadas em seus objetivos, princípios e diretrizes de execução. Avaliamos também se os elementos integrantes das políticas analisadas permitem tomar a intersetorialidade como um componente identitário da política, quando ela é concebida intersetorialmente na gênese, desde os princípios da organização institucional e seus dispositivos de caráter operativo e instrumental.

Ao abordarmos os dispositivos jurídico-normativos relativos à política de habitação, cabe mencionar que, no Brasil, a construção da política habitacional como uma política pública setorial⁵⁷ (2004) é recente, os documentos a ela afetos são o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que possui dois subsistemas, a saber: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o

⁵⁷ Cabe lembrar que o padrão estabelecido para a política habitacional na década de 1960, durante o Regime Militar, teve quatro características marcantes: a) tinha a coordenação de uma agência pública denominada Banco Nacional de Habitação (BNH), que constituiu seus recursos a partir da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (por conseguinte, da contribuição direta sobre o trabalho e em decurso da extinção da estabilidade no emprego, até então assegurada pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Em resumo, da conta do trabalhador) e que viabilizava recursos subsidiados para a edificação de moradias; b) viabilização de um conjunto de programas cujas diretrizes gerais foram instituídas de modo centralizado, mas que deveriam ser seguidas pelos órgãos executivos, descentralizadas. c) fixação de agenda de redistribuição dos recursos, com ênfase para o nível regional; d) constituição de uma rede de agências representativas do BNH em todos os estados, cuja atribuição era a operação direta das políticas, porém hierarquicamente subordinadas ao órgão central, tanto nos aspectos administrativos quanto de recursos financeiros. O BNH foi extinto em 1986 (BRASIL, 2004).

Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), a partir dos quais são desenvolvidos os programas e projetos de habitação.

Esses instrumentos jurídico-normativos e operacionais de nível federal contêm similares aprovados em nível municipal e possuem em comum um referente legal macro, que é o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.527/2001.

A política nacional de habitação foi criada sob a articulação política governamental com diferentes segmentos sociais e constitui instrumentos jurídicos capazes de atender tanto os interesses do mercado imobiliário quanto de cooperativas e organizações populares que atuam nesse âmbito, sob um discurso de ampliação da moradia digna e enfrentamento do déficit habitacional.

Na Política de Habitação consta um diagnóstico do déficit habitacional no qual o governo afirma que

É expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros, o que revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano, como a política fundiária, a de infraestrutura urbana e saneamento ambiental (BRASIL, 2004, p.17).

Nesse sentido, já em seu histórico, há menção à necessária articulação entre políticas setoriais para que a política de habitação tenha de fato efetividade. Cabe destacar que, no texto da PNH, na síntese de seu diagnóstico, aparecem críticas quanto ao modelo adotado anteriormente e à ausência de práticas intersetoriais.

A regularização fundiária dos assentamentos, mesmo aqueles que preenchem as condições exigidas pela lei, tem sido morosa, difícil e raramente chega ao registro final dos títulos em cartório e inscrição nos cadastros da cidade. Isso se deve ao fato de que os procedimentos são complexos, envolvendo diversas instituições (cartórios, poder judiciário, entes federativos) e a intervenção de vários atores que deveriam conjugar seus

respectivos interesses para convergir ao mesmo objetivo (2004, 19).

O modelo anteriormente adotado sofreu críticas pela centralização de soluções para todo o território nacional; desarticulação das ações entre os órgãos responsáveis; grandes conjuntos edificados em territórios distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura adequada, tanto de saneamento quanto de transporte coletivo, expressando claramente a ausência de estratégias intersetoriais. "De uma maneira geral, as práticas de regulação urbanística não têm promovido articulações intersetoriais capazes de enfrentar os desafios da inclusão socioterritorial" (2004, p. 21). Na lacuna apontada se inclui também o desmonte de secretarias da área e/ou redução dos quadros técnicos e perda de capacidade de formulação da política. Esses elementos são pontos de partida antirreferenciais, ou seja, a estruturação da atual política deve dar conta de superá-los.

A crítica é ainda mais severa não somente em relação à inexistência de ações articuladas mas principalmente quanto à ausência de fomento do governo federal no período que compreende meados da década de 1980 e, especialmente a de 1990, que representou uma lacuna de coordenação e financiamento da política habitacional. Os estados e municípios desenvolveram planos locais com base no autofinanciamento e em modelos alternativos de regularização de favelas e loteamentos periféricos e financiamentos do setor privado. É o que se convencionou chamar de descentralização por ausência (BRASIL, 2004). Também os municípios de grande porte vivenciam a desarticulação e "divisão de competências de quem lida com a questão habitacional e de quem cuida do planejamento territorial e controle do uso do solo [o que] gera graves problemas de desarticulação e desvinculação entre decisões de políticas setoriais e da territorial (BRASIL, 2004, p. 22)

No atual texto da PNH, na medida em que a cidade é concebida como território político dinâmico e contraditório da relação Estado com o cidadão (2004), apresenta uma perspectiva de compreensão crítica do processo que envolve as relações sociais, econômicas e políticas.

Em seus objetivos, destaca claramente a necessidade de articulação, buscando "tornar a questão habitacional uma

prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH" (BRASIL, 2004, p. 31).

Nas diretrizes, também observamos elementos que indicam possibilidades de ações intersetoriais desde a concepção da política, ou seja, o "estímulo à participação de todos os agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos na formulação e implementação da Política Nacional de Habitação" (BRASIL, 2004, p. 31).

Especificamente na diretriz que trata da urbanização de assentamentos precários, há o indicativo da necessidade de que as intervenções urbanas sejam "articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes políticas, visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade" (2004, p. 34). Neste sentido, podemos afirmar que há uma aproximação à concepção de integralidade das ações e a preocupação em assegurar o cumprimento dos direitos humanos.

A PNH não tem a intersetorialidade como um caráter identitário (BURLANDY, 2014), visto ser concebida setorialmente, constituída também de instrumentos jurídico-administrativos e normativas com esse caráter, como é o caso do SNH, do Plano Nacional de Habitação, Conselho e Fundo respectivo, porém ela se articula diretamente à Política de Desenvolvimento Urbano, esta, sim, com caráter identitário intersetorial. A afirmação a seguir indica a dimensão integradora a que faz parte a Política de Habitação, ou seja, "[...] se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade" (BRASIL, 2004, p. 12). Nesse sentido, sua concepção alcança o paradigma da integralidade das ações apontado por Junqueira (2004) e Bronzo (2007).

Quanto ao nível de intersetorialidade, entendemos que a política de habitação se apresenta como restrita (MAGALHÃES, 2004), pois busca atender um grande número de cidadãos nas

questões específicas de moradia, seja via regularização fundiária, inserção social de assentamentos precários, urbanização ou construção de novas unidades habitacionais. No entanto, não se furta a dar indicativos na direção de ampliar sua ação, conforme prevê em suas diretrizes: "atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos" (BRASIL, 2004, p. 35).

[...] atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos [...] promoção e apoio à integração da Política Fundiária e Habitacional (BRASIL, 2004, p. 36).

Mesmo não fazendo referência à intersetorialidade, as noções presentes na Política Nacional de Habitação quanto à intersetorialidade estão voltadas à concepção de integralidade de ações, quando foca nos objetivos a alcançar, e à complementaridade das ações, quando menciona os componentes de execução da política, conforme demonstram os excertos a seguir.

[...] complementaridade entre as ações de regularização fundiária, urbanização, provisão de novas oportunidades habitacionais com as políticas de infraestrutura urbana e saneamento ambiental e mobilidade urbana [...] complementaridade com ações em outras áreas de intervenção pública, como o meio ambiente, as políticas sociais, os programas de geração de emprego e renda e de combate à violência [...]. Para que estas frentes possam ser abarcadas de maneira abrangente e articulada, é necessário que se estabeleça, como estratégia de implantação, a definição de etapas sucessivas e complementares (BRASIL, 2004, p. 39).

Também, em nível de complementaridade das ações, para que no processo transitório dos modelos anteriores para a atual PNH haja eficácia na conclusão das diversas modalidades instituídas, ressalta: "para que estas frentes possam ser abarcadas de maneira abrangente e articulada é necessário que se estabeleça, como estratégia de implantação, a definição de etapas sucessivas e complementares" (BRASIL, 2004, p. 75), abrangendo diferentes níveis e atores participantes do referido processo.

Por fim, o texto de apresentação da Política Nacional de Habitação é enfático ao tratar de que "é preciso superar as intervenções pontuais, dispersas e isoladas e passar a agir de forma integrada, focando e otimizando os investimentos numa ação conjunta entre os três níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil" (BRASIL, 2004, p. 8).

Ainda nos aspectos normativos da PNH, para sua execução nessa nova estrutura administrativa da política e respectivo SNH, é contemplada uma série de Conselhos que deliberam sobre o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e são responsáveis pelo controle social das ações desenvolvidas nesse setor, nos três níveis de governo, o que denota necessária articulação intersetorial. São os seguintes os Conselhos: a) o Conselho das Cidades,⁵⁸ parte da estrutura do Ministério das Cidades, é definido como órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, cujas atribuições em relação à PNH se destacam, tanto na proposição de diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da Política, participação na elaboração do PLAHAB e, principalmente, atuar no acompanhamento e avaliação da implementação da PNH, sugerindo medidas pertinentes à consecução dos objetivos da política (BRASIL, 2004); b) o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), aos quais compete aprovar e fiscalizar o uso de recursos financeiros aplicado pela PNH. Ao primeiro cumpre "estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados a Política e o Plano Nacional de Habitação; aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e

⁵⁸Instituído com base no Decreto n. 5.031/2004.

plurianuais dos recursos do FNHIS; deliberar sobre as contas do FNHIS" (BRASIL, 2004, p. 64). Ao segundo, competem as atribuições, muito similares, porém dirigidas ao controle dos recursos do FGTS. Cabe ao CCFGTS "aprovar os orçamentos anuais para a aplicação dos recursos do FGTS, incluindo o montante de subsídio, de acordo com a política definida pelo Ministério e pelo Conselho das Cidades, respeitando a sustentabilidade dos recursos do FGTS e apreciar as alterações a serem propostas" (BRASIL, 2004, p. 64). Além desses Conselhos diretamente associados à PNH, para sua implementação e de programas afins, há a necessidade de interlocução do Ministério das Cidades com outros Conselhos, tais como o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) (BRASIL, 2004).

Quanto aos instrumentos jurídicos relacionados à política de habitação no município de Paranaguá, analisamos o PDDI, o qual já a situa como uma política integrante do Desenvolvimento Urbano, e apresentamos considerações no quadro a seguir.

QUADRO 1 - ANÁLISE DO PDDI/PARANAGUÁ

Tópico do documento analisado	Menção direta ou indireta a processos de gestão intersetorial ou que o potencializam	Aproximação a tendências e/ou conceituações. Comentários e sugestões
Lei n. 060/2007 Princípios	Art. 24, V -Assegurar aos habitantes o acesso à informação em poder dos órgãos públicos, bem como a sua participação em um processo contínuo, descentralizado e democrático de gestão.	A liberação de informações pressupõe diretrizes de alcance intersetorial que oriente a respectiva divulgação.
Lei n. 060/2007 Das audiências públicas	Art. 107 - As Audiências Públicas serão promovidas pelo Poder Público para garantir a gestão democrática da cidade.	A criação desse instrumento impõe aos diversos setores afetos à questão habitacional espaço de diálogo intersetorial. Esse instrumento também pode ser utilizado por decisões das equipes intersetoriais, no sentido de democratizar seus trabalhos, e estreitar o diálogo com a população diretamente envolvida na política. Pode ser potencializado pela ação intersetorial.
	Art. 108 - Serão realizadas Audiências Públicas nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades de significativo impacto urbanístico ou ambiental com efeitos potencialmente danosos em seu entorno, bem como nos demais casos que forem de interesse público relevante.	
	Art. 108, §1º - Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, inclusive por meio eletrônico, com antecedência mínima de trinta dias da data da realização da respectiva audiência pública.	Respaldo legal de dispor de documentos para informar, esclarecer e/ou orientar a população.

Tópico do documento analisado	Menção direta ou indireta a processos de gestão intersetorial ou que o potencializam	Aproximação a tendências e/ou conceituações. Comentários e sugestões
Lei n. 060/2007 - Diretrizes de Desenvolvimento do PDDI	Art. 17 - A consecução do Plano Diretor dar-se-á com base na implementação de políticas setoriais integradas , definindo-se diretrizes que contemplem os eixos: territorial, institucional, ambiental, social, econômico, patrimonial, de circulação e de infraestrutura e serviços, nas escalas regional, municipal e urbana.	Além de definir claramente o caráter intersetorial da estratégia de consecução do Plano Diretor, também indica as áreas setoriais diretamente envolvidas. Traz uma dimensão de intersetorialidade ampla (Magalhães, 2004).
Lei n. 060/2007 - São diretrizes da Política de desenvolvimento institucional:	Art. 23 - I - Reorganizar a estrutura administrativa municipal, racionalizando atribuições, funções e inter-relações entre as secretarias municipais e demais órgãos.	Nesse aspecto, há toda uma predisposição de criar estruturas de caráter intersetoriais, ao falar em racionalizar atribuições e inter-relações, apresenta um caráter instrumental e gerencial da estratégia.
	Art. 23, III - Promover a participação, o controle social e a integração entre as políticas públicas municipais , por meio da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, composto pela sociedade civil e Prefeitura.	O componente afeto à democratização da gestão, pode ser potencial à ampliação da noção de intersetorialidade, envolvendo a sociedade civil organizada.
	Art. 23, V - Regular o processo de consulta, discussão e deliberação de questões ligadas ao planejamento e gestão municipal , promovendo a participação de representantes de órgãos federais e estaduais atuantes em Paranaguá.	Articular os agentes estatais implementadores de Políticas Públicas com representação local pode ser um elemento facilitador da relação internível de governo.

Tópico do documento analisado	Menção direta ou indireta a processos de gestão intersetorial ou que o potencializam	Aproximação a tendências e/ou conceituações. Comentários e sugestões
Lei n. 060/2007 - São diretrizes da Política de desenvolvimento institucional:	Art. 23, V - Regular o processo de consulta, discussão e deliberação de questões ligadas ao planejamento e gestão municipal , promovendo a participação de representantes de órgãos federais e estaduais atuantes em Paranaguá.	Articular os agentes estatais implementadores de Políticas Públicas com representação local pode ser um elemento facilitador da relação internível de governo.
	<p>Art. 23, VII – melhorar a comunicação com os órgãos ambientais estaduais e federais, atuantes no município, visando o exercício harmônico de competências comuns, em matéria de controle do uso e da ocupação do solo municipal.</p> <p>Art. 24 - I - criar instâncias participativas e deliberativas de gestão democrática, com participação popular, no nível municipal e regional</p>	Um traço importante é a pretensão de influenciar a criação e articulação de instâncias regionais de caráter democrático.
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política Urbana	Art. 25, IV - Articular e integrar as políticas locais com políticas regionais e nacionais.	Dimensão interinstitucional de articulação.
	Art. 26 - A política urbana do Município de Paranaguá tem como eixos estruturais: I - a promoção do desenvolvimento socioeconômico envolvendo município e porto.	

Tópico do documento analisado	Menção direta ou indireta a processos de gestão intersetorial ou que o potencializam	Aproximação a tendências e/ou conceituações. Comentários e sugestões
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política Municipal de habitação	Art. 27, VII - Promover a participação da população beneficiada nos programas habitacionais no gerenciamento e administração dos recursos , mediante autogestão e cogestão.	Ações dessa natureza implicam ações intersetoriais das secretarias de Planejamento, Habitação, Urbanismo e órgãos financeiros, bem como organizações da sociedade civil.
	Art. 27, IX - Integrar o Município em ações de Política Habitacional Estadual e Nacional.	Ação interníveis.
	Art. 27, X - Agilizar os processos de transferência de áreas públicas federais destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária.	Essa ação implica trabalho articulado com o Ministério Público e com a Justiça na regularização de áreas.
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política Municipal do Patrimônio	Art. 28, III – Integrar as políticas de preservação, conservação e valorização do patrimônio natural e cultural do município, àquelas estabelecidas pelos poderes federal e estadual.	Indica áreas setoriais de trabalho conjunto. Perspectiva de integralidade da ação, pela diversidade de setores envolvidos.
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política de desenvolvimento e Seguridade social	Art. 31, II - Integrar a assistência social às demais políticas públicas para a promoção da autonomia social e econômica, e do convívio social.	Igualmente as duas diretrizes apontam para uma perspectiva de ação intersetorial numa diversidade de áreas de políticas públicas. Reforça a noção de intersetorialidade ampla (Magalhães).

Tópico do documento analisado	Menção direta ou indireta a processos de gestão intersetorial ou que o potencializam	Aproximação a tendências e/ou conceituações. Comentários e sugestões
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política de desenvolvimento e Seguridade social	Art. 31, V - Desenvolver programas de saúde prioritários para as áreas de risco socioambiental , de forma articulada com as áreas de educação, meio ambiente e obras.	
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política de desenvolvimento e Seguridade social	Art. 31, V - Desenvolver programas de saúde prioritários para as áreas de risco socioambiental , de forma articulada com as áreas de educação, meio ambiente e obras.	
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política de Desenvolvimento Socioeconômico	Art. 32, III - Estimular o investimento e a integração do sistema portuário com o município.	Parece ser esse o desafio do município portuário. Integrar dois Planos Diretores num mesmo território — o PDDI e o PDZPO.
Lei n. 060/2007 - Diretrizes da Política de Circulação e de Transporte	Art. 33, XXI - Buscar a integração de órgãos governamentais com concessionárias de serviços públicos , visando a um planejamento racional de intervenção nas vias públicas.	Várias diretrizes de desenvolvimento socioeconômico determinam destinos de uso do solo. Diretrizes conflitivas, parece não explicitarem claramente as opções de investimentos do município. Menção clara à articulação com a iniciativa privada. Demonstra a atual contradição do Estado brasileiro em termos de gestão pública.

Tópico do documento analisado	Menção direta ou indireta a processos de gestão intersetorial ou que o potencializam	Aproximação a tendências e/ou conceituações. Comentários e sugestões
Lei n. 060/2007 - Do Sistema municipal de Planejamento e Gestão Territorial	Art. 117 - Entende-se por Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial o conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos que objetivam a coordenação articulada das ações dos setores público e privado e da sociedade em geral , bem como a integração entre os diversos programas setoriais e a dinamização e modernização da ação governamental. Parágrafo único – O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, conduzido pelo setor público, deverá garantir a necessária transparência e a participação dos cidadãos e de entidades representativas.	Há uma preocupação quando da conformação da Lei, com a reorganização político-administrativa institucional para dar conta de modo integrado desse processo.

FONTE: Elaboração da autora (2015)

Ainda em nível municipal, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social, (PLHIS) Lei n. 3.224/2011 de Paranaguá dispõem de princípios e diretrizes que podem ser base para ações e estratégias intersetoriais, conforme destacamos:

Art. 3º - § 1º Princípios: VII - A integração com as demais políticas públicas; IX - Articulação das ações de habitação à política urbana; X - Questão habitacional como uma política de Estado. § 2º Diretrizes: III - Promover processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos da política habitacional,

estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade organizada; IV - Assegurar a vinculação da política habitacional com as demais políticas públicas, com ênfase às sociais, de geração de renda, de educação ambiental e de desenvolvimento urbano; VI - A incorporação da cidade informal através da legalização e gradativa integração ao conjunto dos serviços urbanos e comunitários (PARANAGUÁ, 2011, p. 1–2).

Dos princípios e diretrizes acima, destacamos o claro direcionamento às prioridades de regularização da área urbana ocupada e a articulação intersetorial com as políticas sociais e ambientais. Na mesma direção, os objetivos a seguir explicitados tratam de integrar ações direcionadas a assegurar os direitos humanos, numa perspectiva de intersetorialidade ampla.

§ 3º Objetivos: XIV - Reassentar moradores de áreas impróprias ao uso habitacional e em situação de risco, recuperando o ambiente degradado; XVII - Integração e articulação no planejamento das ações das políticas sociais, de geração de renda e educação ambiental, nos programas de HIS (PARANAGUÁ, 2011, p. 2–3).

Ainda, a Lei 3.224/2011 expressa relação interníveis de governo, no que se refere à implantação de novos assentamentos, regularização fundiária ou reurbanização.

Art. 7º - §3º Nos casos de áreas de propriedade do Estado ou da União, deverá o Município intermediar caso a caso as negociações concernentes à cessão das mesmas áreas para implantação de novos assentamentos ou regularização de assentamentos existentes. Art. 7º - Inciso II - Financiar, em parceria com a União, o Estado e outros Municípios, projetos de regularização fundiária e urbanística em loteamentos informais e outros assentamentos de sub-habitações, de reurbanização, recuperação ou revitalização

de áreas degradadas com potencial de uso habitacional.

De maneira abrangente, o que concluímos é que, em termos de dispositivos jurídico-normativos, a política de habitação do município de Paranaguá tem bases legais suficientemente instituídas para a proposição de ações intersetoriais com as mais diversas políticas públicas, com destaque especialmente para as políticas ambientais e sociais. A conversão de princípios e diretrizes em estratégias operativas não é um processo de transposição imediata do ideal ao real, muito pelo contrário. A análise das condições materiais, objetivas, concretas, podem indicar caminhos mais ou menos favoráveis, inclusive ao uso dos dispositivos jurídico-normativos. Também temos clareza de que os referidos dispositivos representam um momento de construção em uma conjuntura mediada por uma instituição de pesquisa, a qual também lançou mão de recursos de mobilização popular. Ou seja, o texto legal fixado num determinado contexto representa a conjuntura de correlações de forças instituídas naquele momento. As transições da gestão pública municipal também podem implicar diretamente no processo de dar continuidade a uma determinada direção política ou alterá-la. Isso é parte do grau de relativa autonomia de que dispõe o Estado. Até mesmo porque o mesmo PDDI dá indicativos na direção de articulação também com a iniciativa privada no desenvolvimento da política urbana e, como nos fala Hirsch (2010), o Estado, por seus aparelhos, incorpora e dá vazão a relações com todas as classes e grupos, porém o diferencial é que o faz de modo altamente distinto e seletivo, e isso é possível de apreender numa análise detalhada dos instrumentos jurídicos que vão-se conformando com conteúdos mais ou menos favoráveis a uma ou outra classe e/ou grupos.

Além disso, as relações dos aparelhos estatais com as classes e os grupos sociais não são estáveis, mas podem sofrer deslocamentos com a alteração das relações de força e das posições dos conflitos sociais [estabelecendo] o problema da manutenção da 'unidade do aparelho político' (HIRSCH, 2010, p. 39).

Nosso caminho de pesquisa também contemplou o Estado em ação, nas circunstâncias do processo de realocação da Vila Becker e do Canal do Anhaia, realidade analisada em Paranaguá, a qual nos deu indicativos de sua potencialidade à ação intersetorial. Ao analisar os desdobramentos práticos imediatos daquela realidade, foi possível evidenciar limites e possibilidades institucionais que se colocam à ação intersetorial, bem como estratégias e dispositivos que a corroboram ou dificultam.

Esses são alguns dos aspectos que analisaremos nos itens finais desta tese, apresentados a seguir.

5.3 Fatores organizacionais, estratégias e dispositivos institucionais e profissionais para a ação intersetorial

O fato é, portanto, o seguinte: indivíduos determinados, que são ativos na produção de determinada maneira, contraem entre si estas relações sociais e políticas determinadas. A observação empírica tem de provar, em cada caso particular, [...] a conexão existente entre a estrutura social e política e a produção. A estrutura social e o Estado provêm constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, mas desses indivíduos não como podem aparecer na imaginação própria ou alheia, mas sim tal como realmente são, quer dizer, tal como atuam, como produzem materialmente e, portanto, tal como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de seu arbítrio.
Marx e Engels, 2007.

5.3.1 Fatores organizacionais que limitam ou facilitam a ação intersetorial

Esperávamos com nosso estudo, dados os avanços conquistados na década de 1990 quanto aos desenhos das políticas públicas que primam pela ampliação da participação da

sociedade civil, que iríamos encontrar tal característica na implementação da política pública de habitação, porém não foi o que evidenciamos.

Considerando que o trabalho intersetorial se apresentou esporadicamente, determinado pela normativa jurídica (a exemplo de exigência de projeto social junto ao agente financiador) ou se configurou como atividades pontuais, demandadas por novas necessidade que a própria dinâmica do fenômeno apresentava, a natureza da atividade se estabelece como de complementaridade de ações, e não de um componente identitário da política ou parte do *ethos* do trabalho profissional dos agentes estatais implementadores de políticas públicas entrevistados.

Apresentamos os principais elementos indicados como limitadores do estabelecimento de uma dinâmica intersetorial orgânica no processo de realocação, tanto dos moradores do Canal do Anhaia quanto da Vila Becker.

A não constituição de equipe de trabalho previamente ao início do processo de realocação dos moradores do Canal do Anhaia impediu a realização de um planejamento integrado, conforme narra o/a entrevistado/a.

*[...] em relação a esse trabalho de realocação na época [...] eu senti muito desorganizado, muito solto. Por isso a dificuldade de localizar quem era quem, no processo. Então isso eu senti. Hoje eu acho que eles estão mais organizados. Mas aquele foi um dos primeiros trabalhos de realocação [...] **Não teve trabalho de equipe.** Nós tivemos até dificuldades de construir esse projeto, até com a orientação do pessoal da Caixa, né, porque a gente percebia que a gente estava muito desorganizado. Até eles vinham, falavam, falavam, falavam e a gente não conseguia organizar dentro daquilo que eles queriam (E10-C).*

A dificuldade apresentada é de que a cada período ou etapa da ação eram profissionais diferentes que compunham a equipe ou havia interrupções em decorrência de exigências

legais. Isso ocorreu em razão de cada período ou etapa da ação ter profissionais diferentes que compunham a equipe ou havia interrupções em decorrência de exigências legais.

*É, isso até causou uma certa angústia, porque o que foi observado é que eles tinham a necessidade do profissional por exigências mesmo do contrato. E assim né, não foi pensado. **Então uma hora foi uma e outra hora foi outra assistente social e acabou não fazendo vínculo.** Chegou pra gente assim, a gente foi jogada, caiu de paraquedas no processo. E isso foi muito ruim, porque até você entender todo o processo e conversar com os pares, foi complicado (E10-C).*

Nas decisões de cooperação entre secretarias, quando se dão pela estrutura da hierarquia superior (no caso, de Secretário para Secretário), houve designação de profissional sem que o/a demandado/a conhecesse detalhes ou fosse minimamente situado/a no processo. *Então assim, caiu de paraquedas, foi uma decisão de Secretário para Secretário, que solicitou que a gente fosse acompanhar (E10-C).*

Outro aspecto de dificuldades tem a ver com a realidade de composição de equipes técnicas multiprofissionais, cuja prática de análise ainda ocorre disciplinarmente e sob parâmetros, e não sob uma perspectiva de totalidade do fenômeno ou sob um *ethos* intersetorial de análise.

É, essa foi uma dificuldade muito grande. Porque a própria equipe teve dificuldade de se entender, de ter esse entendimento. Por quê? De um lado você tem os profissionais que têm toda a questão teórica, a questão do trato com as pessoas e você pega outras pessoas que não tem. Eles só têm a lógica de tirar essas pessoas do local, porque tem que se cumprir uma ordem. E assim, eles não levam em consideração alguns fatores da vida comunitária dessas pessoas. Porque ali eles [moradores] já criaram um vínculo, tem toda uma vivência de local. Então, o que foi sentido é a interferência de algumas

peessoas até, sem formação, para lidar com a questão. Que seria administrativo, muitas vezes, pessoas que estavam só para cadastrar e tirar foto. Então isso interferiu muito no trabalho. Porque se cria uma animosidade. E eu senti que se teve poucas conversas assim, da equipe se reunir e colocar um objetivo comum. Tanto que o trabalho muitas vezes parou em alguns momentos, teve um afastamento da equipe. Aí foi retomado por conta da exigência da Caixa Econômica (E10-C).

Demarcam-se centralmente as diferenças de concepção teórica e de compreensão sociológica da forma de abordagem aos moradores.

Também aparece um distanciamento entre profissionais de diferentes secretarias do município — não se percebem com identidade comum, de trabalhadores do município, sequer constituíram identidade de grupo, equipe, coletivo de trabalho. Por sua importância, é relevante que esse elemento seja problematizado, e pode significar certa “subversividade” pontual, é claro, no modo de operar do Estado — todo individualizado, com funções profissionais predefinidas por normas e regulamentos. A constituição de equipe, sob a produção de um projeto comum de trabalho, inclusive pondo em questão os princípios que orientam o fazer, pode representar a semente de produção do *ethos* intersetorial.

Um dos elementos que nos chamou atenção está relacionado aos depoimentos anteriores, quando aparecem claramente as diferenças na concepção dos agentes. Durante a pesquisa de campo, também nos ficou evidente a diferença de conceber uma política de habitação, com tudo o que a ela está implicado em termos de cuidados na relação com os usuários ou no negócio de produzir casas. O entendimento inicial da APPA-COHAPAR contratualmente fixado é negócio de construção de unidades habitacionais, o que só se amplia na medida da intervenção de profissional de Serviço Social, demonstrando a necessidade do trabalho social a ser desenvolvido.

No comparativo com o trabalho desenvolvido no SOS Litoral, os agentes envolvidos demarcam a diferença apontada acima, porém em 80% das entrevistas há uma limitada

apreensão do fenômeno, bem como o não distanciamento da imediatividade do fazer cotidiano limita os agentes no dimensionamento do impacto do fenômeno em termos de reorganização da cidade, especialmente frente a uma iniciativa que parte de determinação judicial e que pode se constituir como regra.

Aparecem também como limites institucionais as interrupções e descontinuidades do processo.

O trabalho iniciou em 2006, com quebras, assim. Iniciava um processo, parava, dava-se continuidade junto com o Ministério das Cidades, com a Caixa Econômica, onde o município teve que fazer todo um levantamento da situação, escrever um projeto, adequar. Até porque assim, não se pensava só em realocar as famílias, mas dar continuidade num processo de acompanhamento e inserção dessas famílias na comunidade onde elas seriam realocadas (E10-C).

Até nesse meio tempo eu fiquei afastada por licença maternidade, e aí o processo retomou depois que eu voltei. Então isso tem uma quebra, não dá continuidade, tanto é que agora é que está saindo. Então o que, se levaram quase oito anos pra sair a realocação (E10-C).

Observamos também que não apenas no executivo há problemas de descontinuidade de participação dos agentes implementadores ou sobrecarga de atribuições. Há descontinuidades de decisões também no Ministério Público e Poder Judiciário, em razão das muitas mudanças de agentes estatais, conforme trata o depoimento a seguir.

A questão é assim, é um pouco a forma pela qual eu estou conduzindo aqui. Então nós temos um volume de trabalho absolutamente incompatível com o número de pessoas alocadas, mas a gente tem uma tentativa de que todos os processos a gente cuida, e esse era um deles. Então, na medida em que a gente tinha compromissos dentro do processo, nós fomos averiguar o

*cumprimento dos compromissos e prestar contas do cumprimento antes que houvesse um acionamento por parte do próprio Ministério Público ou do Judiciário. E nessa condição viemos conversando com o Ministério Público, só que sempre **o nosso percalço era, cada vez que a gente interava com o Ministério Público, trocava de promotor. Trocava e a gente começava o trabalho do zero. Trocava o juiz...(E1-A).***

Do depoimento acima também destacamos a dimensão volitiva do agente estatal e seu compromisso com o andamento do processo, porém o que, em alguma medida, esbarra em limites institucionais. As exigências institucionalizadas de documentação por parte dos agentes financeiros e a equipe em fase inicial de trabalho implicam na limitação do tempo para o desenvolvimento do trabalho técnico-político pelos agentes implementadores.

Apesar de 232 famílias terem se mudado para o bairro Porto Seguro em 2013, somente em abril de 2014 foi que o município lá iniciou a instalação de iluminação pública, o que denota a não integração ou diálogos intersetoriais entre os organismos de Estado envolvidos nesse processo de realocação.

Dentre os limites para atuação intersetorial, destaca-se o volume e a dinâmica cotidiana de trabalho, centrada num ativismo individual e sem tempo de, em equipe, exercitar o planejamento e avaliação das ações desenvolvidas.

Os tempos das ações estatais que dificultam acesso a recursos materiais e outros procedimentos com brevidade, dados trâmites burocráticos, são limites no número de profissionais e na composição de equipes interdisciplinares.

A intersetorialidade pode favorecer a constituição de um novo desenho de gestão pública de bases horizontais, em confronto com o predomínio da verticalidade da hierarquia weberiana. Um elemento importante para problematizarmos os limites e possibilidades das ações intersetoriais tem a ver com a percepção e legitimidade de cada uma das organizações envolvidas no processo, pela ótica dos agentes que integram as demais instituições.

No caso da Prefeitura, pela ótica da Cohapar, há limites pela falta de celeridade na resolução dos processos burocráticos

necessários à realocação, como licenças e documentos formais necessários.

Quanto à cooperação interinstitucional, há percepção de que a gestão anterior tinha mais predisposição à cedência de pessoal técnico para as atividades sob a responsabilidade da Cohapar, no caso, de cadastramento dos moradores para participar das reuniões durante o processo de realocação e que, sob a atual gestão, há uma burocratização da relação. A solicitação de participação de técnicos, por exemplo, da Secretaria de Habitação, deve ser procedida formalmente, via ofícios à chefia, o que denota que há instituídos na atual gestão processos gerenciais e burocráticos mais constantes, anteriormente relativizados ou considerados desnecessários.

A gestão municipal anterior é tida como com postura de abertura, facilitadora do acesso à população e também com maior predisposição a um trabalho articulado entre órgãos de governo que estão na implementação de ponta das políticas públicas, por exemplo, autonomia maior dos próprios técnicos para responderem a solicitações e demandas de outros órgãos. Uma relação um pouco mais horizontalizada.

De outro lado, a atual gestão municipal é elogiada pelos agentes da APPA pelo maior pragmatismo, pela maior capacidade de decisão e resolutividade mais imediata, vista como vontade política de resolver a questão. Entretanto, por outros olhares, percebemos que há uma centralização maior da prefeitura, uma hierarquia e uma autoridade administrativa que garantem o conhecimento dos fluxos pelos gestores centrais, o que resulta, na ponta, em limitação da autonomia dos agentes implementadores da política pública.

Quanto aos elementos que percebemos poder serem potenciais a reorientar institucionalmente a atuação na política de habitação e que não observamos estarem em execução na realidade estudada de Paranaguá, um diz respeito às iniciativas de Programas destinados ao financiamento de demandas organizadas. Ou seja, há perspectivas de trabalhar com as equipes técnicas diretamente na organização das populações que se encontram em situações de precariedade habitacional e produzir conjuntamente as alternativas. Essa medida pode ser abordada complementarmente ao outro dispositivo já aprovado pela Lei 2829/2007, que possibilita a permanência e a

regularização fundiária de áreas ocupadas pela população, por meio de medidas de concessão de direito de uso de solo público.

Como potencialidade, se coloca a exigência do dispositivo jurídico da equipe multiprofissional para a execução dos projetos habitacionais.

É um processo que é próprio da exigência do Ministério das Cidades, essa questão da exigência de outros profissionais, tanto a presença de assistentes sociais, como outros. E isso foi enriquecedor, porque o assistente social, ele conhece toda a realidade social, porém você lidar com outros profissionais, muitos da área de urbanismo, que é a questão do arquiteto, do engenheiro. Porque tiveram esses profissionais, o agrimensor, né, com visões completamente diferentes, para trabalhar com essas famílias (E10-C).

O depoimento a seguir é rico quanto aos efeitos do trabalho intersetorial e principalmente ao contato direto com a realidade trabalhada, no sentido de modificar concepções e formas de atuação. Também é relevante o significado que os processos de formação continuada têm sobre o dimensionamento da realidade, quando estes são fundamentados em perspectivas críticas.

Só que daí, nesses cursos, indo no local, eu pude ver que a realidade é outra. Ninguém mora na beira do mangue porque quer. Ninguém mora no Canal do Anhaia porque quer. É horrível. É horrível. Eles acabam se acostumando pela precariedade. Então a gente não pode deixar que eles se acostumem e a gente não pode ficar longe, a gente tem que ver. A equipe da regularização fundiária toda tinha que ir no local. Não é só a assistente social. É muito prático que a assistente social vá agora. Tudo o que eu aprendi foi porque eu não tinha uma assistente social do lado, assim, 100% pra mim. Então eu tive que ir no local. Eu tive que brigar e conversar, muitas vezes. Aí eu tive que fazer uma linguagem diferente. O

técnico, uma linguagem pra poder explicar. Muitas vezes eu entrei, no começo eu entrava em briga com eles. Discussões homéricas. Como que vocês não querem sair daqui? Isso aqui não é de vocês! Vocês estão numa área irregular. Vocês estão destruindo o meio ambiente. Vocês têm que sair daqui. Nós estamos dando uma coisa melhor... Do outro lado da cidade! Onde não conhece ninguém, onde não tem relação de parentes, de vizinhança. Onde vai ter que pagar ônibus para ir pro trabalho. Então eu tenho que entender isto também (E8-C).

Trata-se, segundo Hirsch (2010, p. 20), não somente de mostrar como o Estado funciona ou, nos termos da Ciência Política clássica, de como "deve funcionar", mas que "relação social ele apresenta e como ela pode ser superada" — coloca condições objetivas de identidade trabalhadora para os funcionários do Estado na medida das ações intersetoriais (porque supracorporativas) e superam a disciplinaridade.

Conforme nos fala Hirsch (2010), "[...] A especificidade do Estado faz com que exista uma série de barreiras institucionais que impedem a entrada direta da vontade popular no processo decisório estatal" (HIRSCH, 2010, p. 41–42). Além de barreiras institucionais, as concepções particulares dos próprios agentes estatais implementadores da política pública se colocam como inibidores da relação com a população. Tal situação ocorre não somente pelos limites do processo político representativo (intermediação das vozes do povo via deputados, vereadores, etc.) mas também pelo pessoal do Estado (agentes implementadores) que media a relação com a população e por vezes dificulta-lhes o acesso à informação. Ou seja,

A eficácia do Estado não é nunca o simples resultado de estruturas econômicas já dadas, mas também a resultante da ação estratégica de determinados atores — como partidos, grupos de interesse, movimentos sociais, a burocracia e também 'o capital' (HIRSCH, 2010, p. 40).

Nesse sentido, o dispositivo legal da PNH, em suas diretrizes, se refere à necessária democratização de informações na gestão da política.

[...] monitoramento e avaliação dos programas e ações da PNH, de forma sistemática e participativa, por meio da implementação de um sistema que democratize informações, desde a sua concepção, implementação e resultados, garantindo maior aprendizado social e institucional, probidade na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos (BRASIL, 2004, p. 34)

Pela diretriz acima, ficam explícitos tanto os limites de informações disponibilizados aos sujeitos envolvidos, como também se admite a necessidade de qualificar os processos de gestão pública e de seu pessoal, quando faz menção ao necessário "aprendizado social e institucional". Também apresenta um elemento que raramente se coloca tão explícito numa política pública, que é a questão da probidade administrativa, também afeta aos processos de gestão que implicam o quadro do pessoal do Estado e, portanto, afeta à dimensão ético-política dos agentes implementadores de políticas públicas.

Ao falarmos de estratégias metodológicas intersetoriais para implementação de políticas públicas, tais aspectos axiológicos precisam ser explicitados, pois o trabalho profissional não se constitui por práticas somente fundadas no conhecimento técnico-científico, de caráter epistemológico. É, em alguma medida, para recobrar o sentido de unidade do sujeito que a modernidade insistiu em partir.

5.3.2 Estratégias intersetoriais

Ao analisarmos as estratégias intersetoriais, percebemos que estas não foram constituídas anteriormente à intervenção, mas determinadas pelo próprio fenômeno ou seus desdobramentos na medida da implementação da política pública. Desse modo, mantém contornos de estratégias pontuais, com características de complementaridade de ações.

As lacunas principais foram evidenciadas pela necessidade do trabalho técnico social, tanto na realocação da Vila Becker (e que não estava contemplada no contrato inicial APPA-COHAPAR) quanto do Canal do Anhaia, não previsto por ocasião da demanda de recursos junto ao órgão financiador. Porém, por se tratar de ações afetas à política de habitação sob a nova concepção da PNH e do SNHIS, tais práticas são exigidas, tanto para o momento da realocação quanto para o trabalho posterior de acompanhamento da pós-ocupação.

Na área de Engenharia, vários foram os determinantes que induziram a demandas intersetoriais, seja na preparação da área a ser viabilizada a realocação, seja para as áreas remanescentes que demandaram intervenções à recuperação ambiental. As buscas pontuais à Secretaria de Obras e também de Urbanismo, como apoio na realocação, delimitação da área, controle e vigilância para evitar novas ocupações, implicaram ações intersetoriais pontuais.

Também na interface do trabalho com a comunidade se percebeu a ação de estratégias intersetoriais, visando à presença de diferentes setores das políticas públicas tanto nos momentos de entrega das casas quanto em outras reuniões prévias com os moradores.

No Canal do Anhaia, as estratégias intersetoriais também foram sendo produzidas de acordo com as demandas pontuais. De início, pela necessidade de cadastramento das famílias e de levantamento socioeconômico para constituição de projeto social, a apresentação à CEF fez com que houvesse a demanda da Secretaria de Urbanismo de um técnico da Secretaria de Ação Social.

Também em razão da gravidade das condições sanitárias, a Secretaria de Habitação demandou trabalho aos profissionais da secretaria de saúde.

Com a Secretaria de Educação, as estratégias de ação intersetorial ocorreram via reuniões e negociações para que se assegurassem condições e estrutura de turmas disponíveis aos estudantes que seriam transferidos. Nesse aspecto, identificamos duas perspectivas de atuação. No caso do Canal do Anhaia, o encaminhamento se deu como trabalho focado na coletividade que demandaria os serviços, manifestando a demanda ao gestor da área de educação. Já em relação aos

moradores realocados da Vila Becker, a Cohapar optou pelo trato à questão numa perspectiva mais individualizada, atribuindo aos pais a responsabilidade da busca da vaga e, concomitantemente, lhes atribuindo liberdade de escolhas.

Outra estratégia foi a demanda apresentada pelos agentes implementadores de política pública ao Secretário da Pasta de Habitação: a necessidade de criação de uma comissão intersetorial para dar celeridade aos processos de regularização fundiária e realocação, esta com caráter operacional.

Tal comissão, além de possuir a participação de diferentes órgãos e instâncias, organizados como Comissão Intersetorial de caráter mais executivo do que o do Conselho de Habitação, Plano Diretor ou Desenvolvimento Urbano — pode ser uma potencialidade criadora para transformar necessidades singulares em demandas estudadas mediatamente e que envolvam mais diretamente a população usuária. Tal comissão Intersetorial poderia trabalhar de modo educativo no sentido da divulgação de informações sobre a Política Local de Habitação de Interesse Social — as diferentes linhas de créditos, programas possíveis — mas também motivar as discussões ampliadas sobre a questão fundiária no município de Paranaguá.

Acreditamos mais em ações que envolvam um grupo de agentes implementadores da política pública e por dentro do âmbito do trabalho profissional do que nos grandes fóruns, ou na tentativa de compor redes que acabam por aglutinar um sem número de sujeitos singulares ou grupos com interesses muito particulares e por vezes conflitantes. Não é suprimir o embate, mas, naquilo que se traduz como necessidade no próprio cotidiano profissional, otimizar processos de gestão, dando-lhes um talhe político. Esse pode ser o germe da constituição de um *ethos* intersetorial.

A existência dessa Comissão Intersetorial pode motivar o debate ao restabelecimento de atividades do Conselho de Habitação como forma de conjugar esforços, proceder a análises políticas que permitam identificar potenciais alianças para produzir respostas intersetoriais aos fenômenos da moradia popular em Paranaguá.

Por todos os limites ambientais e sociais explicitados anteriormente, há que, na direção de que o trabalho intersetorial permite a crítica dos modelos de produção social do espaço

postos na realidade brasileira, induzir os agentes estatais implementadores da criação.

Essa criação não é restrita a encontrar elementos de superação de limites ambientais, geofísicos, mas, quiçá, de pôr em questão o padrão de sociabilidade representado pelas moradias nucleares ou monoparentais e na ampliação da relação com os sujeitos envolvidos na política, buscar compreender melhor os elementos da tradição e cultura dessa população, elementos que possam indicar estratégias e saídas criativas para a alternativa de não verticalização da cidade.

De outro lado, trabalhar com prospecções e envolver a população jovem no debate do Direito à Cidade, lhe permitindo apreender os determinantes ambientais e econômico-sociais da realidade presente e pensar na sua condição de sujeito coletivo sobre as possibilidades, o "dever ser" de uma cidade da qual fazem parte.

Tais possibilidades sob um trabalho intersetorial se colocam concretamente, objetivamente, porém condicionadas a um sujeito individual ou coletivo desencadeador das ações. É preciso que utilizemos os espaços de articulação intersetorial para que os agentes implementadores não fiquem na condição de subordinados, mas se constituam núcleos decisórios, cujos recursos são conhecimento técnico e também a capacidade política para estabelecer iniciativas governamentais, acessar núcleos de poder político do Estado (CODATO e PERISSINOTTO, 2011).

Outro elemento importante que se coloca objetivamente para os agentes implementadores da política pública de habitação, é o conhecimento das fontes financiadoras de projetos e programas, pois quanto mais domínio sobre recursos orçamentários e executivos, mais possibilidades de influir nos centros decisórios.

Não se evidenciou a constituição ou presença de um *ethos intersetorial*— o qual pudesse ser demonstrado pelas práticas dos agentes que atuaram no fenômeno. O que se observou foram iniciativas de aproximação interinstitucional em termos de cooperação para a execução de determinadas atividades pontuais. Também, quando houve uma negativa de cooperação por parte de gestores de uma das instituições, os agentes implementadores não se contrapuseram a tal fato ou fizeram

qualquer movimento no sentido de assegurar o trabalho interinstitucional, o que poderia demonstrar sinais de um *ethos* intersetorial. A existência deste independe da existência de uma institucionalidade intersetorial.

Refletirmos sobre a constituição de um *ethos* intersetorial impõe que conheçamos e reconheçamos quem são e quais os interesses que têm em seus horizontes e como se configuram os agentes implementadores das políticas públicas. A questão é, ao reconhecermos que em todo o tempo histórico, nas diferentes formas estatais, se coloca a questão dos funcionários, nos termos de Gramsci (2014b), buscar compreender quem é esse funcionário contemporâneo e quais os meios, ao fazer parte do próprio quadro do pessoal do Estado, de induzir a rupturas e saltos qualitativos desse mesmo pessoal. É em alguma medida, se colocar a questão do problema dos funcionários, que coincide com o dos intelectuais.

Para Fonseca e Viana (2014), há necessidade de edificar uma "inteligência técnica, um sistema de informação, além de uma cultura que supere as atuações corporativas setoriais, de forma a desenvolver um quadro dirigente, científico e técnico com atuação intersetorial" (2014, p. 74), ou seja apostar na produção concomitante de um sujeito com novas perspectivas de ação intersetorial para compor o quadro do pessoal do Estado.

Também Almeida e Alencar nos remetem a "interrogar sobre as práticas e saberes mobilizados pelos diferentes tipos de intelectuais — individuais ou coletivos" (2011, p. 71–72), sejam os que atuam em instituições integrantes dos aparelhos privados de hegemonia ou daqueles que conformam o quadro do pessoal do Estado.

Por essa razão, é limitado propormos a intersetorialidade sob a perspectiva de estratégia de gestão, ela pode ser mais que isto, pode, no dever ser, colocar em evidência os elementos ético-políticos constitutivos das ações dos agentes implementadores que se colocam numa posição crítica em relação a esse modo de sociabilidade capitalista. Neste sentido, o desafio é muito maior, pois, segundo Poulantzas (2000), as contradições no interior do Estado não se reproduzem de forma idêntica às divisões na luta de classes, e para fortalecer alianças políticas é preciso superar as frequentes disputas entre membros de diversos aparelhos e setores do Estado.

O exercício de reformismo radical que Hirsch (2010) propõe pode ser auxiliado na adoção de práticas de gestão que possibilitem o diálogo, a exposição das diferentes posições conceituais e políticas e seu debate público, estimulando sempre mais esse exercício.

Cabe lembrarmos que as alianças entre o pessoal do Estado podem se dar pela via das organizações — corporações profissionais — às quais se coloquem projetos coletivos para além dos imediatamente corporativos. A intersetorialidade possibilita em alguma medida que se estreitem relações também interdisciplinares e, em algumas situações, mediatamente, que se estabeleçam também essas relações entre representações corporativas.

A aproximação em estratégias intersetoriais pode ser um facilitador ao questionamento e tensionamento do instituído — confrontar rotinas consolidadas e também questionar a cultura institucionalizada de tratar como sujeito de direito, ou cidadão — e, sob o princípio da igualdade, reforçar práticas na administração do serviço público. (Ex.: todos devem receber casas similares, condição de propriedade da área iguais a todos, e não aceitarem qualquer estratégia distinta, como o caso da indenização proposta por alguns moradores). Não seria momento de começarmos a questionar a noção de cidadão, parâmetro usado pelo Estado para tratar individualmente as situações e, nas estratégias coletivas e mais próximas aos usuários das políticas, construir outros referentes para o trabalho do pessoal do Estado?

A insistência na premissa da igualdade é manter em similaridade a ideia do Estado neutro, representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre os interesses divergentes. Agentes estatais implementadores de políticas públicas apostam numa única maneira de tratar a todos igualmente, de criar padrões (ex.: realocação e, em nenhuma hipótese, indenização). Ao não ouvirem as distintas realidades dos sujeitos, acabam não optando por propostas complementares. De igual modo, a obediência a um contrato definido nos termos de realocação, porém sem a compreensão de fenômenos externos à dinâmica de implantação do projeto (como foi o caso do limite mesmo de área disponível) impossibilitou uma negociação mais flexível. A realidade, mais complexa, assim como as forças políticas

presentes e a luta dos moradores que desejavam indenização resultaram em acordos distintos reconhecidos pela justiça:⁵⁹ a realocação e a indenização.

Entendemos que também seria demasiadamente ingênuo, por parte dos agentes implementadores (ou dos grupos populares), apostar na organização política dos moradores com única finalidade — a resistência à realocação —, pois a medida que foi tomada residualmente pela APPA, concordando com as indenizações não o seria com a totalidade dos moradores, o que certamente geraria situações de violência na realocação, porém a alternativa a uma ou outra, seria o caminho mais viável. Na negociação, esse movimento seria mais expressivo se, por meio dele, se consolidassem estratégias para influenciar na definição e qualidade do novo espaço a ser habitado pelo grupo que optasse pela realocação, ampliando as demandas nesse sentido. A resistência em sair dá visibilidade ao problema, mas a correlação de forças é enormemente desproporcional, por todas as razões já expostas no capítulo anterior.

A produção de estratégias diferenciadas nas políticas públicas está condicionada a análises mais consistentes dos elementos socioeconômicos e culturais da população para a qual se dirigem as políticas habitacionais, pois tendemos a trabalhar com um padrão ou modelo de família que se fixa num território (esse talvez seja um elemento mais comum em Paranaguá no caso de populações advindas das Ilhas e de outras regiões), mas devemos considerar também um contingente de pessoas que são itinerantes, migram conforme possibilidades sazonais de renda, e a própria população em situação de rua. Um exemplo é o recurso do aluguel social que poderia integrar a política pública de assistência na interface com a habitação, como componente das políticas, e não ser um recurso eventual para situações de urgência, emergência e calamidades.

Um elemento que foi destacado pelos/as entrevistados/as e que pode contribuir na efetividade de uma ação intersetorial é a

⁵⁹ Tal decisão judicial que pode parecer um trato não igualitário entre os sujeitos envolvidos, também pode ser observada de outro modo, frente à decisão que atribui legitimidade à APPA para fazer os acordos extrajudicialmente e assegurar aos moradores que não desembolsem individualmente 30% do valor das indenizações com custas advocatícias.

cobertura jornalística que tem uma questão. O exemplo a seguir trata de dois momentos distintos da relação intersetorial da COHAPAR com o Município.

Nós entregamos as 50 casas do SOS no mesmo dia em que entregamos as últimas 101 da Becker. No mesmo dia. Foi no dia 20 de dezembro de 2013 (E2-B). Mas a notoriedade é maior para as do SOS (E3-B). Uma teve lançamento em 2007, para entregar em 2013, a outra em 2011 para 2013 (E2-B).

Quando o(a) entrevistado(a) se refere a casas do SOS, são aquelas destinadas a pessoas que perderam suas moradias — inclusive em terrenos de encosta que desmoronaram, decorrentes das cheias do início de 2011 que atingiram o litoral paranaense.

Nosso entendimento é de que, nessas circunstâncias de acidentes ambientais, é criada uma sensibilização social, até por parte da imprensa, mantendo tais situações nas pautas jornalísticas. Isto tem um efeito de pressão sobre os órgãos públicos responsáveis por dar respostas. Esse mecanismo acaba interferindo positivamente no sentido da cooperação interinstitucional, e a tendência dos municípios, nesses casos, é ser mais ágil, enquanto em outros processos, como o da Vila Becker, a visibilidade midiática é menor por várias razões. A força política da população diretamente envolvida é pequena diante da representatividade econômico-política de uma estrutura como a APPA. Há também alguns casos de a empresa trabalhar politicamente para que determinadas notícias não sejam veiculadas, particularmente aquelas que geram opiniões negativas sobre sua imagem.

Esse exemplo pode ser elucidativo quanto à importância de os agentes implementadores da política pública identificarem forças populares que possam se tornar aliadas no direcionamento de uma política pública para um ou outro resultado que dela se espere.

Por fim, entendemos que o reconhecimento do Estado como forma política do capitalismo e a constituição do pessoal do Estado como sujeitos técnico-políticos (porém com distinções que o configuram, decorrentes dos processos de sociabilidade

vividos) tendem a explicitar de suas práticas, traços mais ou menos relacionados com o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia, o gerencialismo ou com experiências democráticas, em conformidade aos vínculos orgânicos que mantêm.

Quanto aos aspectos corporativos, agrupam-se mais ou menos frequentemente em torno das especializações técnicas, por identidades profissionais, ou por interesses imediatos econômico-corporativos, porém como compreendem o Estado, a sociedade e a si mesmos, sua inserção concreta em práticas políticas define seu pensar e fazer. Uma coisa é falar de características predominantes na agência do pessoal do Estado, em decorrência da opção governamental em termos de gestão pública, a qual pode inserir claramente essa questão nos documentos normativos das carreiras públicas, outra é como, de fato, o Estado opera pela média de seu pessoal —o qual não se distingue da média dos "homens" que uma determinada sociedade produz.

Os agentes estatais que atuam na situação de realocação sequer conseguem dimensionar os fenômenos no quadro da realidade mais ampla em que são produzidos, mais difícil ainda é identificar as diferentes forças em presença na disputa do fenômeno, ou seja, sem informação dificilmente conseguem articular qualquer luta mais coletiva, sequer contribuir com os sujeitos envolvidos na passagem das singularidades cotidianas para pensar o processo de produção do espaço que vai se constituindo, se conformando à revelia dos sujeitos diretamente implicados.

De outro lado, sob a perspectiva dos agentes estatais que implementam políticas públicas, estes sequer conseguem influir decisivamente na produção desse novo espaço, o que reforça a tese de que a conformação do espaço não nasce de uma tese detalhadamente orquestrada pelo Estado com o capital, sem atravessamentos de forças múltiplas.

Ler as relações de forças no sentido gramsciano é ter a possibilidade de identificar as forças estruturais para com as quais se tem enormes dificuldades de confrontação, por exemplo, a retirada dos moradores diante da lógica de expansão portuária.

Quais medidas que se colocam àquela população e aos agentes implementadores: exigir exclusivamente a permanência

no local; confrontar entre vizinhos as medidas alcançadas por cada um; mobilizar-se num denunciamento vazio dos processos exploratórios; produzir resistências que exijam participação ativa dos moradores no projeto de política pública que se desenha ou subverter algumas racionalidades do Estado no padrão estético e na dinâmica das relações sociais daquele novo espaço produzido, mas não como uma ilha? O processo intersetorial, gestado de modo a conhecer em profundidade os determinantes de um fenômeno, permite a proposição de ações mais consistentes, como, por exemplo, trabalhar com os moradores atingidos, afetados, e suas crianças o entendimento de suas trajetórias de vida, da cultura tradicional, do porquê chegam até essa área urbana, isso mediado pelas leituras macrossociais das migrações, da expansão econômica do porto nos anos 50/60, das crises que produzem o desemprego, da retomada do processo produtivo agroexportador e da necessidade de expansão portuária, como também elementos que decorrem das lutas populares e se traduzem em defesa de direitos sociais, de condições de moradia, da definição de áreas habitáveis ou não da fixação de normas e legislações que definem o risco social, a vulnerabilidade social.

Possibilitar reflexões sobre a dinâmica mesma de produção material de nossos valores numa sociabilidade capitalista e percebê-los na realidade cotidiana podem ser práticas e elementos que corroboram para manter-se no horizonte a luta pela emancipação humana.

5.3.3 Dispositivos para a ação intersetorial

Ao analisarmos os conteúdos das entrevistas realizadas na pesquisa de campo, pudemos constatar que uma série de dispositivos são acionados no processo de realocação dos moradores da Vila Becker e do Canal do Anhaia, como elementos que atribuem segurança jurídica às operações intersetoriais estabelecidas, bem como reforçam o exercício do poder pelo Estado e, em certa medida, produzindo um distanciamento dos centros de decisão daquela população diretamente interessada na ação. Também pudemos observar alguns dispositivos acionados que se colocam como elemento potencial ou não à consecução de ações intersetoriais.

O processo judicial, como dispositivo desde o início da ação civil pública, se mostra como um instrumento utilizado claramente de modo avesso à intersetorialidade. Tanto a manifestação da APPA de assumir a responsabilidade integral pela realocação quanto as empresas e a prefeitura se eximirem de figurar no processo, ratificados pela decisão judicial, impedem de início que o fenômeno seja concebido e abordado intersetorialmente em termos de soluções.

O exemplo vivenciado na pesquisa desta tese, quando trata do processo de realocação dos moradores da Vila Becker, dá demonstrações do quão contraditórias são a presença, a força e os limites da municipalidade em gestionar a produção do espaço e a organização do território. Ao observarmos o tratamento dispensado ao município pela Justiça Federal destituindo-o de participar dos trâmites processuais que resultariam na solução para a realocação dos moradores, exclusivamente deliberada por esse ente e determinada ao cumprimento pela APPA, pode nos parecer retirada de poder.

Sob outra perspectiva, a ausência de o município figurar como parte do processo a quem compete a gestão da política habitacional do município e esta, para ser implementada, demandar o cumprimento do que está disposto na PNH e no SHIS, geraria uma participação mais ampliada da população e, conseqüentemente, processos menos céleres de decisão. Já a determinação judicial para que a APPA providencie as moradias para a realocação resolve uma urgente questão que se apresenta para aquela autoridade, a saber, desocupar a área para dar a ela o uso e destinação dos interesses da modernização portuária, seja diretamente na ação do Estado ou assegurando que o território fique legalmente desimpedido e livre para futuros processos licitatórios destinados à iniciativa privada.

Nessa particular situação, cabe destaque ao poder exercido pelo processo judicial como um dispositivo em que a autonomia do poder judiciário sobre a estrutura estatal executiva reconfigurou o próprio desenho da política, restringindo-o da possibilidade de participação mais ampliada na definição de ações no campo da política setorial de habitação.

A partir do depoimento abaixo, analisamos outros três dispositivos mencionados: o contrato, o convênio e a parceria.

Então existia, existe o contrato do Porto com a Cohapar e a Cohapar estabeleceu convênio com o município para uma parte das obras ficar sob a responsabilidade do município. Isto também deveria acontecer com a parte de abastecimento de água. Porque o abastecimento de água não é pela Sanepar é pela CAB Águas de Paranaguá, que é uma concessionária da CAGEPAR. Então não tem o envolvimento da Sanepar. Também seria de responsabilidade do município, o que também não ocorreu. Então, para a gente era a produção das unidades e a parte de infraestrutura, pavimentação e drenagem. Então a gente já tinha custos empenhados pra isto. Então este custo com a CAB Águas de Paranaguá é um custo além, e o da terraplenagem também. Então assim, o que era de responsabilidade do município, ele não executou, e a Cohapar absorveu toda essa execução. E luz é com a Copel. Então a gente conseguiu uma parceria com a Copel, que é uma relação relativamente mais rápida. Até porque a Copel é bastante organizada. Copel e Sanepar a gente percebe que onde entram, executam. Até porque os dois têm convênio com a Cohapar para execução de habitação de interesse social. Então a gente percebe que caminha mais rápido (E2-B).

A diferença que se estabelece entre eles, no uso específico do processo de realocação estudado, é que o dispositivo contratual, ao se estruturar com prescrição de responsabilidade de cada uma das partes distintamente e o que lhes cabe de responsabilidades, na maioria das situações não se coloca sob a perspectiva da ação intersetorial e se afirma sob a lógica mercantil — neste caso, a compra de mercadoria denominada unidades residenciais, fixando o padrão construtivo em termos de metragem (casas de 50 a 52m² em terrenos que variam de 200 a 220m²), com descrição da tipologia. É um processo simplificado.

Já o convênio pressupõe cooperação para uma finalidade, se coloca como dispositivo em que as responsabilidades são

descritas a cada uma das partes, mas possibilita que determinadas ações possam ser desenvolvidas conjuntamente. Fica menos presente a noção mercantil. Parece-nos ser um dispositivo mais adequado a selar propostas de ações intersetoriais. Algumas características do dispositivo convênio podem ser destacadas da experiência narrada, quais sejam: a predominância da cooperação, o benefício mútuo, a confiança recíproca entre agentes e instituições públicas.

Existem convênios em que já se estabelecem algumas condicionalidades. Normalmente o que tem repasse de dinheiro. Mas tem convênios que não se prevê. São termos de cooperação. Mesmo os que têm repasse de dinheiro é aquela coisa assim, a gente confia que a gente, como instituição pública e eles como instituição pública, e por benefício mútuo, que seria o cumprimento do nosso contrato e o atendimento das demandas daquele município, isso vai ser resolvido. Então é parceria mútua. Normalmente esses convênios acontecem bem. Do SOS Litoral a gente não teve problemas com nenhum deles. [...] Agora, Paranaguá, se você pegar o convênio que a gente tinha com o município para a produção das casas do SOS e para a produção das casas da Vila Becker, SOS foi cumprido, Vila Becker, não (E2-B).

No caso do SOS o interesse do município foi maior porque as famílias estavam desabrigadas (E3-B)

Sobre a positiva experiência intersetorial que se estabeleceu entre COHAPAR e PMP, no caso do assentamento das famílias oriundas do programa SOS, tem relevância o dispositivo prestação de contas diretamente ao governo federal, por se tratar de um recurso do Ministério da Integração, ou seja, havia também por essa razão maior empenho do poder público municipal na conclusão da construção das moradias.

Ainda, em depoimento já transcrito anteriormente, há narrativa de um processo estabelecido interinstitucionalmente no âmbito do governo estadual, que é a existência de um convênio amplo entre COHAPAR, COPEL e SANEPAR, que se aplica a

várias situações similares e, inclusive, dispensa atos licitatórios. Esse dispositivo indica que é um facilitador das relações intersetoriais, pois, em alguma medida, o precedeu a necessária articulação entre os entes envolvidos, com a finalidade de, frente a situações recorrentes, estabelecer um fluxo permanente de ação, o que denota um grau de planejamento intersetorial, ainda que sob a perspectiva gerencial.

Oposta a essa relação, a fala a seguir indica a exigência de ritos burocráticos mais complexos no estabelecimento da relação entre COHAPAR e a CAB Águas de Paranaguá. Tal situação se complexifica em razão da municipalização de determinados serviços ocorrer, não por incorporação do serviço à estrutura municipal, mas por este ter a prerrogativa de dispor do direito à prestação de serviços no mercado, via processos de terceirização. Esse é o caso do abastecimento de água em Paranaguá, que é realizado por empresa controlada pela CAB ambiental, empresa especializada em saneamento básico, com sede na capital de São Paulo. Ou seja, contraditoriamente à prerrogativa de o Estado terceirizar o serviço, sob o discurso da sua eficiência e eficácia por um prestador privado, pela lógica de mercado, ao assegurar o monopólio destas na prestação de serviços, dificulta sobremaneira a execução dos objetivos da função pública, restringindo as possibilidades de ação intersetorial, inclusive no que toca às medidas de tarifas diferenciadas de interesse social.

*Agora, com a CAB, a gente teve uma dificuldade muito grande para a contratação. A gente teve que abrir dois procedimentos aqui dentro, já que as casas foram executadas em duas etapas, aqui dentro a gente também teve **procedimentos licitatórios específicos para contratação da CAB** para execução da rede de abastecimento de água e de coleta de esgoto. Porque ela era a única empresa que estava autorizada a fazer este tipo de serviço no município. Ela é detentora dos direitos. Então aqui dentro foi preciso abrir um processo administrativo pra contratar a empresa, que ela é única, para justificar a tal da dispensa de licitação pelo princípio da*

inexigibilidade. Então você imagina, um processo que a gente monta aqui dentro, o quanto demora pra você encaminhar para o jurídico, e o jurídico entender o porquê que você tem que contratar aquela empresa, e negociação de preços com eles. Porque eles passam o orçamento e você ainda tem que negociar preços com eles. E eles fazem um preço e não querem saber. Não, nosso preço é este (E2-B).

Desse modo se explicitam outros dispositivos que, na própria realidade intra Estado, acabam sendo acionados. No caso de processos licitatórios, eles são instrumentos jurídicos que objetivam manter transparência e igualdade de condições a empresas privadas em prestação de serviços ao Estado. Entretanto, à medida que o próprio Estado legitima o monopólio de um serviço, perdem todo o sentido as exigências formais de licitação, porém a lógica burocrática que perpassa a gestão demanda ritos com fins neles mesmos, que só fazem por dispersar a potência dos agentes estatais implementadores nos objetivos finais de trabalho.

Ou seja, o dispêndio de tempo com esses ritos reduz o tempo para as articulações intersetoriais e o trabalho político mais diretamente afeto aos fins da atividade pública, seja intersetorialmente com os agentes envolvidos, seja na abordagem direta aos usuários da política. A excessiva burocratização, as "técnicas particulares de exercício do poder, dispositivos precisos inscritos na trama do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 59) contribuem para o distanciamento entre os agentes implementadores e as massas populares e, por sua vez, destas, com os centros de decisão.

Outros dispositivos mencionados na agência do pessoal do Estado nesse processo de realocação são os pareceres técnicos, os quais vemos com grande potencialidade de provocar a produção de ações intersetoriais. Abordamos dois exemplos a partir da fala de entrevistados/as da pesquisa.

O trabalho social sempre prevê. A primeira atuação do trabalho social pra se aprovar uma área é o parecer social e o parecer da engenharia. Então o que é o parecer social? Nós temos que ir no local identificar se tem

escolas, se tem ônibus, se tem creche, senão não é aprovada a área. Se tiver um parecer social dizendo que a área não é adequada, não se faz o projeto (E3-B). E em todo o projeto de arquitetura, sempre tem uma parte da área destinada ao município (E2-B). É para uma associação de moradores, ou uma quadra, aí você vai identificando através das lideranças o que eles precisam (E3-B)

Ao ter que cumprir a exigência da emissão de pareceres técnicos, os agentes estatais implementadores da política pública têm um caminho potencial ao diálogo intersetorial, já no momento da captação de informações das várias políticas setoriais, como saúde, educação, assistência social e transporte para o diagnóstico e reconhecimento dos serviços disponíveis na região de um novo loteamento, o que pode ser feito de modo coletivo, em reuniões intersetoriais de trabalho.

Outro aspecto potencial dos pareceres técnicos para a ação intersetorial são os encaminhamentos posteriores à sua conclusão, como devolutivas aos vários órgãos setoriais, indicando impactos da implantação de um novo condomínio ou loteamento, para cada política pública.

De outro lado, no âmbito da organização ou instância executiva que aprova empreendimentos novos, há uma série de normativas e dispositivos jurídicos quanto às condições e exigências que estes devem cumprir. O próprio órgão de aprovação pode desencadear ações intersetoriais no sentido de prestar informações e dialogar com demais áreas setoriais sobre os impactos decorrentes do empreendimento aprovado, e não permanecer apenas na ação de fiscalização e controle da execução do empreendimento na sequência de sua aprovação.

O município, já para aprovar o loteamento, é diferente de você aprovar uma casa só. Na hora que você aprova um loteamento, você já tem uma legislação específica que te diz quanto que tem que ser destinado ao município, quanto que tem que ser de área de rua, quanto que tem que ser do quê, e ali o município já toma conhecimento do que está acontecendo. Ele sabe que se aprovarem aquela área, daquela maneira, conforme o

projeto diz, ali eles já tomam conhecimento de que eles têm áreas ali para intervir naquilo que a população precisa e que ainda não tenha, seja uma escola ou outra coisa. Então não dá pra gente dizer assim, ah, o município não tomou conhecimento que tinha que construir tal coisa. Não, na hora que se aprova o projeto, a legislação municipal já prevê, tanto tem que ser destinado ao município porque a gente tem que fazer alguma coisa ali (E2-B).

Ou seja, há condições objetivas estabelecidas para que se instituem atividades intersetoriais, mas há um aspecto que é eminentemente político, da vontade de operar mudanças, da dimensão volitiva dos agentes implementadores da política pública.

Outro dispositivo que percebemos presente no processo de realocação e que pode servir de base à ação intersetorial na produção do espaço no novo bairro, é o banco de dados dos cadastros socioeconômicos dos moradores da Vila Becker.

Então, foi feito o cadastro socioeconômico em 2007. No cadastro socioeconômico tem o número de crianças, quem está estudando, quem está desempregado, tem tudo. Então através deste cadastro você consegue elencar. Olha, vamos puxar lá dessas 400 famílias, quantos idosos? Eu vou ali no sistema e puxo pra você. Então esse perfil eles têm. Tanto a prefeitura quanto a Cohapar [...] o cadastro socioeconômico da Cohapar, o banco é nosso. Nós temos todos eles aqui inseridos no sistema. Se você quiser fazer um perfil do antes e do depois é possível (E3-B).

Os cadastros também são dispositivos que podem ser acionados intersetorialmente. Na experiência analisada, para a realocação dos moradores do Canal do Anhaia, considerando a dinamicidade da realidade e a mobilidade da população residente no local, a Secretaria de Habitação, além de providenciar o próprio levantamento *in loco* — o que precisou ser feito em vários momentos, dada a morosidade do andamento do projeto nos

órgãos financiadores —, também lançou mão dos cadastrados existentes nas Secretarias de Ação Social, o CadÚnico e de Saúde, do Programa Saúde da Família.

Sim, teve um primeiro cadastramento que não fui eu que fiz, que foi antes de eu entrar, que foi em 2006. Quando eu entrei em 2009, eu fiz outro levantamento e já eram outras famílias. Em 2012, fiz um outro levantamento e já tinha mudado bastante gente. Enquanto isto o processo ia correndo, né. [A Secretaria de Ação Social] Eles vêm participando depois, porque, para a realocação, precisa do Cadastro Único de todas as famílias, então o CRAS teve que participar efetivamente (E6-C).

Há outros dispositivos, comissões, grupos de trabalho ou coletivos instituídos para práticas de gestão colegiada, como demonstrado na descrição a seguir.

Hoje na verdade a gente conseguiu uma Comissão para assuntos de regularização fundiária e de realocação. Hoje a gente tem isto com respaldo de outras Secretarias. A Assistência Social, a parte jurídica. Que começou o ano passado. Porque assim, como eu estava à frente como assistente social e mais a psicopedagoga, a gente sugeriu a Comissão. [Instituída] Por um decreto municipal (E5-C). Específica só para os contratos de reassentamentos do governo federal. Não é todos os reassentamentos que se tem de áreas irregulares. É só para aqueles contratos que a gente tem recursos do governo federal (E4-C).

Quando se trata da constituição de colegiados consultivos ou deliberativos em que haja participação interdisciplinar e intersetorial, há, na maioria das vezes, elementos positivos, propositivos, que resultam desse tipo de prática, pois a regularidade de reuniões, ainda que para atividades de caráter rotineiro, diminuem as querelas da pequena política que por vezes se instaura no quadro do pessoal do Estado reduzindo os debates políticos mais ampliados. Igualmente, os colegiados

podem se converter em espaços de disputas e inimizades afetas aos pequenos poderes, entretanto guardam grande possibilidade — pela diversidade de participantes, de experiências técnico-políticas e, pelas trocas de cultura geral — de elevarem o nível do pessoal do Estado. O depoimento a seguir aponta algumas conquistas decorrentes da ação da comissão instituída intersetorialmente, sob a coordenação da Secretaria de Habitação.

[Esta Comissão, ela se reúne]Uma vez ao mês, pelo menos (E5-C). É consultiva, mas sai muitas ações daquela (E4-C) Sim, a gente faz as ações e encaminha para o jurídico (E6-C) É discutido. Mas pelo menos a gente consegue tirar da comissão algumas ações que ficavam presas com o técnico social, delegar responsabilidades (E5-C) Leva para a Comissão, então, vamos montar o processo tal, assim e assim assado. E é feito desta forma para mandar para o jurídico, vai ser decisão judicial, vai sair Edital, e ali é discutido e muitas são do CRAS, da Assistência Social, tem advogado, tem pedagoga, tem arquiteto. Então tem várias pessoas que pensam e cada um olha a sua área e ali você consegue visões diferentes e você consegue juntar e ver realmente que caminhos você vai seguir (E4-C).

Ao tratar de colegiados, Gramsci nos traz enormes contribuições quanto aos efeitos desses dispositivos para a crítica e para os avanços qualitativos das intervenções sociais "através da discussão e da crítica colegiada (feita através de sugestões, conselhos, indicações metodológicas, crítica construtiva e voltada para a educação recíproca), mediante as quais cada um funciona como especialista em sua matéria a fim de complementar a qualificação coletiva" (GRAMSCI, 2014a, p. 35–36) se elevando também o nível médio dos agentes estatais envolvidos.

Para isso há também que se ter clara a dimensão da individualidade que, conforme Gramsci (2014b), se traduz como "consciência da responsabilidade individual [...] A consciência

crítica não pode nascer sem uma ruptura do conformismo [...] sem um florescimento da individualidade" (p. 293).

Gramsci também nos presenteia com uma lição de estratégia e tática política que pode muito bem servir aos horizontes dos agentes implementadores de políticas públicas, qual seja, a

Convicção cada dia mais enraizada a de que, não menos do que as iniciativas, conta o controle de que a iniciativa seja efetivada, que meios e fins coincidam perfeitamente e que só se pode falar de almejar um fim quando se sabe predispor com exatidão, cuidado, meticulosidade, os meios adequados, suficientes e necessários (nem mais, nem menos, nem aquém, nem além do alvo) (GRAMSCI, 2014b, p. 325).

Outro elemento que demonstra o caráter regulador do Estado na produção do espaço e que se configura também como dispositivo está dado pela grande quantidade de leis e normas administrativas operacionais detalhadas, as quais os técnicos precisam conhecer, tomar como parâmetro de suas ações no município, que restringem sobremaneira a autonomia dos agentes implementadores.

Nessa mesma questão, mas sob outra perspectiva, na medida em que há um marco regulatório centralizado em nível federal, dá a impressão que a política pública se faz de modo mais transparente, com diretrizes e princípios claros. Mas, no fundo, o que determina que essas diretrizes e princípios serão de fato guias para a implementação da política pública, são os parâmetros dos agentes que fazem aquela política, que poderão operá-la de modo tecnoburocráticos ou com finalidades exclusivamente gerencialistas.

Esses foram alguns dispositivos que, percebemos, dificultam ou podem potencializar o trabalho intersetorial, porém, tendo a clareza de que o trabalho intelectual de compreender as relações de forças macrossociais implicadas no processo e de instrumentalizar com informações a população envolvida pode contribuir para a superação das pequenas disputas e contribuir na potencialização de causas mais amplas.

No Brasil, nos parece que o Estado está apostando muito mais numa perspectiva normatizadora, reguladora, do que num investimento de qualificação e formação política dos próprios agentes. E essa nos parece a tarefa da formação crítica também das instituições de ensino e pesquisa, aliada à dinâmica político-social das organizações democrático-populares. Possibilitar ao pessoal do Estado se perceber como pessoal técnico-político, cuja dimensão de atividade intelectual pode resultar em compreender o poder dos pareceres técnicos junto à burocracia executiva, também pode se configurar como potência em termos de trabalho coletivo (interdisciplinar), evitando que no cotidiano do trabalho no âmbito do Estado se caia na passividade intelectual, conforme nos aponta Gramsci (2014a).

Os elementos sociais empregados no trabalho profissional não devem cair na passividade intelectual, mas devem ter à sua disposição por iniciativa coletiva e não de indivíduos, como função social orgânica reconhecida como de utilidade e necessidade pública) institutos especializados em todos os ramos de pesquisa e de trabalho científico, para os quais poderão colaborar e nos quais encontrarão todos os subsídios necessários para qualquer forma de atividade cultural que pretendem empreender (GRAMSCI, 2014a, p. 41).

No caso em análise, constatamos que, para o desenvolvimento do Plano Diretor de Paranaguá, houve uma presença importante da academia e participação popular organizada, o que assegurou avanços em termos de concepção do desenvolvimento urbano proposto, porém não incorporado organicamente pelo grupo de agentes estatais entrevistados — apenas em uma situação se confirma a participação ativa nos debates e proposições do referido plano — ou mesmo tendo incorporados seus resultados no cotidiano do trabalho.

A iniciativa coletiva para que a ação do pessoal do Estado seja edificada sob estratégias intersetoriais pode suscitar um salto qualitativo em direção a práticas mais democráticas e articuladas com outras forças socialmente organizadas. Tal qual nos fala Gramsci (2014a), em passagem já mencionada no

capítulo dois desta tese, em relação ao intelectual e que, por sua própria análise, se aplica também ao pessoal do Estado, já que a questão dos funcionários é também em alguma medida a questão do intelectual.

O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas numa inserção ativa na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanente”, já que não apenas orador puro, mas superior ao espírito matemático abstrato; da técnica-trabalho, chega à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, sem a qual permanece “especialista” e não se torna “dirigente” (especialista + político) (GRAMSCI, 2014a, p. 54).

Por fim, há que termos presente que o trabalho coletivo necessita exatamente de pessoas que possuam sentido de equilíbrio, “um domínio seguro de si mesmo, uma disciplina moral que lhe permita subordinar voluntariamente seu próprio interesse egoísta aos interesses mais vastos da sociedade em que vive” (GRAMSCI, 2014a, p. 99).

Quando nos propusemos a uma pesquisa focada nos agentes estatais implementadores de políticas públicas, reconhecemos a existência do Estado com uma materialidade institucional, o reconhecemos também como forma política diretamente derivada da forma social capitalista e nos propusemos a analisar de que modo práticas intersetoriais poderiam servir de referência à ampliação do debate do próprio Estado, das práticas de seu pessoal mas também como tais agências, se democráticas, poderiam encontrar mais ou menos consonâncias com práticas de sujeitos coletivos da sociedade civil, numa visão que conceba o próprio pessoal de Estado, na lógica do Estado ampliado.

Esse foi um elemento que não se colocou anterior ou concomitantemente às questões de pesquisa da tese, mas que, à medida que buscávamos conteúdos para aprimorar o debate de quem é e como se caracteriza esse pessoal do Estado a que nos referimos como agentes implementadores de políticas públicas, no quadro mais amplo dos intelectuais ou dos coletivos

organizados pelos quais se evidenciam disputas societárias, nos deparamos com apontamentos dispersos no quadro de autores filiados ao marxismo e que nos possibilitaram algumas reflexões adicionais. Houve a clareza, entretanto, que o processo de conversão de grandes massas não é molecular, há que ter direção intelectual (e esta é dada por organismos coletivos, por exemplo, partido político, associado a outros aparelhos privados de hegemonia, na produção de uma vontade coletiva nacional-popular), e que o trabalho dos agentes implementadores de políticas públicas é molecular. No entanto, há elementos de contribuição a esse processo, ao menos na relação interprofissional — é necessário colocar em questão as finalidades do trabalho desenvolvido, sua apropriação e execução o mais criticamente possível, pois essas referências permitem relativizar interesses imediatos, pessoais, em razão da função social desempenhada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Descobrir por si mesmo uma verdade, sem sugestões e ajudas exteriores, é criação, mesmo que a verdade seja velha, e demonstra a posse do método; indica que, de qualquer modo, entrou-se na fase de maturidade intelectual, na qual se podem descobrir verdades novas. Gramsci - 2014a.

As análises e reflexões apresentadas até aqui talvez não tenham trazido verdades novas, mas se constituíram para nós como um processo altamente esclarecedor quanto aos caminhos possíveis a percorrer para responder a outros tantos questionamentos que nos colocamos no cotidiano do trabalho acadêmico, não só da pesquisa mas, centralmente, no trabalho docente de formação profissional em Serviço Social.

O caminho percorrido nos possibilitou uma aproximação a fenômenos estruturais e conjunturais da realidade estudada. Permitiu processar mediações do aparente com o universal para explicitar elementos substanciais da realidade investigada.

Possibilitou-nos perceber que a organização econômica capitalista, sob as características hoje predominantes, é avessa ao liberalismo clássico do mercado — que se assentava na livre concorrência e na ausência do Estado — e demanda cada vez mais a intervenção reguladora do Estado em prol da manutenção desse sistema, o qual, segundo Paulani, "é marcado pela discricionariedade pelo compadrio e pelo privilégio" (2010), práticas que se reproduzem em nível superestrutural.

Esse percurso nos fez ver de um horizonte mais ampliado como a atividade interventiva cotidiana, pelos inúmeros determinantes da própria realidade do mundo do trabalho, associados a um reducionismo da política (a vida cotidiana nos mantém presos aos referenciais do modo de sociabilidade capitalista), pressiona os agentes implementadores a manter-se focados na produção de respostas urgentes demandadas pela imediaticidade da realidade social, quando não, presos a

elementos da pequena política, e os limita a práticas inventivas baseadas em valores que tenham a emancipação humana no horizonte.

Frente ao desafio de superar a pequena política, encaramos o processo de doutorado como um momento de construção e afirmação das convicções teóricas mas também como um tempo mais viável (ainda que muito aquém daquele que idealizávamos) para a necessária revisão de leituras contemporâneas da abordagem do Estado no campo marxista. Buscamos também, ao utilizar autores dos séculos XX e XXI, nos aproximar de análises conjunturais recentes, identificando nelas as categorias analíticas da clássica construção da economia política marxiana, que ainda se mantêm atuais e que nos permitiram compreender os determinantes estruturais do fenômeno estudado, mas centralmente aquelas revisitadas e ressignificadas, tais como o Estado, o pessoal do Estado, a produção social do espaço.

As conclusões a que chegamos podem ser tomadas como tendências de processos, não generalizáveis e sem a pretensão de avocar para si o *status* de verdades absolutas. Há também em nossas considerações finais indagações em aberto que permitem indicar caminhos de trabalhos investigativos futuros e também contribuições aos processos formativos de agentes implementadores de políticas públicas que integram o quadro do pessoal do Estado.

No percurso teórico sobre o Estado apresentado nesta tese, compartilhamos da concepção que o define como forma política do sistema capitalista, numa relação orgânica com a estrutura econômica mas também que considera sua ossatura material, sua tradução objetiva numa instituição. Essa dimensão do Estado como um organismo, uma instituição, um complexo de relações sociais, espaço e mecanismo de mediação entre estrutura política e estrutura econômica, tem uma relevância significativa nos processos de reprodução social, não somente pela via da regulação, mas com uma dimensão ativa e produtiva na dinâmica social. A dimensão produtiva propriamente dita está diretamente relacionada aos processos de implementação das políticas públicas, porém não de modo autonomizado, mas mediada pelas relações de classe e vínculos orgânicos que perpassam a agência de seu pessoal.

Tendo essa referência como central, entendemos que investigar temas afetos às políticas públicas, na particularidade da ação de agentes que ocupam o organismo estatal nos Estados contemporâneos, demandou de nossa parte explicitar as reflexões sobre o pessoal de Estado produzidas na tradição crítica.

Tais análises nos auxiliaram a fazer frente a uma das críticas comumente apresentadas pelo campo das ciências sociais, sob a qual a teoria marxista apresentaria limites para a análise do Estado no que toca à sua dimensão institucional e operativa, justificadas pelo entendimento de que essa tradição teórica dá ênfase ao caráter classista do Estado e estaria preocupada centralmente com a tomada do poder, e não com a dinâmica institucional de seu pessoal.

Em relação ao pessoal do Estado, reafirmamos a distinção entre burocracia e pessoal especializado, reiteramos o argumento de que o pessoal especializado não corresponde a um quadro técnico cujo conhecimento especializado porte qualquer grau de distanciamento das relações políticas. Assim como o Estado é a expressão da forma social capitalista, o pessoal do Estado, em igual modo, porta os traços dos vínculos orgânicos que mantém com a sociabilidade capitalista.

De Gramsci (2014a; 2014b) buscamos apreender, pelo quadro geral de sua filosofia da práxis e da concepção de Estado ampliado, constituído pela presença dos aparelhos privados de hegemonia, pelas correlações de forças e disputa da hegemonia política na formação de um novo bloco histórico, a abordagem mais complexa que se dá ao pessoal do Estado, não tratando indistintamente toda a burocracia. Ainda que esse autor trate das diferenças constitutivas do pessoal do Estado, não há em suas teses perspectiva quanto à organização coletiva desses sujeitos para além dos interesses corporativos ou de características conservadoras em razão das práticas subordinadas aos governos. Reconhece, entretanto, que o pessoal de Estado é central na educação do consenso e, como tal, integra um processo que se apresenta contraditório, podendo, sim, operar na via da manutenção, mas também desenvolver práticas que possam vir a ter, no quadro amplo das disputas políticas, peso decisivo na construção de hegemonia política para a emancipação humana.

Esses elementos, associados à noção de vínculo relacional do Estado (POULANTZAS), nos possibilitaram situar os agentes estatais implementadores de políticas públicas, portando nas características de intelectual, agente político e não meramente especialista ou técnico, ou seja, nos permitiram compreendê-los como sujeitos políticos.

Tais características são relevantes para que possamos pensar os agentes estatais implementadores da política pública como coletivo, construir noções que vão além dos elementos corporativos ou burocráticos que os agrupam com certa identidade, mas provocá-los a se perceberem na heterogeneidade dos vínculos que estabelecem com a forma de sociabilidade capitalista e com a estrutura de classes sociais. O desafio é que os agentes estatais implementadores de políticas públicas extrapolem os limites do trabalho especializado, técnico, e identifiquem alianças para além de relações corporativistas, mas com identidades de projetos societários distintos. E que, ao encontrar elementos identitários, vínculos de pertencimento a um coletivo que tem no horizonte o desejo de transformação desse modo de sociabilidade, possam atuar na implementação de políticas públicas, de modo democrático, crítico e criativo.

Por tais razões, demarcamos que as contradições que perpassam a agência do pessoal do Estado demonstram não ser possível caracterizá-lo como grupo cujas práticas simplesmente reproduzam a lógica capitalista nem atribuímos à sua relativa autonomia um caráter revolucionário, tal qual se atribui à classe trabalhadora. É possível o tomarmos como um significativo número de sujeitos com os quais podemos disputar posições no horizonte de sua construção como sujeito coletivo, comprometido com um novo projeto hegemônico, demarcando a sua diversidade constitutiva, evidenciando a falácia de o tomar sob a denominação de burocracia mas também, ao evidenciar a pluralidade de posições políticas, tencionar a produção de um sujeito coletivo comprometido com uma nova ordem societária.

Quanto às questões de pesquisa que colocamos ao iniciar esta trajetória, as retomamos agora com a síntese de nossas descobertas.

Em relação aos *determinantes e às condições sócio-históricas que geraram o processo de realocação dos moradores*

da região portuária de Paranaguá, identificamos os elementos seguintes.

a) Fatores e condições estruturais distintas nas duas comunidades. Para os moradores do Canal do Anhaia, os fatores ambientais e de saúde pública pesaram, por se tratar de uma área de proteção ambiental em que o Estado (municipalidade) colocou a meta de recuperação ambiental, bem como por se configurar como área imprópria para a habitabilidade humana, pois vinha apresentando riscos de doenças contagiosas, assim como a inexistente condição de saneamento, abastecimento de água potável e coleta de lixo. Para os moradores da Vila Becker, o determinante estrutural se vincula às relações econômicas, quais sejam de a área ocupada ser de propriedade da União, com destinação para atividades portuárias, bem como a prescrição normativo-legal do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado em 2007 em Paranaguá e em execução nesse período, reconhecer aquele território como de interesse para atividades portuárias. Ainda como elemento estrutural vinculado ao PDDI está a concepção de setorização do espaço urbano, atribuindo àquela área a destinação para fins industriais.

Além desses, o elemento determinante que mais pesa se inscreve no quadro amplo das reformas de infraestrutura no sistema portuário brasileiro que decorre desde 1993 e que culmina na elaboração e implementação do PDZPO de Paranaguá, atendendo dois objetivos estruturantes das ações portuárias: um, relativo à legalização e regularização da área para possibilitar tanto a expansão de instalações do porto público, mas principalmente o arrendamento para terminais de uso privado; e o segundo, decorrente do primeiro, é a redução de custos operacionais a partir da flexibilização das relações de trabalho portuárias, as quais hoje envolvem cerca de três mil Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs), vinculados a seis sindicatos de classe.

b) Elementos conjunturais também distintos nas duas comunidades. Na Vila Becker, o fato conjuntural desencadeador da proposição de realocação foi o vazamento de álcool do terminal público em 2007. Identificamos também, em análise ao PDZPO, o interesse do porto em regularizar tais áreas visando atender exigências do Conselho Nacional da Autoridade Portuária, que condiciona a liberação de recursos federais para

melhorias nos portos à existência de um plano de organização e modernização portuária.

Já no Canal do Anhaia, os sujeitos entrevistados (E4-C; E5-C) nos informam que a realocação decorreu de um surto de cólera em 2005, o que motivou os agentes estatais da área de saúde a denunciar tais condições. Isto associado ao diagnóstico apresentado no PDDI, que indicava essa área como de alto risco para os moradores, com prioridade nas políticas habitacionais. Aliado a esses dois elementos, também se colocaram disponíveis ao município recursos do governo federal via PAC para a construção de habitações a essas famílias.

Relativamente às circunstâncias em que as instituições envolvidas nesse processo foram acionadas, com quais finalidades e como se deu a dinâmica de intervenção dessas instituições e/ou órgãos respectivos, no processo de realocação?

As razões ocorrem de modo distinto. A entrada da APPA na intervenção à realidade de realocação da Vila Becker se dá pela determinação judicial de sua responsabilização quanto às providências administrativo-financeiras de repor moradias às famílias atingidas, porém esta não atua diretamente com a população, num primeiro momento, e sim contrata a COHAPAR para a execução das unidades residenciais. Num segundo momento, intervém em negociações diretas com os moradores das duas comunidades que ainda permaneciam no local.

Em relação ao Canal do Anhaia, nos foi possível constatar que a motivação de viabilizar o acesso a moradias em melhores condições de habitabilidade partiu da iniciativa de agentes implementadores da política pública em nível municipal, conhecedores das precárias condições do local. Nesse caso, o processo se articula ao que estava disponível de recursos federais ainda num momento que precede à implementação da PNH e do SNHIS. Ou seja, desde o princípio, há preocupação em envolver intersetorialmente um grupo mais ampliado de agentes de outras secretarias da municipalidade que não somente aqueles vinculados à Secretaria de Urbanismo e seu departamento de habitação.

Por outro lado, no caso do processo de realocação e determinação de intervenção da APPA no fenômeno, a judicialização da política pública tendeu a reduzir o espectro de ação do Estado sob princípios e diretrizes das políticas

formuladas nos marcos constitucionais. Ou seja, restringe o princípio de participação da sociedade civil, o qual possibilitaria que resultassem políticas públicas assentadas em desenhos mais democráticos, levando em conta a diversidade de aspectos sociais, econômicos e culturais da população que é sujeito da ação estatal.

A judicialização dessa questão em particular acabou por dar novo desenho e contorno a uma política, na medida em que o judiciário definiu como deveria ela ser operacionalizada, determinando a uma organização, como a APPA, que viabilizasse a moradia. Nesse sentido, a política pública é totalmente desconsiderada e em seu lugar se estabelecem práticas de provisionamento de moradias tipicamente associadas à moradia como mercadoria. Dispor de uma casa para os sujeitos mudarem do seu local originário, que passa a ter o uso determinado pelos interesses portuários, para outro local, dali distante, sem possibilidades de escolha.

O fato de o resultado imediato da política pública se apresentar com diferentes qualidades, a exemplo da produção da moradia (se reconhece a diferença de qualidade do produto executado para os moradores da Vila Becker em relação àquele acessado pelos moradores do Canal do Anhaia e a celeridade no processo de construção), reforça o discurso da ineficiência ou precária qualidade do serviço estatal, associado à ideia de que as outras organizações (COHAPAR, APPA), ainda que vinculadas ao Estado, operam sob parâmetros empresariais e de mercado, sendo mais eficientes, como se a política de habitação, sob os princípios estabelecidos legalmente, não portasse também a contradição de ser operada por empresas privadas que recebem o pagamento pelos serviços prestados, aos moldes do mercado.

Ainda, no desenvolvimento desse processo de realocação, os agentes implementadores são reconhecidos pelas instâncias institucionais judiciárias como mero executores — separação entre o gestor, que decide (no caso, Presidente APPA e sua procuradoria jurídica) e os agentes implementadores da política. Além disso, da parte responsabilizada, a APPA, há um forte viés à terceirização de Serviços, contrato de compra de unidades residenciais, sequer percebendo a necessidade de projeto social em empreendimento de tal monta, realizando o contrato sem

menção a projeto dessa natureza, o que não desonerou a COHAPAR de fazê-lo.

Evidenciamos também que, em comum, esses dois processos de realocação têm o fato de não se constituírem por verbas advindas dos recursos que integram o Fundo Nacional de Habitação, dessa forma não sendo condicionada sua execução nos termos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — o que implicaria uma gestão mais participativa dos processos, bem como o envolvimento mais direto das comunidades abrangidas.

Há menção à *intersectorialidade* no plano formal, em dispositivos jurídicos e institucionais afetos à política de habitação e nas políticas sociais com interface na realidade em análise, e quais concepções se denotam?

No caso da política de habitação, e mesmo pela análise que procedemos no Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI, há, sim, princípios e diretrizes que induzem à ação intersectorial. Percebemos a necessidade de os agentes implementadores tomarem conta deste processo e o utilizarem como referencial a instituir estratégias, processos e dispositivos intersectoriais que facilitem a ampliação da participação dos usuários diretamente interessados na questão do direito à moradia em Paranaguá.

Quais são os *elementos potenciais ao desenvolvimento de ações intersectoriais* identificados pela análise da situação de realocação e mediante a descrição da atuação das instituições envolvidas?

Um primeiro desses elementos está no domínio do PDDI, o qual porta, pela análise demonstrada no item 5.2, os indicativos em termos de princípios e diretrizes para a ação intersectorial. Outro elemento potencial é a própria dinâmica complexa que exige, para a operacionalização da política de habitação uma série de licenças, sejam ambientais ou construtivas, que podem ser redimensionadas em termos de fluxos e procedimentos definidos intersectorialmente e que, implementados, darão celeridade à política. Essa potencialidade se pauta na intersectorialidade como dispositivo de gestão, numa clara contribuição operacional, mas que pode impactar na redução de processos e instâncias burocráticas, na reavaliação de

prerrogativas para manter os objetivos e finalidades da política pública como direção.

As estratégias e possibilidades de ação na conformação da intersetorialidade são possíveis em circunstâncias nas quais se apresentem como princípios, diretrizes ou normativas documentais e principalmente quando os agentes percebem sua importância para a efetividade do trabalho cotidiano, para a eficácia da ação interventiva, porém não parando nessa intencionalidade, mas buscando se firmar na constituição de um *ethos* intersetorial.

Um dos principais elementos potenciais à ação intersetorial está dado pela realidade objetiva do limite territorial de Paranaguá, associado ao elemento estrutural de expansão portuária que impõe aos agentes implementadores de políticas a urgência de pensar, com a comunidade, saídas para a questão da habitação e do crescimento demográfico verificado e indicado anteriormente nesta tese.

A retomada do funcionamento do Conselho da Cidade como um espaço de debates, reflexões sobre os rumos da cidade, as soluções para a questão fundiária, para a projeção modelos de edificações que não impactem tão fortemente sobre a concepção de vida dessas famílias ou, ainda, que possibilitem às comunidades repensarem determinados hábitos frente a problemas estruturais, sem sucumbir às soluções prontas ou colocadas à disposição pela forma social capitalista, dependerá muito da vontade política e de iniciativa do município. E, nesta direção, envolver os próprios moradores atingidos no processo de reconstrução para que possam, em médio prazo, planejar juntamente as saídas e encontrar formas alternativas.

Quais e como se materializaram *as estratégias institucionais e/ou profissionais na construção de ações intersetoriais e quais dispositivos* foram acionados e/ou produzidos para a consecução desse fim?

O que percebemos é que mesmo que a estratégia intersetorial componha o quadro normativo da política, os agentes locais, no âmbito da organização estatal, não indicam qualquer ação na direção de formação de instâncias intersetoriais mais ampliadas, ou mesmo na reativação de Conselhos de políticas públicas.

Há, sim, estratégias de articulação intersetorial no âmbito do poder executivo municipal, com finalidades operacionais definidas, a exemplo do dispositivo jurídico implementado pelo Decreto n. 1.618 de 12 de junho de 2014, que criou a Comissão Especial para assuntos relacionados a reassentamentos. Igualmente o Conselho Municipal de Urbanismo tem finalidades estritamente operacionais e sua composição é bem reduzida.

Outras tantas questões nos foram sendo suscitadas ao longo da produção desta tese e ainda se colocam como desafios de pesquisa e possibilidades de pensarmos o devir: as intervenções na vida prática do Estado instituição.

Uma primeira delas está assim formulada: “O que resta aos agentes estatais implementadores de políticas públicas, que têm em seu horizonte um projeto ético-político de construção de uma nova ordem societária?”. Acreditamos que não podemos nos conformar com a ideia de não termos perspectiva, ou de perdermos a dimensão política de nossa constituição como sujeitos históricos. Mesmo tendo clareza dos limites que se colocam para um processo revolucionário, indicado por Lase (2012, p. 305–306) como impossível de fazer explodir as contradições de classe por dentro da ordem, mas tomando em conta também a ideia de reformismo revolucionário de Coutinho (2000) e reformismo radical Hirsch (2001), vislumbramos a necessidade de pôr em questão a potencialidade que práticas democratizantes encampadas pelo pessoal do Estado possam contribuir nesse processo.

Como se posicionam os agentes estatais nessa dinâmica? Acreditamos que, ao nos colocarmos essa questão, poderemos evidenciar alguns elementos materiais concretos (condições objetivas) para fazer avançar a luta, seja pela constituição de novos coletivos políticos contemplando o pessoal do Estado para espaços que vão além da lógica burocrático-corporativa. De igual modo, poder intensificar esse debate por dentro das estruturas sindicais, aliado a processos de formação política intensos, mesmo por dentro das organizações corporativas e de representações do funcionalismo estatal. Há uma minimização da força de agitação política (GRAMSCI, 2014b) dos coletivos organizados, os quais poderiam usar seus instrumentos de opinião (jornais corporativos ou não) para a difusão de temas e questões para além das clássicas pautas corporativo-sindicalista

um público mais ampliado. Também há uma minimização das possibilidades de participar construtivamente do espaço estatal, como produtores de novas estruturas organizativas das instituições estatais, na direção da autogestão em contraposição à ordem burocrático-gerencialista.

Em relação ao espaço social estudado, outra questão que nos colocamos é: “De que modo, frente ao processo de modernização do Porto e aos avanços de sua organização, as populações afetadas por essa nova demarcação poderão participar mais ativamente da busca de saídas para o fenômeno?”.

Penso que o processo hoje vivido já indicou conflitos, contradições e um enorme desgaste da relação dos entes envolvidos, já que tenderá a ter alguma flexibilização nos encaminhamentos de solução, mediante processos e acordos judiciais — parte da realocação (que acaba sendo das famílias em condições mais precárias, as quais se submetem ao que lhes é ofertado) e outro caminho, da indenização para aqueles cuja condição socioeconômica e cultural permite acessar os meios judiciais para assegurar direitos, nos marcos do que a legislação brasileira permite. Nesse caso, independentemente da discussão se é justo ou não o tratamento desigual, o fato é que, sob aquilo que se expressa como legal subjaz (no discurso midiático corrente) um sentido de justiça. E permanece o conflito no cotidiano do trabalho técnico social de que, de algum modo, suas práticas (de convencimento dos moradores à realocação) são deslegitimadas pela justiça.

Há condições materiais, objetivas, concretas para que o pessoal do Estado, ou melhor, os agentes estatais diretamente atuantes na questão tomem posições que influam mais diretamente nas decisões, seja pela via de sua auto-organização, seja pela via de subsidiar a população diretamente atingida. Se as famílias de menor poder aquisitivo foram convencidas pelos agentes estatais a saírem, e as demais conseguiram indenizações, os próprios profissionais da área de Serviço Social não deveriam indicar outras possibilidades de abordar o fenômeno, anteriormente à realocação? Não poderiam compor ou participar de instâncias deliberativas como a própria seara jurídica? Outros acordos seriam possíveis e viabilizados?

Além dessas, a quarta questão que nos colocamos: “Os promotores e juízes, ao excluírem o município da parte processual e nas oitivas, ouvindo somente advogados, limitam a atuação no fenômeno pela clássica forma de condenação ao reparo de dano?” Este é pensado monetariamente e na forma da mercadoria, casa — ao passo que, se chamassem ao pronunciamento a manifestação de agentes implementadores da política, uma série de elementos poderiam ser evidenciados já no início do processo, tais como: a) limitado espaço físico de área legalizada do município para dispor as novas edificações; b) induzir o município à apresentação e discussão pública sobre quais serão os novos espaços a serem destinados à habitação popular em Paranaguá; c) exigir da APPA a publicização dos estudos sobre os impactos sociais do novo ordenamento do Porto (Volume II do PDZPO, o que não se colocou disponível ao público), dentre tantos outros.

Da crítica à criação: o que conhecíamos opacamente (reivindicação de duas comunidades, Anhaia e Becker), algo localizado, pontual e o que passamos a desvelar e que não está visível à maioria da população do município de Paranaguá, e certamente também não está visível a muitos dos agentes implementadores de políticas públicas, são os seguintes elementos: a) a descoberta dos determinantes da ampliação portuária, que afetará tantos outros ou muitos mais moradores; b) a existência de uma proposta de Poligonal do Porto — que somente agora torna-se pública, em razão de dispositivos legais que exigem audiências públicas e a concordância da população no processo de realocação para, inclusive, a APPA conseguir captação de recursos federais do Programa de Modernização dos Portos.

No caso das realocações que ainda estão por vir, acreditamos que a possível grande ideia (fazendo menção à epígrafe de Gramsci que abre o Capítulo cinco desta tese) é, a partir de organizações que compõem o campo estatal, porém não governamental, envolver a população no processo, articular os diferentes níveis a uma decisão diferente do caminho já percorrido anteriormente. Nesse sentido, dois dispositivos contam para pensar outros padrões de intervenção: 1) o fato de já terem sido utilizados os mecanismos de indenização, como uma alternativa que respeita a liberdade, por parte de quem é

atingido, de escolha do local onde passar a residir — decisão que também reforça um caráter individualizado de respostas e pouco potencializador de organização coletiva; 2) a disponibilidade do instrumento jurídico denominado Concessão de Uso Especial para fim de Moradia (CUEM), regulamentada em Paranaguá pela Lei n. 2.829 de 11 de dezembro de 2007.

Nesse desafio, que força tem o pessoal do Estado, agentes envolvidos nesse processo, para ser propositivo, inclusive apresentando alternativas de medidas a serem designadas pelo judiciário?

Pensar a gestão do trabalho na perspectiva intersetorial para além de seu uso instrumental e de otimização de recursos públicos exige vínculos horizontais e, portanto, está ancorada em princípios democráticos e na participação ampla, negociada e propositiva. É possível dar concretude ao trabalho intersetorial pelas relações estabelecidas entre os sujeitos, porém essa dinâmica nem sempre é assegurada pelos planejamentos institucionais, e sim assegurada pela vontade política e disponibilidade dos sujeitos que a integram.

Se a estrutura jurídico-administrativa do Estado brasileiro é ainda fragmentada e setORIZADA, cabe aos agentes estatais implementadores de políticas públicas construir ações que envolvam os diferentes sujeitos na viabilização de estratégias para o trabalho nessa perspectiva — sem cair no messianismo ou voluntarismo. Ou seja, pensar as políticas públicas nessa perspectiva contribui para a evidência do poder político dos atores, a percepção de suas posições, o que lhes permite acessar informações, estabelecer alianças e influenciar nos resultados concretos da política social.

O estabelecimento de estratégias intersetoriais no trato de fenômenos complexos tem relevância não apenas para subsidiar processos interventivos, mas, para a consecução de ações intersetoriais, há que produzir espaços de trocas interdisciplinares, o que possibilita pôr em questão verdades estabelecidas *a priori* por um determinando campo de conhecimento.

Por fim, quanto às contribuições desta tese para o campo de conhecimentos e do trabalho profissional de Serviço Social, as visualizamos no sentido da apropriação e uso do referencial metodológico marxiano, expressas sob os seguintes aspectos:

a) a relativa autonomia teórico-política e técnica do profissional de Serviço Social demanda mediações tanto relativas às relações de trabalho em que se insere quanto outras que as extrapolem;

b) o necessário domínio das categorias ontológico-reflexivas que possibilitam a análise e explicação dos fenômenos partindo de sua objetividade fenomênica;

c) nas produções teóricas do Serviço Social, Mota afirma que há fragilidades de fundamentação "[...] que permitam estabelecer relações entre: conjuntura e estrutura, manifestações cotidianas e necessidades históricas, espontaneísmo e direção política dos processos, políticas sociais e intervenção do Estado, ideologias e práticas de classes" (MOTA, 2014, p. 700). De algum modo, tentamos gerar contribuições nessa direção, abarcando algumas dessas dimensões na produção de nossa tese.

Buscamos, por meio de análises entre o imediato e o mediato, identificar nexos, relações e mediações que pudessem, pela via da crítica, indicar possibilidades criativas de intervenção numa realidade particularizada, sem perder a dimensão de relação com a totalidade social.

Tal movimento de crítica e criação, na condição de profissionais de Serviço Social, cuja categoria profissional, desde o final da década de 1970, tem se posicionado criticamente, bem como se expressa em um projeto ético-político de mesma base, nos impele a tensionar as relações de produção e reprodução social, especialmente aquelas geradas pelo trabalho cotidiano no âmbito estatal. A tese apresentada buscou contribuir nessa direção indicando aspectos que podem ser tensionados por profissionais de Serviço Social, em aliança com outros profissionais num processo de construção de estratégias e dispositivos intersetoriais.

Nessa direção, uma estratégia relevante é a de constituir coletivos de agentes implementadores, com vistas a estudar em profundidade os fenômenos e a produzir respostas na forma de políticas públicas, mas que estas respeitem desenhos e tipologias que já são reconhecidas como mais democráticas que outras formas.

Ainda que tenhamos clareza de que a organização econômico-social pautada no regime de produção e acumulação

capitalista circunscreva o alcance das políticas públicas e sociais a limites que impeçam a universalização de direitos sociais, a efetivação da distribuição de riquezas e a construção de uma ética de justiça social vislumbrada no horizonte utópico de uma nova ordem societária, nossa tese é de que a condição histórico-social dos sujeitos em sua autonomia relativa (os homens fazem história) nos possibilita acreditar em alternativas, à medida que os agentes que atuam nas políticas públicas tomem para si a tarefa mediata de avaliar as condições históricas de construção de ações e relações de trabalho criadoras, e não meramente reprodutoras de uma ordem legal, formal-burocrática instituída.

Em defesa de tal tese, nosso trabalho buscou apontar possibilidades também pela via institucional, considerando as contradições presentes no espaço estatal, a autonomia relativa do Estado, as correlações de forças políticas que indicaram possibilidades de alianças para avançar em propostas de trabalho críticas e criadoras.

Essa dinâmica ainda não a encontramos constituída no campo que pesquisamos, mas permanece como uma utopia — um horizonte que se coloca como possível, pois não nos colocamos questões para as quais não tenhamos mínimas condições de solução, e isto difere de um desejo fantasioso — nos termos de Gramsci (2014a), porém, há que termos a humildade para dimensionar objetivamente nossa força em conjunturas de mudanças.

Portanto, relativamente a esses cuidados, que há de se ter no tratamento científico das estratégias políticas, compartilhamos das seguintes afirmações que nos apresenta Hirsch (2001)⁶⁰ em entrevista concedida para a editora da revista argentina Herramientas: a) impossível aos cientistas esboçar paradigmas ou desenhos concretos para sociedades alternativas, pois estas são "resultados de experiências humanas, de lutas políticas e de movimentos sociais" (HIRSCH, 2001); b) aos cientistas cabe a produção de reflexões e explicações "das tendências da experiência histórica, analisar a realidade presente sob processos e estruturas sociais"; c) os cientistas podem contribuir com suas análises no desenvolvimento de movimentos sociais que tenham no horizonte a emancipação social, porém, em

⁶⁰ Conteúdo de livre tradução pela autora.

absoluto, fornecem planos mestres e verdades fixas, pois teoria é, antes de tudo, disputa e crítica; d) o toque científico é um ato de ampliação do conhecimento mútuo de gente diferente, com experiências e antecedentes distintos.

Isso posto, como contribuição aplicada deste estudo, intencionamos realizar encontros de socialização da tese com os entrevistados, para que apresentemos a eles/elas, sob uma leitura com certo grau de distanciamento, a dimensão da complexidade do fenômeno, constituindo um espaço de discussão para gestação de estratégias inovadoras no percurso a vir em novos processos de realocação dos demais moradores atingidos pela expansão portuária, ou quiçá, regularização da área habitada ou de outorga do direito de uso àqueles a quem cabe tal direito.

Trabalhar intersetorialmente a política de habitação de fato, de modo efetivo, implica que os agentes implementadores de políticas públicas consigam acessar níveis de participação que, em uma estrutura hierárquica, só os decisores alcançam (aqueles que dão a direção da produção social do espaço urbano — gestores públicos, promotores públicos, juízes de direito), em aliança com atores integrantes da sociedade civil (moradores, cidadãos interessados) — fortalecendo os espaços públicos de decisão, como Conferências e Conselhos de Políticas Públicas para que sejam legitimados e respeitados.

No entanto, não há que negarmos essa condição da estrutura setorializada do Estado, mas apresentar a intersetorialidade como possibilidade de síntese das contradições e do movimento particular das relações setoriais que pode evidenciar aos agentes implementadores das políticas públicas a complexidade dos fenômenos e lhes fornecer elementos para desvelá-los em seus nexos e determinações mediatas. Desse modo, podemos nos colocar mais próximos da crítica e da criação, compreendendo o Estado como forma política da forma social capitalista.

Não é só o processo de perceber os componentes institucionais que produzem os sujeitos, mas, dialeticamente, como a forma social mesma de organização determina as instituições, estas se autonomizam de tal modo diante dos olhares comuns que parecem ser a origem de valores e racionalidades, constituindo os assujeitamentos, mas que, para

além deles, é possível gestarmos pequenas construções na direção da emancipação humana.

O "salto quântico" pode ser longamente esperado no "acelerador de partículas" dos conflitos em curso na longa indeterminação brasileira, mas há apenas traços dele por enquanto; não há ainda a formação de um conjunto previsível de partículas. A indeterminação não significa o estancamento das experimentações inventivas; quer dizer apenas que elas ainda não cristalizaram o campo de conflitos dentro do qual os atores devem se movimentar doravante.

Francisco de Oliveira - 2007

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Cinthia Maria de Sena. **Porto de Paranaguá: transformações espaciais decorrentes do processo de modernização capitalista e integração territorial entre os anos 1970 e 2010.** 2011. 298p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Programa de pós-graduação em Geografia, Curitiba, 2011.
- ALBINI, Karen. **Realocação, quando?** 2011. 74 p. Monografia (Graduação em Serviço Social da UFPR Setor Litoral) – Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2011.
- ALENCAR, Mônica Maria Torres de. O apoio às pequenas unidades produtivas no Brasil: alternativa ao desemprego ou (des)construção do trabalho assalariado no Brasil? In: FRANCISCO, E. M. V.; ALMEIDA, C. C. L. de (Org.). **Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2007. p. 99–117.
- _____. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do "nacional desenvolvimentismo" ao "nacional empreendedorismo". In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de (Org.). **Trabalho e segurança social: percursos e dilemas.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p. 117–137.
- ALMEIDA, Guilherme; SANTOS, Márcia Cristina Brasil. Intersetorialidade na efetivação do processo transexualizador do SUS: uma indispensável utopia. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 203–227.
- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. **Educação e infância na cidade: dimensões instituintes da experiência de intersectorialidade em Niterói.** 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói, 2010.

_____. Descentralização e intersectorialidade: desafios para a consolidação da política pública de educação. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 231–260.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 2 (42), p. 243–272, ago. 2011.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. **A saúde e o dilema da intersectorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

ANDRIGUETTO FILHO, José Milton. **Sistemas técnicos de pesca e suas dinâmicas de transformação no litoral do Paraná, Brasil**. 1999. 256f. Tese (Doutorado pelo Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná; Universidade Paris 7; Universidade Bourdeaux 2, Curitiba, 1999.

APPA. **Escritura Pública de Compromisso da APPA com morador da Vila Becker**. Paranaguá, 17 de novembro de 2009.

APPA; FEESC; LABTRANS. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá – PDZPO**. Florianópolis, julho de 2012. Disponível em: <http://www.autoridadeportuaria.pr.gov.br/arquivos/File/1_PDZ_d_o_Porto_de_Paranagua_Volume_1.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2014.

ARBILLA, José Maria. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas Argentina e Brasileira (1989–1994). **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 337–385, jul./dez. 2000.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 6–9, fev. 2003.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ Daniel; FUSARO, Edgard (Coord.). **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília; São Paulo: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; CEBRAP/CEM, 2007.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Elaine de; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; WESTPHAL, Marcia Faria. Práticas intersetoriais nas políticas públicas de promoção de saúde. **Physis** [online]. v.22, n.4, p. 1333–1356, 2012.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. Trabalho e economia solidária: crítica ao empreendedorismo como possibilidade histórica. In: FRANCISCO, E. M. V.; ALMEIDA, C. C. L. de (Org.). **Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 79–98.

_____. O lugar da economia solidária na nova gestão da pobreza e do trabalho. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. 127–163.

BARRETO, Raquel de Oliveira; PAULA, Ana Paula Paes de; GONTIJO, Felipe Marques Carabetti. As limitações das políticas de habitação portuguesas: reflexões sobre a importância da intersectorialidade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 627–643, dez. 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Rio de Janeiro: Cortez; FSS/UERJ, 2010. p. 152–174.

BEVILAQUA, Ciméia; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. **Revista de Antropologia USP**, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 2000.

BIDARRA, Zelimar Soares. Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia dos direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 99, p.483–497, jul./set., 2009.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. **La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad** en Gestión y Política Pública, D. F., México, v. XII, n. 1, 2003.

BLOGDALUCIANE. **Comunidade pede fechamento do terminal de álcool de Paranaguá**. Paranaguá, 1 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.blogdaluciane.com.br>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BORÓN, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2. ed. Trad. Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BORYSOW, Igor da Costa; FURTADO, Juarez Pereira. Acesso e intersectorialidade: o acompanhamento de pessoas em situação de rua com transtorno mental grave. **Physis**, v. 23, n. 1, p.33–50, 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade** [on line]. São Paulo, s/v, n. 112, p. 754–803, out./dez. 2012.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655–690, 1999.

BOURGON, Jocelyne. **Em busca de uma nova síntese para a administração pública**: textos para discussão. Brasília: ENAP, 2010. (Caderno NS6, 208p)

BOURGUIGNON, Jussara. **Concepção de rede intersetorial**. NUPES/UEPG, set/2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: abr. 2014.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993a**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis?L8625.htm>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Plano Brasil de combate à fome e à miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações do governo. Brasília: Presidência da República, 1993b.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República Câmara da Reforma do Estado. Brasília, novembro de 1995a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Decreto n. 1.467 de 27 de abril de 1995b**. Cria o Grupo Executivo para Modernização dos Portos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1467.htm>. Acesso em: maio 2015.

_____. **Emenda Constitucional n. 18, de 05 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, nov. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, nov. 2005a. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=politica+nacional+de+assistencia+social+download>>.

Acesso em: mar. 2012.

_____. **Lei 11.124 de 16 de junho de 2005b.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: jul. 2014.

_____. Justiça Federal do Paraná. **Decisão (liminar/antecipação da tutela)** Ref. Ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2 (PR). Prolatada pelo Juiz Federal Edilson Vitorelli Diniz Lima. Paranaguá, 19 de novembro de 2008a. p.1–7.

_____. Justiça Federal do Paraná. **Decisão (liminar/antecipação da tutela)** Ref. Ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2 (PR). Prolatada pela Juíza Federal Substituta Aline Lazzaron Tedesco. Paranaguá, 09 de dezembro de 2008b. p.1–2.

_____. Justiça Federal do Paraná. **Processo decorrente de ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2 (PR) / 0001643-88.2008.404.7008**. Data de autuação inicial: 13/11/2008. (Processo em tramitação, com últimos autos datados de 17/07/2014). Paraná, 2008c. Disponível em: <<http://www.jfpr.jus.br>>. Acesso em: ago. 2014.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná. **Ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2**. 2008d. Disponível em:<<http://www.jfpr.jus.br>>. Acesso em: jan/2012 a jun/2015.

_____. **Portaria 414 de 30 de dezembro de 2009a**. Estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário - PDZ. Secretaria Especial dos Portos. Disponível em:<http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/151135>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Justiça Federal do Paraná. **Decisão (liminar/antecipação da tutela)**.Ref. Ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2 (PR). Prolatada pela Juíza Federal Subst. Gabriela Hardt. Paranaguá, 26 de maio de 2009b. p.1–3.

_____. Justiça Federal do Paraná. **Decisão (liminar/antecipação da tutela)** Ref. Ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2 (PR). Prolatada pelo Juiz Federal Marcos Josegrei da Silva. Paranaguá, 20 de maio de 2010a. p.1–2.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Brasília: SNH, mai. 2010b, 212 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. **Cadernos SISAN**, n.1, Brasília: CAISAN, 2011. Disponível em:

<http://www.casacivil.ba.gov.br/files/Cadernos_sisan_01_2011.pdf>. Acesso em: maio 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 5. ed. (Válido a partir do exercício de 2013/Portaria Conjunta STN/SOF n. 02/2012). Brasília, 2012. 119p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de diagnóstico socioterritorial**. Brasília, MDS, Boletim gerado em 18 de outubro de 2013a. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/ead/ri/carrega_pdf.php?rel=vulnerabilidades>. Acesso em: mar. 2014.

_____. **Lei 12.815 de 05 de junho de 2013b**. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis n.5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis n.8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis n.11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76>. Acesso em: jun. 2015.

_____. Ministério da Saúde. DATASUS. **Cadernos de Informações de Saúde**. Paraná. 2014a. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/cadernos/pr.htm>>. Acesso em: maio-set. 2014.

_____. Justiça Federal do Paraná. **Certidão Narratória**. Ref. Ação civil pública n. 2008.70.08.001643-2 (PR). Assinada por Márcia do Rocio Tavares, Servidora da Secretaria. Paranaguá, 17 de junho de 2014b. p.1–3.

_____. Comitê Gestor do PAC. **Cadernos PAC 2: 9º Balanço 2011-2014**. Ano III. Brasília, 18 de fevereiro de 2014c. Disponível em:

<http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/9/PAC_9_completo.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

_____. Comitê Gestor do PAC. **Cadernos PAC 2:10º Balanço 2011–2014**. Ano III. Brasília, 27 de junho de 2014. 2014d. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/10/10PAC2-completo.pdf>>. Acesso em: mar. 2015.

BRAZ, Marcelo (Org.). **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (Org.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222–259.

BRONZO, Carla. Políticas Locais de Inclusão Social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias. **Serviço Social e Sociedade**, n. 89, p. 76–103, mar. 2007.

BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 50–81

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e Políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, n. 92, p. 5–21, nov. 2007.

_____. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 35, p. 119–160, 2010.

BUCI-GLUCKSMANN. **Gramsci e o Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a

promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência e saúde coletiva**. v. 14, n. 3, p. 851–860, jun. 2009.

_____. Um olhar sobre a intersectorialidade a partir da experiência de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 105–123

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. **XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública** ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas, 2007. (Primeiro premio).

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARTA CAPITAL. Sociedade. Movimentos sociais. **Participação popular: Entenda o novo (e controverso) decreto**. 11 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/faq-decreto-3508.html>>. Acesso em: jan. 2015.

CASTELO, Rodrigo. Carlos Nelson Coutinho e a controvérsia sobre o neoliberalismo. In: BRAZ, Marcelo (Org.). **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 287–320

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**.

2007. 228 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Unicamp, 2007.

CEF. Caixa Econômica Federal. **Programa URIAS**. Disponível em:<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/urban_regulariza_integra_assentamentos_precarios>. Acesso em: jul. 2015.

CODATO, Adriano. O espaço político segundo Marx. In: CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: UFPR, 2011. p. 127–160.

CODATO, Adriano. PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: UFPR, 2011. Prêmio Melhor obra científica de 2012 concedido pela ANPOCS. (Série pesquisa, n. 191)

COHAPAR. **Parecer de vistoria técnica a Vila Becker**. COHAPAR, Curitiba, 19 de julho de 2007a.

_____. **Relato do cadastramento de moradores da Vila Becker em Paranaguá**. Período de realização 20 a 24/08/2007, publicado em 30 de agosto de 2007. Curitiba: COHAPAR, 2007b.

_____. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná** – PEHIS. Curitiba, PR, dez. de 2011, v. I, II e III. Disponível em:<<http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=136>>. Acesso em: set./out. 2015.

_____. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br>>. Acesso em: jan. a out. 2015.

COMERLATTO, Dunia et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Rev. katálysis**, v. 10, n. 2, p. 265–271, dez. 2007.

COSTA, A. M.; PONTES, A. C. R.; ROCHA, D. G. Intersetorialidade na produção e promoção da saúde. In:

CASTRO, A.; MALO, M. (Org.). **SUS**: ressignificando promoção da saúde. São Paulo: Hucitec, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. Estratégia, reforma do Estado e políticas públicas no Brasil. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, vol. II, n. 4, p. 142–153, jul./dez., 2009.

_____. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista Administração Pública** [online]. Rio de Janeiro, v.44, n. 2, p. 239–270, mar./abr., 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**. Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

_____. A dimensão objetiva da vontade geral em Hegel. **Lua Nova**. n.3. São Paulo. CEDEC, 1998.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000b.

_____. Marxismo e “imagem do Brasil” em Florestan Fernandes. In **Gramsci e o Brasil**. Acesa.com, 2000a. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=90>>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **De Rousseau a Gramsci**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011a.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011b.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Renato. Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. **Revista Brasileira de Administração Política**– REBAP, v. 3, out., 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das Políticas Públicas. Campinas. Campinas: **Caderno de Pesquisa**, n. 82, UNICAMP/NEPP, 2009.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAGN, Rachel Raichelis (Org.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, PUC/SP, 1999.

DUARTE, Marco José de Oliveira. Construindo redes de cuidados na atenção à saúde mental, crack, álcool e outras drogas: intersectorialidade e direitos humanos. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p.187–201.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública** – RAP, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813–836, mai./jun. 2011.

FARIA, Carlos Aurélio P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21–29, fev., 2003.

_____. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC/MG, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio P; ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole (PUC/SP)**, São Paulo, SP, v. 11, p. 73–106, 2004.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. **Série Estudos**: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 45–59, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/viewFile/52/46>> Acesso em: nov. 2015.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Prefácio de José de Souza Martins. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIORI, J. L. O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Boitempo Editorial: São Paulo, 2013. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNO_S.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política social, intersetorialidade e desenvolvimento. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p.57–75

FONTES, Virgínia. Carlos Nelson Coutinho: intérprete do Brasil. In: BRAZ, Marcelo (Org.). **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 176–203

_____. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde; Fundação Oswaldo Cruz; Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Editora UFRJ, 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, p.211–259, jun. 2000. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: abr. 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte, 2006. 120p. (Contrato celebrado pela Fundação João Pinheiro (FJP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), PROJETO BRA/00/019–HABITAR-BRASIL/BID).

GODOY, Amalia Maria Goldberg. Reestruturação Produtiva e Polarização do Mercado de Trabalho em Paranaguá-PR. **Revista paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 99, p. 5–25, jul./dez. 2000. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/99/amalia.pdf>. Acesso em: set. 2015.

GODOY, André Luz de; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. A Burocracia Federal Brasileira e o Sincretismo de Relações Estado-Sociedade: O Caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **XXXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo: ANPAD, 19 a 23 de setembro de 2009.
GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas educativas, intersetorialidade e desenvolvimento local. **Educação e Realidade**. v. 38, n. 2, p. 627–648, jun. 2013.

GÓES, Liz Meira. **Conservação e grandes empreendimentos de infraestrutura no litoral do Paraná**: a ferrovia Lapa-Paranaguá. 2014. 108p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

GÓIS, João Bôsko Hora. A (difícil) produção da intersetorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 128–141, jan./jun. 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Sobre poder, política e partido**. Organização Emir Sader. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 2. (Os intelectuais. O princípio Educativo. Jornalismo). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014a.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. (Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014b.

GRANEMANN, Sara. Fundações estatais: projeto de estado do capital. In: BRAVO, Maria Inês de Souza e MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.). **Saúde na atualidade**: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ; Rede Sirius-Adufrij-SSind, 2011. p. 50–55. Disponível em: <http://abepss.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2012/07/Revista_cadernos_de_Saude_adufrij_pe_lasaude.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

_____. Fundos de pensão e a metamorfose do "salário em capital". In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 243–260.

GROSSI, Patricia Krieger; GUILAMELON, Lucimari Frankenberg. Intersetorialidade na política de saúde do idoso. **Textos & Contextos**, n. 6, ano V, dez. 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. Trad. Carlos Slak. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências)

_____. **O novo imperialismo**. 7. ed. Trad. Adail Ubirajara Sobra; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Ed. Loyola, 2013.

_____. **Condição pós-moderna**. 25. ed. Trad. Adail Ubirajara Sobra; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Ed. Loyola, 2014.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Trad. Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

_____. México: Entrevista de Joachim Hirsch. Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mar. 2001. Entrevista concedida à politóloga argentina Karina Moreno – **Revista Herramienta**. Disponível em: <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-16/entrevista-joachim-hirsch>>. Acesso em: abr. 2015.

IAMAMOTO, Marida Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, Octávio. Dialética e ciências sociais. In: FAVARETTO, Celso Fernando et al. (Org.). **Epistemologia das ciências sociais**. n. 19. São Paulo: EDUC, 1984. p. 93–106. (Série Cadernos PUC/SP)

_____. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. (Org.). **Karl Marx**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1992. (Coleção Sociologia)

IASI, Mauro L. Democracia de cooptação e apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 285–317

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Mapa de pobreza e desigualdade nos municípios brasileiros**. 2003. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

_____. Paraná. **Paranaguá**– produto interno bruto dos municípios – 2011. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=411820&idtema=125&search=parana|paranagua|produto-interno-bruto-dos-municipios-2011>>. Acesso em: jan. 2015.

_____. IBGE Cidades. **Censo 2010, síntese das informações**. 2014. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/233XZ>>. Acesso em: maio/jun. 2014.

_____. **Notícias**: Indicadores Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Brasília, IBGE, nov. 2011. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=3&idnoticia=2019&busca=1&t=indicadores-sociais-municipais-2010-incidencia-pobreza-maior-municipios>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

ICNEWS. Diário da Indústria & Comércio. Edição [online] de 11 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.icnews.com.br/2010.02.11/parana/iap-licencia-o-terminal-publico-de-alcool-de-paranagua>>. Acesso em: jun. 2014.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102–110, 2001.

INOJOSA, Rose Marie; JUNQUEIRA, L. P. Experiências Municipais: Desenvolvimento social e intersectorialidade na gestão pública municipal. **Conferência Nacional de Saúde online**. 1997. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cns/inovador/MUNICIPAIS.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2011.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico município de Paranaguá**. Curitiba, IPARDES, dez. 2013. Disponível em:

<<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=83200&btOk=ok>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

_____. **Caderno Estatístico município de Paranaguá.**

Curitiba, IPARDES, nov. 2015. Disponível em:

<<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=83200&btOk=ok>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos de 1990. In: CIMADAMORE A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. (Org.). **A pobreza do Estado**. Petrópolis: Clacso Livros, 2006. p. 61–86 (Coleção Clacso-Crop)

JAIME, Pedro. Dos encontros entre Estado e sociedade civil. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 69–91, jan./jun. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. 4.ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

JORNAL DOS BAIRROS. **Website**. Disponível em: <<http://www.jornaldosbairroslitoral.com.br>>. Acesso em: 8 set. 2015.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade** [online], v. 6, n. 2, p. 31–46, 1997.

_____. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35–45, nov./dez. 2000.

_____. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25–36, jan./abr. 2004.

_____. Articulações entre o serviço público e o cidadão. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 a 21 out. 2005.

KISS, Ligia Bittencourt; SCHRAIBER, Lilia Blima; D'OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. **Interface** (Botucatu), v. 11, n. 23, p. 485–501, dez. 2007.

LATOURE, Bruno. Como terminar uma tese de sociologia: pequeno diálogo entre um aluno e seu professor (um tanto socrático). **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 338–352, 2006.

LINHARES, Célia; LEAL, Maria Cristina. Cidades e cidadanias em devir: caminhos da escola cidadão ao bairro-escola em Nova Iguaçu. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 261–278

LIPPI, Mariana Ferreti. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. **II Congresso Consad de Gestão Pública** (Painel 37 – Políticas públicas e gestão: a questão metropolitana), Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000126.pdf>>. Acesso em: abr. 2014.

LOPES, Marcia Helena Carvalho. Políticas Setoriais Integradas. **III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**, Rio de Janeiro/Brasil, de 25 a 28 de novembro de 2008. Disponível em: <<https://www.violes.unb.br/matriz2011/acervo/artigos/Politicass%20Intersectoriais%20Integradas.pdf>>. Acesso em: abr. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC/MG, 2012. p. 20–49

MACIEL, David. Neoliberalismo e autocracia burguesa no Brasil. **V Congresso Internacional de Marx e Engels**, Unicamp, novembro de 2007. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/David_Maciel.pdf>. Acesso em: out. 2015.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Inclusão Social e Intersetorialidade: O longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Burguesia e contrarrevolução no Brasil: a sociologia brasileira e as raízes autoritárias e antidemocráticas da classe dominante. In: MONTAÑO, Carlos; BASTOS, Rogério Lustosa (Org.). **Conhecimento e sociedade: ensaios marxistas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

MARTINS, José de Souza. Prefácio. In: FERNANDES, Florestan, **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005. p. 9–23

MARX, Karl. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. Tradução Silvio Donizete Chagas. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2003.

_____. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Marx e Engels: História**. Trad. Florestan Fernandes et al. 3. ed. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **O manifesto comunista**. 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____. **A ideologia alemã.** Supervisão editorial Leandro Konder; Tradução Rubens Enderle; Nélio Schneider; Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Obras escolhidas.** v. 1. São Paulo: Editora Alfa Omega, [s/d].

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MARTINHAGO, Fernanda; OLIVEIRA, Walter Ferreira de. A prática profissional nos Centros de Atenção Psicossocial II (cap. II), na perspectiva dos profissionais de saúde mental de Santa Catarina. **Saúde debate** [online], v. 36, n. 95, p. 583–594, 2012.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, n. 8. Brasília: ENAP, 1997.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES, Rosilda et al. Promoção da saúde e redes de lideranças. **Physis**, v. 23, n. 1, p. 209–226, 2013.

MENEZES, Juliana Souza Bravo de. Fundos de pensão e a metamorfose do "salário em capital". In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012. p.243–260

_____. (Org.). **Saúde na atualidade:** por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ/Rede Sirius-Adufrj-SSind, 2011. p. 50–55. Disponível em: <http://abepss.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2012/07/Revista_cadernos_de_Saude_adufrj_pe_lasaude.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH: Política Social**, Belo Horizonte, n.3, p.10–14, maio/jul. 2002.

MIOTO, Regina Celia; SCHUTZ, Fernanda. Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional de assistentes sociais. **Seminário O direito à saúde e à proteção social nas faixas de fronteira**. Um balanço do debate acadêmico no sul da América do Sul. Pelotas, Antares, UCPEL, 2011.

MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200–220, jan./jun. 2010.

_____. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41–49, jan./jun. 2011.

_____. Intersetorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 41–75.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13–24, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: abr. 2014.

MOTA, Ana Elizabete. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**[online], n.120, p. 694–705, 2014.

_____. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. **Revista katálysis** [online], v.16, n. esp., p. 17–27, 2013.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95–120, jan./mar. 2010.

NETTO, José Paulo. **Marxismo impenitente**: contribuição à história das ideias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NOBRE, Leticia Coelho da Costa. Trabalho de crianças e adolescentes: os desafios da intersectorialidade e o papel do Sistema Único de Saúde. **Ciência e saúde coletiva**, v. 8, n. 4, p. 963–971, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. **Potência, limites e seduções do poder**. São Paulo: Unesp, 2008.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 15–45

OLIVEIRA, Iris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PARANÁ. **Diário Oficial do Paraná**. Edição eletrônica, n. 6080, 21 de setembro de 2009.

_____. **Governo do Estado** (site oficial). Notícia veiculada na coluna cidadão em 18 de janeiro de 2013a. Disponível em: <<http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=72706&tit=Familias-retiradas-de-area-de-risco-em-Paranagua-estao-de-casa-nova>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

_____. **Lei n. 17.895 de 27 de dezembro de 2013b**. Autoriza a transformação da Autarquia Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA em Empresa Pública, sob a mesma denominação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/entradaSite.do?action=iniciarProcesso>>. Acesso em: ago. 2015.

PARANAGUÁ. **Lei Complementar n.060 de 23 de agosto de 2007**. (Compilada). Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Paranaguá e dá outras providências. Paranaguá, 2007a. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 062 de 27 de agosto de 2007b**. (Compilada). Institui o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Paranaguá, e dá outras providências. Paranaguá, 2007b. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 063 de 23 de agosto de 2007**. (Compilada). Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social determina a criação das ZEIS I, II, III, IV e V, e dá outras providências. Paranaguá, 2007c. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei Ordinária n. 2822 de 03 de dezembro de 2007.**

Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e dá outras Providências. Paranaguá, 2007d. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. **Lei Ordinária n. 2827 de 11 de dezembro de 2007.**

Regulamenta os Instrumentos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, do IPTU Progressivo e da Desapropriação com títulos da Dívida Pública, previstos na Lei Municipal do Plano Direto. Paranaguá, 2007e. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. **Lei Ordinária n. 2829 de 11 de dezembro de 2007.**

Dispõe sobre Concessão de Uso Especial para fim de Moradia, de que trata a Medida Provisória n. 2.220/2001, e dá outras providências. Paranaguá, 2007f. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. Prefeitura Municipal de Paranaguá; Universidade Federal do Paraná – UFPR; Fundação da Universidade Federal do Paraná – FUNPAR. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranaguá 2007.** v. V – Mapas. Curitiba; Paranaguá, 2007g. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/portal-da-transparencia/plano-diretor>>. Acesso em: abr. a out. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 107 de 04 de dezembro de**

2009. Dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Paranaguá, estabelece diretrizes de gestão e dá outras providências. Câmara Municipal de Paranaguá, dez. 2009. Disponível em: <<http://camara-municipal-da-paranagua.jusbrasil.com.br/legislacao/864818/lei-complementar-107-09>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. **Termo Aditivo n. 1, ao Contrato n. 048/2010.** APPA e COHAPAR. Paranaguá, PR: 16 de junho de 2010.

_____. **Lei n. 3.224 de 16 de dezembro de 2011.** Estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política municipal de habitação de interesse social – PMHIS, Institui o plano local de habitação de interesse social – PLHIS e dá outras providências. Paranaguá, dez. 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em: out. 2015.

_____. **Decreto 2.746 de 14 de agosto de 2012.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Urbanismo. Paranaguá: mimeo, 2012.

_____. **Decreto n. 1.128 de 30 de dezembro de 2013.** Cria a Secretaria Extraordinária de Habitação e Assuntos Fundiários - SEMHAF. Paranaguá, 2013. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2013/112/1128/decreto-n-1128-2013-cria-a-secretaria-municipal-extraordinaria-de-habitacao-e-assuntos-fundiarios-semhaf.html>>. Acesso em: jul. 2014.

_____. Prefeitura Municipal de Paranaguá. **Mutirão de limpeza tira 160 toneladas de lixo de vários bairros de Paranaguá.** Notícia publicada em 28 de abril de 2014b. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/noticias/noticia5490.html>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. **Decreto 1.618 de 12 de junho de 2014a.** Cria Comissão Especial para assuntos relacionados aos reassentamentos dos contratos vigentes do Ministério das Cidades. Paranaguá: mimeo, 2014.

_____. Site oficial da Prefeitura Municipal de Paranaguá. 2015. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/index.php>>. Acesso em: jul. de 2014 a nov. de 2015.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado e emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010. p.109–134

PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de

assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 77, mar. 2004.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Política social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A intersetorialidade nas políticas sociais numa perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p.21–39

PERISSINOTTO, Renato. Marx e a teoria contemporânea do Estado. In: CODATO, A. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: UFPR, 2011. p. 127–160

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1961.

QUINTANEIRO, Tania et al. **Um toque de clássicos**. 2. ed. rev. e amp. (1ª reimpressão). Belo Horizonte: UFMG, 2003.

REPETTO, Fabian. Protección social em América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. **Revista Del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 47, jun. 2010. 19 p. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0065100.pdf>>. Acesso em: maio 2013.

RIZEK, Cibele. Verde, amarelo, azul e branco: o fetiche de uma mercadoria ou seu segredo. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 215–233

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174–188, jul./dez. 2010.

RODRIGUES, Marcelo, A. F. **Matriz Metodológica de Diagnóstico Sócio-Assistencial**: Uma aplicação a partir dos dados do município de Paranaguá. 2014. 135p. Monografia (Curso de Serviço Social da UFPR Setor Litoral) – Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2014.

ROCHA, Eliana do Pilar. **Nomes, rezas e anzóis**: tradição e herança caiçara. 2005. 101f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 77, mar 2004.

SAMPAIO, Ana P. Orçamento participativo de Vitória-ES. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, PUC-RS, v. 6, n. 1, jan./jun. 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução a teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 7–42

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**(Org.). Brasília: ENAP, 2006.

SCHUTZ, Fernanda. **A intersectorialidade no campo da política pública**: indagações para o Serviço Social. 2009. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, jun.

2005. Disponível em:

<<http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf>>. Acesso em: maio 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O bolsa família: intersectorialidade – dimensão central na implementação e nos resultados do programa. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 165–183

SIMIONATTO, I. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolíticação? **Cadernos Especiais**, n. 39, out./nov. 2006. Disponível em: <www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: abr. 2014.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65–86

_____. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p.15–20. fev. 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. 2006. 395f. Tese (Doutorado pela Escola de Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

TONET, Ivo. Interdisciplinaridade, formação humana e emancipação humana. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 725–742, out./dez. 2013.

TRENKLE, Norbert. Nem os baixos salários vos salvam! A ilusão do Capitalismo da miséria e das prestações de serviços. **Krisis Journal**[online], 31 de dez.1999. Disponível em: <<http://www.krisis.org/1999/nem-os-baixos-salarios-vos-salvam>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Marco de Ação de Belém. **VI Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos**. Brasília, abril de 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>. Acesso em: abr. 2015.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 3, p. 595–620, jun. 2014.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, E. R. e ALMEIDA, M. H. T. de. (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p. 141–151

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução: Waltensir Dutra. Revisão Técnica: Prof. Fernando Henrique Cardoso. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WIMMER, Gert Ferreira; FIGUEIREDO, Gustavo de Oliveira. Ação coletiva para qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersetorialidade. **Ciência e saúde coletiva**, v. 11, n. 1, p. 145–154, mar. 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 77–103

Entrevistas

- E1 – A Realizada em 6/2/2015 (transcrição 11 f. Devolutiva em 10/03/2015)
- E2 – B Realizada em 25/3/2015 (transcrição 12 f. Devolutiva em 15/04/2015)
- E3 – B Realizada em 25/3/2015 (transcrição 12 f. Devolutiva em 15/04/2015)
- E4 – C Realizada em 29/1/2015 (transcrição 9 f. Devolutiva em 11/03/2015)
- E5 – C Realizada em 29/1/2015 e 12/02/2015 (transcrição 09 e 10 f. Devolutivas em 10 e 11/03/2015)
- E6 – C Realizada em 29/1/2015 (transcrição 9 f. Devolutiva em 11/03/2015)
- E7 – C Realizada em 12/2/2015 (transcrição 10 f. Devolutiva em 10/03/2015)
- E8 – C Realizada em 6/2/2015 (transcrição 14 f. Devolutiva em 10/03/2015)
- E9 – C Realizada em 23/3/2015 (transcrição 10 f. Devolutiva em 14/04/2015)
- E10 – C Realizada em 23/3/1015 (transcrição 16 f. Devolutiva em 29/06/2015)

Sobre como terminar uma tese...

Você me perguntou como se faz para parar, eu só estou lhe dizendo que o máximo que você pode conseguir, como aluno de doutorado, é acrescentar, a um certo estado de conhecimento atual, um texto que possa ser lido pela banca examinadora, talvez por um punhado de informantes e dois ou três colegas de doutorado. Nada de muito extravagante nisso. Apenas um realismo raso.

Bruno Latour- 2006

APÊNDICE I

Termo de consentimento livre e esclarecido⁶¹

⁶¹ Apresentado ao CEPESH/UFSC e acordado com os sujeitos da pesquisa.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa denominada **Estratégias e dispositivos para a ação intersetorial nas políticas públicas**, de responsabilidade das pesquisadoras abaixo referidas:

Prof^a Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira - Docente UFSC, Orientadora da Pesquisa

Msc. Silvana Marta Tumelero - Docente UFPR/Doutoranda UFSC, Autora da Pesquisa

Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine no final deste documento, que está em duas vias. Uma dela é sua e outra da pesquisadora/doutoranda.

Justificativa, objetivos e procedimentos: O motivo que nos leva a estudar o problema da gestão pública, buscando compreender quais as condições viabilizam ou limitam a ação intersetorial de políticas públicas, **se justifica** pela importância que o tema passou a ter em estudos de diversas áreas de políticas sociais (assistência social; habitação de interesse social; segurança alimentar e nutricional; economia solidária) em debates sobre gestão social e governança, bem como pela intersetorialidade ter sido adotada como princípio e/ou diretriz de políticas públicas de corte social em nível nacional e em documentos de autoria de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de agências da Organização das Nações Unidas (ONU): OMS/OPAS; UNESCO; HABITAT; PNUD, que fomentam a ação intersetorial na implementação de políticas sociais na América Latina.

O **objetivo** desse projeto é Identificar e problematizar as condições sócio-históricas, os determinantes econômicos, as estratégias políticas e os dispositivos institucionais acionados pelo Estado que favorecem ou dificultam a ação intersetorial nas políticas públicas, a partir da problemática de realocação de moradores na região portuária de Paranaguá (PR).

O **procedimento** de coleta de dados se dará através de entrevista semi-estruturada com o(a) participante ou através da realização de grupo focal (com no máximo quatro participantes). A sua contribuição à pesquisa consiste em participar de uma entrevista ou do grupo de diálogo, sem qualquer prejuízo ou constrangimento.

Desconfortos, riscos e benefícios: Os procedimentos desta pesquisa não oferecem risco a sua integridade moral, física, mental ou efeitos colaterais. As informações obtidas através da coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, e para a composição do relatório de pesquisa, **resguardando sempre sua identidade**. A pesquisa **objetiva contribuir** com a melhoria de processos de gestão pública intersetorial, apresentando estratégias e metodologias inovadoras para o pessoal de Estado (servidores públicos que atuam em políticas públicas de corte social e que são os sujeitos desta pesquisa).

Forma de acompanhamento e assistência: A pesquisadora/doutoranda fará contato e agendará data, horário e local da entrevista ou grupo focal, que seja de comum acordo com o(a) participante. O local deverá assegurar privacidade dos diálogos. Em havendo concordância do(a) participante a entrevista ou grupo focal será gravada(o), com posterior transcrição, sob responsabilidade da pesquisadora. As transcrições serão encaminhadas aos participantes para conferência, permitindo que sejam feitas supressões, acréscimos ou ajustes que julguem pertinente.

Garantia de esclarecimento, liberdade de recusa e garantia de sigilo: Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a em qualquer fase da pesquisa, mediante

comunicação à responsável pelos seguintes meios: a) via telefone (41) 9994-1808; b) e-mail: siltumelero.ufpr@gmail.com; c) via fax n. (41) 3511-8361. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Custos da participação, ressarcimento e indenização por eventuais danos: A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira.

DECLARAÇÃO DO/A PARTICIPANTE E CONSENTIMENTO:

Eu, _____, fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pela pesquisadora sobre a pesquisa e os procedimentos nela envolvidos, bem como os benefícios decorrentes da minha participação. Foi me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento. A pesquisadora Silvana Marta Tumelero assegurou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Local: _____
 Data ____/____/____.

Nome do(a) Participante _____

Fone contato () _____ Ass: _____

Prof^a Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira Ass. _____

Pesquisadora Orientadora (48) 3233-5992

Msc. Silvana Marta Tumelero Ass. _____

Pesquisadora Doutoranda (41) 9994-1808

APÊNDICE II
Roteiro de Entrevistas

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Projeto de Pesquisa:

"Estratégias e dispositivos para a ação intersetorial nas políticas públicas: análise a partir da atuação de agentes estatais implementadores de políticas no processo de realocação de famílias da região portuária do município de Paranaguá (PR)"

Pesquisador/Doutoranda: Silvana Marta Tumelero

Orientadora: Prof^a Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira

Roteiro preliminar de questões para entrevistas

Organizamos nosso roteiro vinculando cada indagação à correspondente questão de pesquisa deste projeto.

1. Quais os determinantes e condições sócio-históricas geraram a situação de realocação das famílias da região portuária de Paranaguá?
 - a) Quais as razões que levaram à situação de realocação dos moradores da Vila Becker?
 - b) Houve momentos de análise conjunta dos agentes envolvidos na resolução da problemática de "realocação dos moradores da Vila Becker/Canal Anhaia"?
 - c) Como cada área percebeu o problema?

2. Em que circunstâncias as instituições envolvidas nesse processo foram acionadas, com quais finalidades, quais agentes técnicos foram mobilizados e como se deu a dinâmica de intervenção dessas instituições e/ou instâncias respectivas no processo de realocação?

- a) Como se deu a demanda por sua(s) ação/ações no fenômeno em discussão?
- b) Quais instâncias ou instituições o(s) acionaram?
- c) Como se deu sua entrada no processo?
- d) Para qual/quais finalidade(s) foram demandados?
- e) Demanda de respostas a uma atividade pontual?
- f) Parecer técnico?
- g) Atuação como mediador interinstitucional?
- h) Atuação como mediador político com a população a ser realocada?
- i) Que outros agentes estatais implementadores participaram do processo?
- j) Como os agentes estatais implementadores definiram e/ou demarcaram os territórios e campos de atuação das mais variadas políticas públicas implicadas no processo de realocação?
- k) No caso em análise, como cada órgão, setor, instituição ou nível de governo determinou sua função naquele espaço?
- l) A atuação das instituições presentes se deu de modo setorizado?
- m) Houve processos de construção conjunta de estratégias para a ação naquele *locus*? Ações intersetoriais? Ou multiprofissionais, interdisciplinares? Com que agentes ou órgãos?
- n) Em que momentos (do ciclo das políticas públicas) passaram a participar?

3. Quais e como se materializaram as estratégias institucionais e/ou profissionais na construção de ações intersetoriais e quais dispositivos foram acionados e/ou produzidos para a consecução desse fim? (Obs.: correspondente à questão de pesquisa n. 5.)
- a) Houve ou não ações e estratégias intersetoriais no processo?
 - b) Que práticas são desenvolvidas e que saberes têm sido mobilizados para a ação intersetorial naquele território determinado?
 - c) Houve a produção da chamada "concertação" da política pública para estratégia intersetorial como ela foi desenhada? Na forma de comissão intersetorial? A quem/qual instituição coube a coordenação dessa relação?
 - d) Foram instituídos formalmente protocolos ou outros acordos? Em que medida os agentes implementadores participaram da formulação desses acordos?
 - e) Houve, no processo de implementação, cooperação interinstitucional ou interprofissional? Com base em que critérios?
 - f) Houve constituição de instância suprasetorial (comissão, comitê gestor, etc.), para atuar no fenômeno?
 - g) Houve/há sobreposição de funções dos agentes que lá atuaram/atua(m)?
 - h) As práticas e estratégias implementadas sofreram interrupções, descontinuidades com mudanças de governo local, estadual ou nacional?

- i) Houve formulação de projetos de modo intersetorial (para o novo espaço a ser ocupado)? Como se deu sua execução? Setorialmente ou intersetorialmente?
- o) Como os agentes implementadores produziram suas ações? Houve presença de mediação com a comunidade?
- p) Que grau de autonomia tiveram em relação à estrutura organizacional e programática?
- q) Em que medida (quais e com que intensidade/envolvimento) participaram os Conselhos de políticas públicas de áreas respectivas às que participaram do processo de organização da realocação dos moradores?

ANEXO

Parecer consubstanciado do CEP

SECRETARIA DE ESTADO DA
SAÚDE DE SANTA
CATARINA/SES



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Estratégias e dispositivos para a ação intersetorial nas políticas públicas

Pesquisador: Vera Maria Ribeiro Nogueira

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 37492914.5.0000.0115

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 651.891

Data da Relatoria: 28/10/2014

Apresentação do Projeto:

Este é um projeto de tese de doutorado do Programa de Serviço Social da UFSC. O projeto de pesquisa se propõe a investigar que condições e determinantes sócio-históricos, político-culturais e institucionais viabilizam ou limitam a produção de dispositivos e/ou estratégias para a ação intersetorial de políticas públicas, a partir da problemática de realocação de moradores na região portuária de Paranaguá (PR), que decorre de uma ação judicial em 2008. O interesse no tema se dá pelos desafios que este fenômeno apresenta à gestão pública intersetorial e à articulação entre níveis de governo, na produção de políticas públicas de corte social. A intersetorialidade se apresenta como uma temática contemporânea de estudos no campo das ciências sociais e da ciência política e particularmente como uma estratégia de gestão inovadora das políticas públicas. O referencial teórico do projeto traz reflexões sobre as categorias Estado, pessoal do Estado, políticas públicas e intersetorialidade, pautados no referencial da teoria social crítica. Quanto à metodologia, lançaremos mão de análises documentais e pesquisa de campo através de entrevistas semiestruturadas, individuais, e, quando adequado, utilizaremos a técnica de grupo focal, com agentes estatais que participaram do fenômeno da realocação mencionada. A produção da tese se dará pela análise de conteúdo, buscando evidenciar as estratégias e dispositivos para ação intersetorial descritas pelos participantes, categorizadas e interpretadas com base no referencial teórico previamente definido no projeto e em referências complementares a categorias

Endereço: Rua Esteves Junior, 390, Andar Térreo - Biblioteca

Bairro: Centro CEP: 88.015-130

UF: SC Município: FLORIANÓPOLIS

Telefone: (48)3212-1880

Fax: (48)3212-1880

E-mail: cepem@saude.sc.gov.br

SECRETARIA DE ESTADO DA
SAÚDE DE SANTA
CATARINA/SES



Continuação do Parecer: 051.091

que surjam da análise, mantendo coerência epistemológica.

Objetivo da Pesquisa:

Identificar e problematizar as condições sócio-históricas, os determinantes econômicos, as estratégias políticas e os dispositivos Institucionais acionados pelo Estado que favorecem ou dificultam a ação Intersetorial nas políticas públicas, a partir da problemática de realocação de moradores na região portuária de Paranaguá (PR).

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os procedimentos desta pesquisa oferecem riscos mínimos a integridade moral, física, mental ou efeitos colaterais aos seus participantes. Visto que as informações obtidas através da coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, e para a composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre a identidade dos sujeitos participantes, conforme compromisso expresso pelas pesquisadoras. Por sua vez, a pesquisa objetiva contribuir com a melhoria de processos de gestão pública Intersetorial, apresentando estratégias e metodologias inovadoras para o pessoal de Estado (servidores públicos que atuam em políticas públicas de corte social e que são os sujeitos desta pesquisa). Considera-se que os benefícios do projeto superam os possíveis riscos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Projeto em conformidade com a Resolução CNS 466/12.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Termos em conformidade com a Resolução CNS 466/12.

Recomendações:

não constam.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não constam.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Rua Esteves Junior, 390, Andar Térreo - Biblioteca
 Bairro: Centro CEP: 88.015-130
 UF: SC Município: FLORIANÓPOLIS
 Telefone: (48)3212-1880 Fax: (48)3212-1880 E-mail: cnpes@saude.sc.gov.br

SECRETARIA DE ESTADO DA
SAÚDE DE SANTA
CATARINA/SES



Continuação do Parecer: 051.091

Considerações Finais a critério do CEP:

Todos os critérios presentes na resolução 466/2012 foram atendidos, portanto o protocolo foi aprovado em sua íntegra.

FLORIANÓPOLIS, 30 de Outubro de 2014

Assinado por:
ELIANE MARIA STUART GARCEZ
(Coordenador)

Endereço: Rua Esteves Junior, 390, Andar Térreo - Biblioteca
Bairro: Centro CEP: 88.015-130
UF: SC Município: FLORIANÓPOLIS
Telefone: (48)3212-1880 Fax: (48)3212-1880 E-mail: cepes@saude.sc.gov.br