



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**RACHEL FIGUEIREDO VIANA MARTINS LIMA**

**IDENTIDADE PROFISSIONAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: UMA  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE  
FISCALIZAÇÃO URBANA DE FORTALEZA, CEARÁ**

**FORTALEZA**

**2022**

RACHEL FIGUEIREDO VIANA MARTINS LIMA

IDENTIDADE PROFISSIONAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: UMA  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO  
URBANA DE FORTALEZA, CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Danielle Maia Cruz.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L71i Lima, Rachel Figueiredo Viana Martins.

Identidade profissional e precarização do trabalho : uma avaliação em profundidade da política municipal de fiscalização urbana de Fortaleza, Ceará / Rachel Figueiredo Viana Martins Lima. – 2022.

119 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Danielle Maia Cruz.

1. Agência de Fiscalização de Fortaleza. 2. Política de Fiscalização Municipal - Fortaleza (CE). 3. Precarização do trabalho. 4. Políticas públicas. 5. Identidade profissional. I. Título.

CDD 320.6

---

RACHEL FIGUEIREDO VIANA MARTINS LIMA

IDENTIDADE PROFISSIONAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: UMA  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO  
URBANA DE FORTALEZA, CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/09/2022

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Danielle Maia Cruz (Orientadora)  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Marta Alves da Silva  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me abençoou na realização desse sonho e me sustentou ao longo de toda essa desafiadora jornada.

Ao meu filho, Anibal Neto, que me inspira a sonhar e a ser uma pessoa melhor a cada dia.

Aos meus pais e ao meu irmão, que sempre se alegraram com minhas vitórias, me ensinaram sobre determinação, responsabilidade, determinação e disciplina, além do exemplo que sempre me foi passado desde criança e que me inspira até hoje, de que os estudos nos fazem chegar muito longe.

Aos meus familiares, que me apoiaram de todas as formas, me dando forças para continuar, mesmo quando eu desanimava.

À minha orientadora, Dra. Danielle Maia, pela paciência, grande aprendizado, incentivo e por sempre acreditar no meu potencial nesse processo.

A todos os meus professores e demais funcionários do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), e da banca examinadora, pelas riquíssimas contribuições e experiências compartilhadas e pela oportunidade de sempre estar aprendendo.

À Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza (AFIM) pela grande oportunidade de poder pesquisar sobre a política municipal de fiscalização e contribuir no engrandecimento da cidade de Fortaleza e da categoria da fiscalização.

À minha turma do mestrado, com os quais pude dividir tantos momentos de alegria de aflição ao longo dessa jornada.

E aos amigos e amigas, que torceram a todo momento, me apoiaram, e que de alguma forma, fizeram parte dessa experiência. Minha eterna gratidão.

## RESUMO

Essa dissertação tem como objetivo avaliar a política municipal de fiscalização de Fortaleza, instituída pela Lei complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014, com foco nas questões que articulam precarização do trabalho e identidade profissional. Para tanto, o campo de pesquisa é a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), em razão da institucionalização de uma política municipal de fiscalização integrada que, centrada na lógica neoliberal desde a década de 1970, vem colocando em cena diversas transformações nos vínculos profissionais dos fiscais com sua categoria e com os sentidos conferidos ao trabalho. A pesquisa fundamenta-se na abordagem da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2011a e 2016), pois o foco é realizar uma análise em múltiplas dimensões do programa e, nesse sentido, apreender as subjetividades dos diversos atores envolvidos na política. A ideia é realizar uma avaliação que possibilite a confluência de paradigmas, colocando em diálogo sobretudo o interpretativista com o crítico. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa tem natureza qualitativa com ênfase na análise de documentos oficiais, pesquisa bibliográfica, observações de campo e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa visa ainda apontar a construção de indicadores de avaliação a partir dos dados qualitativos coletados, trazendo contribuições para a avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza. Dentre os resultados obtidos na pesquisa de campo, revela-se que a precarização dos fiscais da AGEFIS está atrelada a generalização das suas competências, a padronização das ações fiscalizatórias e a busca pela meta de produtividade que acarretam na perda da qualidade do trabalho fiscalizatório e acabam por gerar insegurança, instabilidade, adoecimento entre os servidores e falta de identificação com o trabalho que executam.

**Palavras-chave:** avaliação em profundidade; políticas públicas; identidade profissional; precarização do trabalho; fiscalização municipal.

## ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the municipal inspection policy of Fortaleza, established by Complementary Law nº 190, of December 22, 2014, focusing on the issues that articulate the precariousness of work and professional identity. To this end, the research field is the Fortaleza Inspection Agency (AGEFIS), due to the institutionalization of a municipal policy of integrated inspection that, centered on neoliberal logic since the 1970s, has been putting on the scene several transformations in professional ties. of inspectors with their category and with the meanings given to the work. The research is based on the in-depth evaluation approach (RODRIGUES, 2008, 2011a and 2016), as the focus is to carry out an analysis in multiple dimensions of the program and, in this sense, to apprehend the subjectivities of the various actors involved in the policy. The idea is to carry out an evaluation that allows the confluence of paradigms, putting in dialogue, above all, the interpretivist with the critic. From the methodological point of view, the research has a qualitative nature with emphasis on the analysis of official documents, bibliographic research, field observations and semi-structured interviews. The research also aims to point out the construction of evaluation indicators from the qualitative data collected, bringing contributions to the evaluation of the municipal inspection policy in Fortaleza. Among the results obtained in the field research, it is revealed that the precariousness of AGEFIS inspectors is linked to the generalization of their competences, the standardization of inspection actions and the search for the productivity goal that lead to the loss of quality of inspection work and end up for generating insecurity, instability, illness among the servers and lack of identification with the work they perform.

**Keywords:** in-depth assessment; public policy; professional identity; precariousness of work; municipal inspection.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição das GEREFÍ's.....	70
Figura 2 – Sistema Fiscalize.....	73
Figura 3 – Fiscalização integrada.....	88
Figura 4 – Roteiro de Fiscalização.....	92

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixos Analíticos da Avaliação em Profundidade.....	33
Quadro 2 – Números de ordens de serviço.....	89

## LISTA DE SIGLAS

ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental
AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza
AFIM	Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza
ANAFISC	Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Atividade Urbana
CEVISA	Célula de Vigilância Sanitária
CFO	Coordenadoria de Fiscalização de Obras
ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
GRPFOR	Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza
GEFAE	Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas
GEREFI	Gerência Regional de Fiscalização
GT	Grupo de Trabalho
IMPARH	Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PT	Partido dos Trabalhadores
SER	Secretaria Executiva Regional
SPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SMAFIS	Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização de Belo Horizonte
VISA	Vigilância Sanitária

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	PERCURSO METODOLÓGICO: PERSPECTIVAS CONTRA – HEGEMÔNICOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1	Avaliação contra-hegemônica de políticas públicas.....	23
2.2	Situando a avaliação em profundidade e seus processos metodológicos .....	32
3	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E IDENTIDADE PROFISSIONAL .....	36
3.1	Capitalismo Contemporâneo e Transformações no Mundo do Trabalho.. .....	36
3.2	Trabalho precário e os Vínculos Identitários Profissionais.....	48
4	A POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA E O SEU CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO .....	57
4.1	A política fiscalizatória de Fortaleza .....	57
4.2	A criação da AGEFIS e suas mudanças na política de fiscalização municipal.....	64
5	ANÁLISE DE CONTEÚDO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	75
5.1	A implementação da Política Municipal de Fiscalização e seus paradigmas orientadores.....	75
5.2	Mecanismos de concretização da fiscalização integrada à política municipal de fiscalização.....	80
5.3	Conteúdo do programa: entre seus objetivos e sua efetivação.....	88
6	A POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA E A PERSPECTIVA DOS SUJEITOS .....	90
6.1	Mudança no trabalho trazida pela AGEFIS: a tal da precarização e da identidade profissional dos fiscais .....	91
6.1.1	<i>Criação e Implementação da AGEFIS: novo modelo de fiscalização municipal.....</i>	<i>91</i>
6.1.2	<i>Nova modalidade de trabalho: fiscalização integrada .....</i>	<i>95</i>
6.1.3	<i>Nova produtividade: GEFAE.....</i>	<i>102</i>
6.2	Das perspectivas: O futuro da AGEFIS .....	105

<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>110</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>113</b>
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa é avaliação de políticas públicas, trabalho precarizado e identidade profissional. O objetivo é avaliar o programa municipal de fiscalização da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) com foco na precarização do trabalho e seus efeitos nas questões identitárias, especificamente nos sentidos de pertencimento do fiscal com sua categoria profissional e relação com o trabalho.

A AGEFIS surgiu na gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013 - 2020), quando uma de suas primeiras providências foi a realização de uma reforma administrativa, através da lei complementar nº 137, de 08 de janeiro de 2013, a qual criou secretarias, fez a junção de outras, bem como elaborou um relatório, através do decreto nº 13.181/2013, sugerindo a criação de uma agência de fiscalização.

O propósito de criação da AGEFIS foi a implementação de uma política municipal de fiscalização urbana e sanitária em conformidade com a política governamental em total obediência à legislação aplicável, conforme artigo 2º, da Lei Complementar nº 190/2014. De acordo com os documentos, sua diretriz principal é a reforma do modelo de fiscalização municipal, unificando todo o corpo de fiscais, padronizando o seu *modus operandi* e estabelecendo metas para a execução e finalização das atividades fiscais, criando, portanto, um modelo de fiscalização integrada, no qual os fiscais passassem a atuar em todos os assuntos de fiscalização, indistintamente.

Antes da implementação da AGEFIS, entre os anos de 1997 a 2013 a fiscalização de Fortaleza fundamentava-se na distribuição dos fiscais em sete Secretarias Executivas Regionais (SER's), tais como a antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor (Procon), Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Coordenadoria de Fiscalização de Obras (CFO/SEINF), Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (Acfor) e Célula de Vigilância Sanitária (Cevisa). Nesse modelo, os fiscais atuavam de maneira especializada e restrita.

A implantação do modelo de fiscalização integrada provocou algumas mudanças que chamam a atenção, dadas inúmeras queixas dos fiscais. Passou-se a exigir do fiscal por meio de decretos, portarias e lei o domínio de várias temáticas, generalizando o seu trabalho, além da implantação de metas para calcular a produtividade do serviço desempenhado, bem como a retirada do poder discricionário do fiscal, pois tornou os roteiros de fiscalização ato administrativo vinculado, fazendo com que o fiscal tenha que utilizá-los, obrigatoriamente, ao invés da lei.

Outro aspecto trazido pela fiscalização integrada é que alguns fiscais respondem por mais de uma Secretaria Executiva Regional, o que ocasiona a falta de conhecimento do resultado final do trabalho realizado no campo. Note-se ainda que nos ambientes de trabalho são frequentes a insuficiência de computadores, trenas, máquinas fotográficas, material de escritório e transportes para o deslocamento dos fiscais, impactando, de maneira considerável, o dia a dia dos fiscais.

Nesses seis anos de criação da AGEFIS, percebe-se, através de observações diretas e conversas informais, que as mudanças e cobranças na execução das demandas são constantes e unilaterais, não havendo qualquer diálogo entre gestores e fiscais, havendo ainda falta de capacitações que torne os fiscais mais habilitados para a realidade que vivenciam, além de maior segurança no momento do exercício do poder de polícia.

Portanto, o pressuposto é que todas essas questões, atreladas ao avanço de uma lógica neoliberal na administração pública no Brasil, desde a década de 1990, vêm levando fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária a interrogar sobre o seu lugar de fiscal na Agência de Fiscalização, ocasionando instabilidades na coesão da categoria. Como parte desse corpo coletivo<sup>1</sup>, algumas questões me inquietaram, ocorrendo a partir dessas vivências o despertar para a temática, especialmente a partir de minha inserção no corpo de diretores da Associação dos Fiscais do município de Fortaleza (AFIM), quando assumi no ano de 2018 a diretoria de relações públicas e tive a oportunidade de conhecer mais de perto as insatisfações da categoria, além das perspectivas dos gestores da prefeitura de Fortaleza no que diz respeito ao trabalho realizado pelos fiscais que atuam na AGEFIS.

<sup>1</sup> Atuo como servidora pública do cargo efetivo de fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária da AGEFIS desde o ano de 2012.

Tal experiência foi imprescindível para os questionamentos que levaram à construção do presente objeto de pesquisa, especialmente no que toca às mudanças laborativas a partir da implementação da fiscalização integrada, tendo como enfoque os impactos dessas mudanças na identidade profissional dos fiscais, tanto de forma individual como coletiva.

Os aspectos observados chamam a atenção sobre a problemática da precarização do trabalho no âmbito de agências públicas responsáveis pela fiscalização urbana e sanitária da cidade. Note-se que a construção dessa política pública incorporou práticas da administração pública gerencial numa lógica neoliberal que dificulta a percepção do fiscal como parte integrante da agência.

Conforme apontado anteriormente, essas mudanças no cerne da AGEFIS estão alinhadas a transformações no mundo do trabalho, ocorridas notadamente a partir da década de 1970, através da crise estrutural do capitalismo. O advento do regime de acumulação flexível provocou impactos nas relações de trabalho. Na esfera da administração pública, essas modificações têm sido percebidas nos movimentos de desmonte do Estado com desregulamentação de direitos trabalhistas, corte de gastos sociais, enfraquecimento de políticas públicas, flexibilização da legislação social e trabalhista, privatizações, acirramento da competição, valorização da ideia do trabalhador polivalente, capaz de abarcar múltiplas tarefas ao mesmo tempo, ocasionado danos laborais, conforme mostra Antunes (1992; 2000; 2005 e 2011), Bresser Pereira (1996; 2017), Carvalho (2010), Harvey (1992), Sousa (2016).

Esse movimento de destrutividade e precarização do capital, no cerne do modelo gerencialista que ganhou força no Brasil a partir dos anos 1990 repercutem também nos laços sociais no âmbito do trabalho, pois ao tornar o trabalho uma mercadoria, enfraquece e fragiliza os vínculos existentes entre o trabalhador com sua própria categoria, com o seu ambiente de trabalho e até mesmo com a política pública ao qual está inserido. Na era moderna, a volatilidade, flexibilidade e liquidez das relações sociais foram amplamente abordadas por Hall (2019), Harvey (1992), Giddens (1991) e Bauman (2001; 2005). Nesse sentido, algumas categorias de análise surgem como importantes para a realização da avaliação, tais como administração pública gerencial, precarização do trabalho e identidade profissional.

Ainda que essas categorias ora se apresentem como importantes para a condução da avaliação, possivelmente outras poderão surgir a partir dos dados coletados na pesquisa de campo a partir da fala dos sujeitos.

Dadas todas essas questões, o objetivo geral dessa pesquisa é avaliar a Política de Fiscalização Urbana Municipal de Fortaleza, Ceará com enfoque na fiscalização integrada, ou seja, os vínculos dos fiscais com a categoria.

Como objetivos específicos, destacam-se:

i) compreender o contexto histórico e político que fundamenta a implementação da administração pública gerencial no Brasil e no Ceará;

ii) analisar as bases conceituais e objetivos que sustentam a política de fiscalização municipal de Fortaleza e se esses são coerentes com os objetivos formulados;

iii) apreender os sentidos e os significados que o programa detém para os variados sujeitos envolvidos na política;

iv) verificar a trajetória institucional da política municipal de fiscalização de Fortaleza;

v) verificar as articulações entre precarização do trabalho e identidade profissional.

É importante salientar que já existem alguns estudos avaliativos<sup>2</sup> sobre a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) e as atividades fiscalizatórias municipais em geral. Vieira (2019) aponta em sua pesquisa o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal, caracterizado pelo Estado ajustador a partir da experiência da AGEFIS e Melo (2019) avalia as ações de vigilância sanitária (VISA) a partir da atuação da AGEFIS, aprofundando o discurso dessa conflituosa relação que existe entre mercado e promoção da saúde gerada pelos objetos de trabalho da VISA. Apesar da escassez de pesquisas, elas são

2 Melo, Michelle Reinaldo Cavalcante de. Avaliação das Ações de Vigilância Sanitária a partir da Atuação da Agência de Fiscalização no município de Fortaleza. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Vieira, Tainá Arruda de Lima. A Agência de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira: Uma Avaliação da política Municipal de Fiscalização. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

essenciais para a compreensão dos questionamentos que serão colocados ao longo dessa pesquisa.

Esta pesquisa também pode colaborar com dados científicos para a realização de ações laborativas específicas para os fiscais de campo no âmbito da política municipal de fiscalização de Fortaleza, e também fornecer auxílio para a construção de diversas outras pesquisas na área. Portanto, o estudo se faz pertinente para as pesquisas da Avaliação de Políticas Públicas, já que a política municipal de fiscalização está inserida diretamente na relação entre cidade e sociedade, no que diz respeito à garantia de direitos, saúde e qualidade de vida e também por ser uma área pouco explorada e com muitas adversidades para todos os fiscais.

Expostos os objetivos gerais e específicos desse estudo, o campo empírico escolhido para coleta de dados para a discussão é a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS). Em relação à perspectiva avaliativa, a pesquisa será fundamentada na Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008; 2011a e 2016), respaldado no paradigma contra-hegemônico de avaliação, ancorada no paradigma hermenêutico. Dessa forma, prioriza “a compreensão dos significados que formuladores de políticas públicas e respectivas instituições conferem às políticas, bem como os sujeitos tidos como seu público-alvo” (RODRIGUES, 2008). Trata-se de uma avaliação considerada como densa, detalhada, multidisciplinar, profunda, extensa e, devido a escassez de tempo, serão utilizados os seguintes pontos considerados primordiais para a concretização dessa avaliação: análise de conteúdo da política, contexto da criação do programa e a trajetória institucional.

Para operacionalizar a avaliação em profundidade, do ponto de vista metodológico, o estudo adotará como abordagem central a pesquisa qualitativa, pois valoriza a apreensão dos sentimentos, da voz, expressões, pensamentos e prática de diferentes sujeitos que estão inseridos dentro de uma pesquisa, aprofundando-a de maneira relevante (Mynaio, 2009). Na pesquisa qualitativa, os próprios atores são os protagonistas da pesquisa, visto que os dados são construídos através de suas comunicações e cabe ao pesquisador analisá-las, devendo se colocar dentro do processo, procurando reconhecer a relação intersubjetiva entre observador e observado, que estão convivendo naquele mesmo momento histórico (Mynaio, 2009).

O método a ser utilizada para a construção de dados qualitativos é o estudo de caso. Trata-se de um método da abordagem de investigação que não segue uma linha

rígida de apuração e descreve um caso de forma longitudinal. Estudo de caso constitui-se em uma pesquisa aprofundada de uma unidade específica, como por exemplo, uma instituição. Para a presente pesquisa, o caso a ser estudado será a Agência de Fiscalização de Fortaleza sob o prisma da fiscalização integrada e seus efeitos na identidade profissional dos fiscais.

O estudo de caso será utilizado na presente pesquisa devido a sua natureza qualitativa, a profundidade que é requerida nesse estudo, relacionando o caso a análise de documentos, ao contexto social, econômico e político, ao conhecimento da realidade do fenômeno do ponto de vista dos sujeitos, identificando contradições e conflitos, ao estudo de um fenômeno em uma organização em pleno processo, podendo detectar incoerências e divergências e a sua capacidade de estudar uma instituição em sua totalidade (Gil, 2009).

A pesquisa se valerá de análise bibliográfica, documentos oficiais, além de entrevistas semiestruturadas com fiscais de campo e gestores da AGEFIS. Foram escolhidos dezesseis fiscais de campo, dentre um universo de, mais ou menos, quatrocentos fiscais<sup>3</sup>, que trabalham atualmente nas sete gerências regionais de fiscalização (GEREFI) e na AGEFIS sede (serão dois fiscais por GEREFI) e três gestores de diferentes cargos administrativos e hierarquias, que serão fundamentais para a construção e crescimento da trajetória institucional da política municipal de fiscalização.

O critério de escolha para as entrevistas dos gestores se deu através daqueles que foram responsáveis pelo acompanhamento do processo de implantação da política pública em questão, bem como o seu desenvolvimento. Será ainda considerado o tempo de trabalho que estes possuem como servidores da autarquia, pois são aqueles que estão atuando desde a criação da agência.

Foram ainda entrevistados os fiscais de campo que atuam na AGEFIS sede e nas sete gerências regionais de fiscalização, por constituírem o público da política municipal de fiscalização. Assim, serão entrevistados dois representantes de cada GEREFI e da AGEFIS sede. Os fiscais serão convidados para participar da pesquisa inicialmente a partir do contato com aqueles no qual tenho maior proximidade, quando

3 Quantitativo de fiscais obtido através da Diretoria Administrativa e Financeira da AGEFIS.

apresentarei os objetivos da pesquisa avaliativa. Após esse contato, darei continuidade à construção do campo de pesquisa a partir de indicações dos próprios fiscais entrevistados ou aqueles que se mostrarem interessados em participar.

Assim, através das falas e das ações dos sujeitos busca-se apreender os sentidos para se chegar a uma compreensão que vai além do descrito e analisado (Mynaio, 1996). Os dados qualitativos serão tratados com base na Análise de Conteúdo na modalidade temática (BARDIN, 2011). Esta técnica corresponde a um conjunto de estratégias que possibilitam a análise de diversos tipos de comunicação, com o objetivo de obter um maior conhecimento sobre o assunto em pauta dentro de um contexto mais específico. É através da análise de conteúdo que se pode caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos apresentados, indo além do que esta sendo verbalizado pelos atores da pesquisa (Mynaio, 1996).

Os dados a serem fornecidos pelos gestores e, principalmente, pelos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, não podem ser esquecidos, perante a riqueza de detalhes captada, em relação as suas contribuições ao estudo. Por isso, um dos mecanismos para validar esses dados, de acordo com os padrões éticos desta pesquisa, será a requisição, mediante a assinatura do termo de livre e esclarecimento e a submissão do projeto para a realização deste estudo ao Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal do Ceará (UFC), para a utilização dessas informações fornecidas por esses servidores públicos.

Desse modo, este estudo está dividido em cinco capítulos que se encontram dispostos de modo a viabilizar um entendimento organizado de toda a construção e caminho explanado a fim de melhorar a rotina de trabalho da AGEFIS, diante da problemática discutida, a partir do olhar de uma servidora pública pertencente à categoria da fiscalização e que se encontra nesse dia a dia de trabalho.

O capítulo um apresenta o desenho da avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza, mostrando as considerações acerca da fiscalização de atividades urbanas municipal como uma política pública e as bases teóricas e metodológicas da avaliação em profundidade.

No capítulo dois, exhibe-se sobre a identidade profissional e a precarização do trabalho, quando serão abordadas questões relacionadas ao capitalismo e as transformações no mundo laboral e nas políticas públicas que resultaram na

precarização do trabalho que tem como consequências a sua flexibilização e a fragilidade dos vínculos.

No capítulo três, são retratados os contextos políticos da política municipal de fiscalização de Fortaleza, nos quais apresenta-se as modificações laborais que aconteceram na fiscalização de Fortaleza com a efetivação da AGEFIS que ocasionaram na precarização do trabalho dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, bem como questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento do seu trabalho.

No capítulo quatro, exibe-se o conteúdo da política municipal de fiscalização urbana, apontando, a implementação da Política Municipal de Fiscalização e seus paradigmas orientadores, os mecanismos de concretização da fiscalização integrada à política municipal de fiscalização e o conteúdo do programa: entre seus objetivos e sua efetivação.

No capítulo cinco, demonstra-se os desafios da Política Municipal de fiscalização de Fortaleza diante das perspectivas laboral e identitária, sob o olhar dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária e gestores e a da avaliação destes sobre essa política. As percepções dos sujeitos sobre o seu trabalho, o sentido de pertencimento em relação a política e a Política Municipal de Fiscalização são relacionadas às categorias de análise demarcadas nessa pesquisa. Demonstramos, também, as percepções sobre o futuro da Agência de Fiscalização de Fortaleza.

Em suma, apresenta-se reflexões para a construção de estratégias para que a Política Municipal de Fiscalização de Fortaleza possa se aproximar da realidade laboral dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária e possibilitar que esses servidores se sintam parte integrante da Agência de Fiscalização de Fortaleza.

É importante salientar que este estudo não almeja esgotar as discussões sobre o assunto, muito menos apresentar verdades inalteráveis, levando-se em conta as constantes transformações na dinâmica social. Porém pretende-se trazer à tona a importância dos estudos sobre a precarização dos servidores públicos e questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento desses servidores ao seu local de trabalho e a própria categoria.

## 2 PERCURSO METODOLÓGICO: PERSPECTIVAS CONTRA – HEGEMÔNICOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas possuem diversos significados e abordagens, não existindo, portanto, uma concordância definitiva em torno do assunto. Percebe-se que a ideia de políticas públicas está diretamente atrelada a orientação política que norteia o grupo político que configura o Estado.

Conforme aponta Teixeira (2002, p.4):

A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social. Para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos.

Na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais.

Na proposta social-democrata, as políticas públicas são financiadas mediante fundos públicos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Já o neoliberalismo aponta um ajuste que visa o equilíbrio das contas públicas, reduzindo os gastos com programas sociais, trazendo uma política seletiva e emergencial (Teixeira, 2002).

Introduzindo de maneira didática, a conceituação de políticas públicas, Sechi (2014, p.1), aborda que: “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [e] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”.

O mesmo autor também aponta que existem dois vieses em relação ao autor da política: a estatista, a qual defende que as políticas públicas são realizadas exclusivamente por atores estatais. Já a perspectiva multicêntrica, considera que atores estatais ou não possam ser os protagonistas das políticas públicas.

Já para Rua (1998), divergindo de Secchi, as políticas públicas possuem como característica central, o fato de que são “decisões e ações revestidas da

autoridade soberana do poder público”. Elas envolvem, portanto, atividade política. Nesse mesmo pensamento, Teixeira, (2002, p. 2):

(...) são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Höfling (2001, p.31) mostra que as políticas públicas possuem definição mais ampla, não se reduzindo a políticas estatais:

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Gussi e Oliveira (2015) retaram que a reforma administrativa iniciada na década de 1990, alterou a criação, formulação e implementação de políticas públicas. Esse novo modelo retirou a exclusividade estatal, incluindo o setor privado e o terceiro setor.

Para Silva (2008, p.90), as políticas públicas constituem “resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos, que sustentam interesses diversificados”. A formulação de políticas públicas compõe o momento em que os governos traduzem seus propósitos em programas e projetos para a produção de mudanças sociais. Ela traz que a política pública pode estar inserida no campo do capital e no campo do trabalho e que ela tenta reduzir as desigualdades sociais:

(...) toda política pública é tanto um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social, vista como um mecanismo social que contém contradições.

Nessa mesma direção, Secchi (2014, p. 10), aponta que a política pública pode ser formulada por um ente estatal ou não, e que para definir uma política pública, deve existir um “problema público”, determinado pela “diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública”.

Rua (1998, p.20), traz que as políticas públicas é um resultado de diversas demandas e suporte:

As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc. O suporte ou apoio nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente, estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante.

Portanto, políticas públicas podem ser pensadas como um grupo de ações, planos, programas, atividades e projetos, tomados pelo governo, com a atuação direta e indireta, de setores públicos ou privados, que visam proporcionar direitos para diversos grupos sociais ou para algum segmento social, cultural, étnico ou econômico. Um programa da Prefeitura que esteja assegurando o devido ordenamento urbano mediante o efetivo exercício do poder de polícia administrativa, por exemplo, é uma política pública. Assim, enquadra-se a política municipal de fiscalização de Fortaleza.

Dentre as diversas políticas públicas existentes, evidenciam-se três: redistributivas, distributivas e regulatórias. Para a presente pesquisa, considera-se que a política municipal de fiscalização é regulatória, já que visa regular determinada categoria, criando legislações para regulamentar o funcionamento dos serviços públicos. Um exemplo poderia ser a própria lei que regulamenta a criação da AGEFIS. Percebe-se que a sociedade, geralmente, reconhece a importância de uma política pública regulatória, quando se sentem prejudicadas e isso acontece com bastante frequência em relação a política municipal de fiscalização.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, conferiu aos municípios a competência para implementação e execução da política de desenvolvimento urbano em seu artigo 182 que tem por finalidade “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Dessa forma, o município é o ente competente para cuidar das conflituosas relações entre os cidadãos e o meio ambiente urbano.

Igualmente na Constituição Federal de 1988 (artigo 30, I) apresenta que o Município pode legislar sobre assuntos de interesse local, criando normas fundamentais para harmonizar a utilização da propriedade com os interesses coletivos, em diversas áreas, como: patrimônio público, ordenação territorial,

parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento urbano-ambiental, obras e edificações, funcionamento de estabelecimentos comerciais, utilização do logradouro público, uso de publicidades e propagandas, controle da poluição em geral, resíduos sólidos, defesa da saúde pública, etc. Como consequência o Município precisa construir um corpo técnico de fiscalização urbana capaz de exercer o poder de polícia administrativa, com a finalidade de verificar o cumprimento dessas regras e, quando a situação determinar, tomar as devidas medidas administrativas cabíveis.

Assim, a fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária está materializada na política municipal de fiscalização, mediante a Agência de Fiscalização de Fortaleza. É através dessa política pública que se assegura o pleno ordenamento e organização dos espaços públicos, garantindo qualidade de vida e bem-estar aos munícipes.

Em termos de compreensão, existem diferenças entre análise e avaliação. Em concordância com Souza (2009), análises são estudos referentes as causas e consequências das atividades realizadas pelo governo e as avaliações se referem ao impacto, o processo ou o contexto. Nessa conjuntura, a avaliação de políticas públicas possui um significativo lugar na agenda político-econômica, segundo Rodrigues (2008, p.9): "(...) constituem-se em parte atuante na definição da agenda político-econômica e das prioridades no dimensionamento dos recursos públicos, e, em consequência, da formulação de políticas, de seu acompanhamento e avaliação".

Devido a toda essa importância de se avaliar políticas públicas e verificando-se a escassez de avaliações sobre a política municipal de fiscalização urbana no país, percebe-se que não são percebidos, acompanhados e medidos os órgãos municipais de fiscalização. Essa carência não permite que possam ser identificados os pontos fortes e os momentos de melhoria, em que deixam de ser geradas oportunidades de aprendizado sobre a própria política municipal de fiscalização em si.

No campo da avaliação de políticas públicas ainda prevalece o paradigma positivista, que tem como finalidade o teste de hipóteses e a verificação de resultados com base na eficiência, eficácia e efetividade, conforme apontam, Cavalcanti (2007); Januzzi (2016) e Silva (2008). Já para os paradigmas contra-hegmonicos, que fazem críticas ao paradigma positivista e vêm ganhando força nos últimos anos, avaliar significa realizar uma abordagem de maneira qualitativa, compreendendo as

subjetividades em jogo. Dessa forma, a avaliação da política municipal de fiscalização, objeto desta pesquisa, será ancorada no paradigma contra-hegemônico da avaliação em profundidade, Cruz (2019).

## **2.1 Avaliação contra-hegemônica de políticas públicas**

A avaliação de políticas públicas, segundo Sobrinho (2001), não possui somente uma única definição, visto que ela comporta diversos conceitos, alguns deles são até contraditórios. Isso se explica pelo fato de que o campo das políticas públicas adentra em várias disciplinas, instituições e sujeitos, integrando indagações e necessidades. De acordo com Gasparini (2020, p.28), "Quando falamos da área da avaliação, estamos nos referindo a um espaço social diverso, polifônico e preñado de antagonismos, amalgamando diversos matizes, tendências e práticas".

Dessa forma há uma pluralidade de propostas avaliativas e metodológicas que já existiam e que estão sendo geradas. O pressuposto de teoria e prática que influenciou a avaliação de políticas de uma maneira geral, a partir de uma perspectiva epistemológica, se mostra presente no final do século XIX na escola filosófica do Pragmatismo, nos EUA. Para essa academia, conforme aponta Gasparini (2020, p.21): " (...) a verdade é aquilo que estabelece uma relação satisfatória com a realidade e gera perspectivas relevantes em termos práticos para a sociedade". Posteriormente, identifica-se a presença da avaliação de programas sociais no início do século XX, antes mesmo da primeira guerra mundial (1914-1918). Denota-se que as avaliações eram voltadas para as áreas de educação e saúde pública. (Silva e Silva, 2008)

Nas décadas de 1930 e 1940, após a quebra da bolsa de Nova York, houve um aumento significativo de estudiosos das ciências sociais, havendo uma expansão da avaliação de programas sociais. Assim complementa Silva e Silva (2008, p.105): " (...) nos anos de 1930 já se registrava um número significativo de cientistas sociais defendendo a aplicação de métodos rigorosos de pesquisa para estudo de programas comunitários, com frequente implementação de avaliações".

Entre os anos 1950 e 1970, primeiramente na Europa e depois nos Estados Unidos, percebe-se um crescimento de material acadêmico nas áreas da avaliação e

de práticas avaliativas na área governamental, balizados pelas abordagens quantitativas (Cruz, 2019). Este modelo quantitativo, tradicional e hegemônico, tem mais ligação com o paradigma positivista e consiste em uma avaliação mais técnica, destacando-se o método experimental, com dados rígidos, sendo bastante utilizado pela administração pública, baseado nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, com discurso de inovação e modernização das áreas governamentais. Baseadas pelo paradigma positivista, o modelo de avaliação ancorado no paradigma positivista não põe enfoque nas questões da subjetividade, apoiando a avaliação em indicadores universais e não capturando os juízos de valor daqueles que são contemplados pela política. Regido pela ideia de objetividade, neutralidade e efeitos previstos:

A questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não comprometidas com noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia. (Cruz, 2019, p. 168).

Os modelos de avaliação positivistas são importantes, mas possuem entraves. Por conta disso surgiram, nos anos de 1980, novas propostas de abordagem, mais centradas na pesquisa qualitativa, sem desconsiderar a importância que os dados quantitativos têm para uma avaliação de uma política. Nessa década também ocorreu um certo declínio em relação a pesquisa avaliativa, pois houve uma grande diminuição de repasse de recursos públicos para as áreas sociais nos Estados Unidos. (Silva e Silva, 2008). Desta forma encerra (Silva e Silva, 2008, p. 107):

Passa-se a considerar que a pesquisa avaliativa é mais que aplicação de métodos, sendo também uma atividade política e de gestão. Nesse sentido, precisa ser concebida como parte do processo da política pública e da administração pública, sendo considerada importante por todos aqueles envolvidos em atividades políticas e executivas.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas surge no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Nesse momento, estava ocorrendo no país a reforma e modernização do Estado, voltada para o cumprimento de uma agenda neoliberal que preza, principalmente, a eficiência, eficácia e efetividade dos programas (Rodrigues, 2008).

Nessa mesma década, importa salientar que a disseminação das avaliações de políticas públicas tem uma abordagem mais voltada para o contexto das agências financiadoras internacionais, como o BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Nesse modelo, a avaliação era utilizada para realizar financiamentos, tendo uma visão mais gerencialista e instrumental, segundo Tinoco (2011) e Rodrigues (2008).

A avaliação positivista-tradicional, conforme Gussi (2016) não incorpora os sujeitos, contextos sociopolíticos e culturais nacionais, regionais e locais, além das controvérsias que existem. É um modelo que não avalia as políticas públicas levando em conta suas complexidades, contextos, conteúdos, trajetórias e períodos específicos.

Portanto, verifica-se que o Brasil adotou tardiamente a avaliação de políticas públicas e programas sociais em suas ações governamentais, visto que no Estados Unidos e na Europa a avaliação já era amplamente utilizada, principalmente, para monitorar o Estado, controlando e reduzindo os gastos públicos.

No início do século XXI houve, no Brasil, um aumento de políticas e programas sociais, passando-se a questionar o modelo tradicional de avaliação, fundamentado no paradigma positivista, propondo a indispensabilidade de se estudar novas abordagens avaliativas (Gussi; Oliveira, 2016).

As críticas existentes ao paradigma positivista apontam para a falta de subjetividade nas avaliações, já que não levam em consideração os sujeitos e os contextos da política. As várias fontes de informação precisam ser utilizadas na articulação entre a teoria e a realidade, como por exemplo, as entrevistas, bibliografias, documentos, fotografias, entre outros (Cruz, 2019).

Em oposição ao esquema positivista (modelo hegemônico), aparecem as avaliações não predominante, que se aproximam da realidade estudada e dos indivíduos que fazem parte da política. Gasparini apud Shadish (2020) reconhece cinco pressupostos capazes de produzir conhecimentos que embasam a avaliação de programas contra hegemônicos:

- 1) *programação social*, que abrange as formas como os programas sociais e as políticas desenvolvidas produzem mudanças nos problemas sociais definidos como prioritários; 2) *construção do*

*conhecimento*, que se refere às formas pelas quais os pesquisadores avaliadores apreendem as ações sociais, ou os atos sociais. Se refere também às escolhas metodológicas e epistemológicas; 3) *avaliação (atribuição de valor)*, que corresponde à forma pela qual o valor pode ser anexado à descrição dos programas, o mérito que torna sua prática relevante; 4) *uso do conhecimento*, que trata das formas como as ciências sociais são utilizadas para operar modificações nos programas e políticas sociais; 5) *prática da avaliação*, referente às táticas e estratégias que avaliadores lançam mão em sua prática profissional, considerando as restrições que enfrentam.

Contrariando o modelo tradicional, aparecem aqueles contra-hegemônicos, de natureza qualitativa, que são atentos a uma construção coletiva, na qual os diversos sujeitos envolvidos examinam a permanência da ação do Estado e não somente observam se os resultados da política estão conforme as metas iniciais propostos.

A avaliação adotada para a Política Municipal de Fiscalização de Fortaleza é a avaliação em profundidade que surgiu no curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Esse programa de pós graduação *strictu sensu* trouxe uma proposta inovadora cuja finalidade é capacitar profissionais de diversas áreas, oferecendo-os arcabouço teórico-metodológico específico e moderno para a avaliação de programas. Existem programas de pós graduação lato e strictu sensu, como por exemplo o curso de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública, a Especialização em Avaliação em Políticas Públicas da Câmara dos Deputados, entre outros que realizam somente estudos avaliativos hegemônicos, positivistas, apontando, dessa forma o caráter pioneiro do Mestrado em Avaliação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

A avaliação em profundidade de políticas públicas foi apresentada por Rodrigues (2008, 2011 e 2016) e Gussi (2008). Conforme apresentado por Rodrigues (2011, p.57):

Ao propor que a avaliação seja ampla, detalhada e densa, a referência fundamental é ao principal pressuposto das abordagens interpretativas, seguindo as proposições geertzianas (Geertz,1978), o da busca de significados, no caso os significados da política para os que as formulam, executam ou vivenciam. Isto implica, em primeiro lugar, que a pesquisa qualitativa agora ganha destaque. No plano prático, isto implica que a avaliação não pode se restringir à análise de dados estatísticos (...)

A avaliação do programa no presente estudo se dará a partir de uma proposta avaliativa em profundidade, com ênfase na pesquisa qualitativa. Dessa

forma, o trabalho buscou compreender as impressões dos sujeitos inseridos na política. Será adotada a avaliação em profundidade sob a perspectiva de Rodrigues (2008, 2011 e 2016).

A avaliação em profundidade não se restringe à aferição de resultados, como seguem os modelos tradicionais, mas procura compreender as dimensões complexas em que são formuladas e implementadas as políticas, propondo ao pesquisador um verdadeiro aprofundamento no campo do estudo de forma especificada, abrangente, multidimensional, extensa e pluridisciplinar.

Nesse modelo de avaliação ocorre a compreensão da realidade e sua investigação, procurando se distanciar do positivismo, fundamentando-se na existência de um mundo exterior e independente do avaliador acessível ao conhecimento (Gasparini, 2020).

Segundo Rodrigues (2008), esse pensamento considera que as ciências sociais e a antropologia possuem uma grande importância tanto na parte crítica da formulação e implementação do programa, quanto nos dispositivos teórico-metodológicos utilizados na avaliação dessas políticas.

Expondo uma avaliação em profundidade das políticas públicas, compreendendo suas dimensões e complexidades na sua criação e implementação, Rodrigues (2008) evidencia quatro eixos: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional da política/programa e espectro temporal e territorial.

Para a realização desse estudo, o intuito será apresentar reflexões sobre a política pública a partir de seu conteúdo, contexto de formulação, trajetória institucional e espectro territorial, ou seja, serão investigados os quatro tópicos indicados pela pesquisadora. As dimensões foram escolhidas para uma melhor compreensão da política pública objeto desse estudo, entendendo suas bases conceituais, formulação, o momento em que ela foi elaborada e os diversos sentidos atribuídos ao programa e a sua dinâmica.

Na análise de conteúdo e contexto recorreu-se a leis, decretos, portarias, relatórios que institucionalizassem a AGEFIS como política municipal de fiscalização, bem como as mudanças laborais ocorridas a partir da criação da agência. Utilizou-se também como fonte bibliográfica os livros, artigos, dissertações e teses sobre os conceitos e categorias centrais desta pesquisa: identidade profissional e precarização

do trabalho. Analisando a AGEFIS, procurou-se compreender qual o entendimento referente a dinâmica laboral que a instituição concebe, o objetivo da política pública e como esta se insere no campo do trabalho dos fiscais, na construção de suas identidades.

Rodrigues (2011) reafirma a importância da análise de conteúdo na avaliação de políticas públicas, na qual deve ser feita uma leitura completa de todos os textos que envolvem a política, estando atento aos conceitos e terminologias usados para fundamentar as suas metas, ideias iniciais e diretrizes.

Para ter uma compreensão mais abrangente da política, deve-se contextualizar a formulação do programa, trazendo a conjuntura política, condições sócio econômicas, aspectos culturais, articulações em esfera local, regional, nacional, internacional e transnacional, Rodrigues (2011). Por isso, a política municipal de fiscalização, presente com a criação da AGEFIS precisa ser contextualizada em diversos aspectos para que se possa fazer um estudo mais abrangente e compreender como ela se dá na dinâmica do trabalho dos fiscais.

As políticas públicas precisam ter suas concepções reconstruídas no decorrer da avaliação, já que perpassam por diferentes atores sociais e diversos caminhos institucionais, competindo ao avaliador-pesquisador refletir sobre os mais diferentes sentidos e significados das políticas públicas (Gussi, 2016).

Nesse sentido, além das avaliações de conteúdo e contexto, procurou-se reproduzir nesse estudo a trajetória institucional da agência de fiscalização sob o olhar dos fiscais, desde sua criação no ano de 2014, até os dias atuais, tentando apreender e interpretar os significados e entendimentos a respeito da identidade profissional nos ditames do programa.

A criação de uma política, na avaliação em profundidade, precisa passar pela reconstituição de toda a sua trajetória, para que o pesquisador perceba as modificações que foram atribuídas aos objetivos da política e o seu desenvolvimento, conforme vai percorrendo os espaços institucionais, desde as hierarquias mais altas até as bases. Momento em que se tem contato direto com os sujeitos do programa. Assim, o programa deve ser compreendido como um todo contendo múltiplas direções, não sendo constituído por um conjunto harmonioso e direcionado, visto não possuir uma ordem coerente. Acrescenta Gussi (2008, p.34): "Essa noção de trajetória

faz com que se abandone a ideia de que a vida possa ser compreendida como uma cadeia de acontecimentos".

Na trajetória do programa, como também nos outros eixos serão utilizadas abordagens metodológicas da pesquisa social, que torna o estudo mais significativo e relevante, no sentido de não ficar tão atrelado a estruturas rígidas que enquadrem os comportamentos humanos. Assim, não tem como analisar atores de uma política pública sem considerar as peculiaridades da conjuntura sociocultural em exame. Portanto, a presente pesquisa possui um viés mais qualitativo.

Como esclarece Rodrigues (2019), de maneira didática, a Avaliação em Profundidade se desdobra em quatro eixos avaliativos sem rigidez, visto que cada dimensão dialoga com a outra, como, por exemplo, a análise de contexto não está isolada da análise de conteúdo. Dessa forma, serão apresentados resumidamente no quadro seguinte o que será coletado de cada dimensão da avaliação em profundidade, sabendo-se que não são rigidamente separados.

Quadro 1: Eixos analíticos da Avaliação em Profundidade

<b>EIXOS ANALÍTICOS</b>	<b>AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE</b>
CONTEÚDO	Pesquisa documental tendo como principais fontes: Lei complementar nº 190/2014; Lei complementar nº 176/2014; Lei complementar nº 238/2017; Lei complementar nº 270/2019; Decreto nº 14.370/2019; Decreto nº 13.867/2016, Decreto nº 13.181/2013 a fim de verificar principalmente as bases conceituais, critérios, objetivos, dinâmica de implantação e demais noções centrais que sustentam a política

CONTEXTO	Pesquisa bibliográfica e pesquisa documental apresentando principalmente: o contexto da dos caminhos de atuação dos governos municipais de Fortaleza que levaram a criação da AGEFIS; o modelo de administração pública predominante no Brasil; modificações laborais no ambiente de fiscalização de Fortaleza; precarização do trabalho dos fiscais; questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento dos fiscais; a publicação do Decreto nº 13.181/2013 e da Lei complementar nº 190/2014, que tratam sobre a política municipal de fiscalização urbana de Fortaleza, com o fito de trazer o momento político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação.
TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL	Pesquisa de campo empreendida na AGEFIS com realização de pesquisa documental nos arquivos da instituição, aplicação de entrevistas semiestruturadas com os diversos atores envolvidos pela política na instituição (gestores e fiscais), para viabilizar a análise do grau de coerência/dispersão da política ao longo de seu trânsito pelas vias institucionais da AGEFIS, percebendo as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa que impactaram no trabalho dos fiscais.
ESPECTRO TERRITORIAL	E Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política municipal de fiscalização com as especificidades do município de Fortaleza e sua historicidade.

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Será possível entender a construção identitária profissional dos fiscais municipais da AGEFIS, por meio de suas relações práticas, no dia a dia do trabalho,

descrevendo com o a Agência de Fiscalização constitui a identidade dos fiscais de diversos níveis hierárquicos conforme um conjunto, fazendo com que se possa entender como os hábitos e as estruturas se desenvolvem em um contexto. Assim, o enfoque corrobora a ideia de Rodrigues (2011, p.57) que a busca dos significados da política para os sujeitos nela envolvidos implica em:

(...) em primeiro lugar, que a pesquisa qualitativa agora ganha destaque. No plano prático, isto implica que a avaliação não pode se restringir à análise de dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para colocar suas ideias. Isto porque a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas;

Considerar que avaliar requer um olhar para indicadores, a pesquisa se volta para a produção de indicadores socioculturais com o intuito de colaborar para novas avaliações da política em questão. Sobre a produção de indicadores socioculturais na avaliação de políticas públicas sociais, Gonçalves (2008, p. 22-23) esclarece:

(...) a construção de tais indicadores pressupõe um olhar etnográfico focado em dois pressupostos epistemológicos: ressignificação e totalidade. Neste sentido, é fundamental apreender a visão de mundo dos sujeitos sociais que são alvo das políticas públicas, além do modo como as ressignificam. (...) o trabalho de construção de indicadores socioculturais é artesanal, requer sensibilidade analítica, é denso (pois revela os significados) e, em princípio, microscópico;

Com a utilização de indicadores qualitativos na avaliação em profundidade, Mynaio (2009, p.87) mostra que:

(...) indicadores qualitativos propriamente ditos os que expressam a voz, os sentimentos, os pensamentos e as práticas dos diversos atores que compõem o universo de uma pesquisa ou de uma avaliação. Eles evidenciam a adoção ou a rejeição de certas atitudes, valores, estilos de comportamento e de consciência e se fundamentam na necessidade de ressaltar as dimensões das relações vividas intersubjetivamente, entendendo que elas fazem parte de qualquer processo social e o influenciam.

Com o intuito de construir representações cognitivas sobre a realidade social do fenômeno, deve-se observar como o programa se desenvolve, quais os atores participantes e os impactos que provoca. Para isso, deve-se considerar "que

dados apontam para a construção de novos indicadores que permitam avaliar a política de forma ampla, densa e profunda". Cruz (2019, p.173).

Esses dados apontam diversas importâncias dadas a política municipal de fiscalização, que superam os aspectos relativos somente a eficiência, eficácia e efetividade do programa. Impende salientar que os dados são construídos com a participação dos sujeitos pertencentes ao cotidiano da política, não sendo esses dados, portanto, considerados universais.

Dessa forma, propõe-se uma avaliação em profundidade, amparada no paradigma interpretativista. Contudo, cabe salientar que a política em estudo deve ser avaliada, articulando o paradigma interpretativo hermenêutico com o crítico, orientado pela perspectiva do materialismo histórico, escolhendo-se categorias de análise para a interpretação dos dados. Assim, números, falas e teorias se entrelaçam e confere-se um entendimento acerca da implementação e execução da política, bem como suas bases conceituais, coerência interna, trânsito pelas vias institucionais, contexto, ou seja, a avaliação é vista como um meio de compreender seus efeitos a partir dos sujeitos escolhidos, segundo Cruz (2019).

Enfim, serão apresentados no tópico seguinte as técnicas metodológicas utilizadas para a realização do desenho avaliativo da política municipal de fiscalização na visão dos fiscais municipais relacionadas a precarização do trabalho e sua identidade profissional dentro da política pesquisada.

## **2.2 Situando a avaliação em profundidade e seus processos metodológicos**

Com o intuito de avaliar a política municipal de fiscalização de Fortaleza, essa pesquisa tomou como campo de pesquisa a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), por ser uma autarquia municipal sujeita à utilização dessa política, nos moldes da Lei complementar municipal nº 190, de 22 de dezembro de 2014, e por ter implementado a fiscalização integrada que precarizou o trabalho dos fiscais, impactando em suas identidades profissionais. Ademais, como servidora pública nessa instituição, atuando como fiscal de campo da Gerência Regional de Fiscalização VI (GEREFI VI), foi viável ter uma maior proximidade com o objeto de estudo, possibilitando observações diretas, como também observação participante.

A Agência de Fiscalização (AGEFIS), de acordo com a Constituição Federal de 1988, está inserida na política de desenvolvimento urbano, conforme artigo 182: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Dessa forma, o município é o ente competente para cuidar das conflituosas relações entre os cidadãos e o meio ambiente urbano.

A AGEFIS possui natureza jurídica de autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito. Ela tem como finalidade básica implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência à legislação aplicável.

Sob o enfoque metodológico, a pesquisa tem natureza qualitativa e além das observações direta e participante, a investigação inicia-se através da realização de pesquisa bibliográfica e documental, com o fito de aumentar o conhecimento sobre a política municipal de fiscalização e, dessa forma, poder desenvolver os objetivos, geral e específicos, que concentram esse estudo. Pesquisa bibliográfica é constituída de todo acervo já publicado sobre o tema, que vai desde a publicação em livros, revistas, jornais, artigos científicos, monografias, dissertações, teses, entre outros, até a exposição em mídias eletrônicas como televisão, rádio, vídeos e internet.

Para a realização da pesquisa documental ter sido viável, a colaboração da instituição avaliada foi fundamental, visto que o acesso a informações como o quantitativo de servidores da entidade, por exemplo, se deu por meio de documentos disponibilizados pela própria AGEFIS.

Outro recurso a ser utilizado para avaliar a política em estudo será a entrevista, sendo aqui excelente instrumento de coleta dos dados, dado seu alcance para capturar os sentidos, valores e significados que a política aplica para os sujeitos que estiveram presentes na sua criação, planejamento e implementação, como também os atores que a utiliza, retomando a indagação inicial dessa pesquisa.

Por conseguinte, foram realizadas entrevistas com perguntas abertas e semiestruturadas que permitiram aprofundar as percepções e os processos de identificação dos participantes com a política, permitindo que esses fizessem reflexões neutras. Destarte, foram feitas entrevistas com os seguintes grupos: gestores da AGEFIS de diferentes níveis hierárquicos e administrativos, incluindo gestores fiscais

e não fiscais e sujeitos que atuam no trabalho de campo em diferentes gerências regionais de fiscalização da cidade de Fortaleza.

A escolha dos gestores se deu através daqueles que foram responsáveis pelo acompanhamento do processo de implantação da política pública em questão, bem como o seu desenvolvimento. Nessa categoria, existem alguns representantes e o critério de escolha será o tempo que estes possuem como servidores da autarquia.

Outro público indispensável nessa construção são os fiscais de campo que atuam na AGEFIS sede e nas sete gerências regionais de fiscalização, por constituírem o público-alvo da política municipal de fiscalização. Assim, buscou-se representantes de cada GEREFI e da AGEFIS sede, mediante sorteio.

Para tal foram entrevistados 7 (sete) fiscais de campo espalhados pelas 7 (sete) gerências regionais de fiscalização, 3 (três) gestores de cargos e hierarquias diferentes, que se encontram na agência desde a sua criação, dentre eles há fiscais com cargos comissionados.

A escolha dos fiscais de campo entrevistados se deu de forma aleatória, através de sorteio ocorrido nas sete gerências regionais de fiscalização, bem como na AGEFIS sede.

Em vista disso, os objetivos buscados foram levantar informações sobre: como a política tem sido implementada na instituição; o que os sujeitos pensam a respeito dela; quais os conflitos em torno da sua implementação e quais os limites e possibilidades da então política.

Após o momento de coleta das entrevistas, antes de tudo foi realizada a análise dos conteúdos levantados através da pesquisa documental. Assim, a partir das legislações e documentos internos que amparam a política, foi possível compreender seus conceitos, objetivos, critérios e dinâmica de implantação que lhe constituem. Ademais, na análise de conteúdo também foi viável comparar o grau de coerência interna que a política apresenta no âmbito da AGEFIS, a partir das falas dos sujeitos entrevistados.

Avaliação em profundidade se apoia no paradigma hermenêutico, que visa compreender os significados e subjetividades. Contudo a presente pesquisa pede também um diálogo com a teoria crítica, pois o objeto de estudo mostra que a

precarização do trabalho é resultante de uma questão estrutural do sistema capitalista, que dialoga com a teoria marxista, ancorados no paradigma crítico.

Sendo assim, o capítulo seguinte trata-se principalmente dos pressupostos teóricos da identidade profissional e da precarização do trabalho que contribuiram para evidenciar as construções históricas que envolvem as problemáticas em torno dos servidores públicos no Brasil e no mundo.

### **3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E IDENTIDADE PROFISSIONAL**

#### **3.1 Capitalismo Contemporâneo e Transformações no Mundo do Trabalho**

O trabalho, conforme visão marxiana, significa categoria fundante do ser social. Na sua essência ontológica, o homem se auto-realiza e se autoconstrói no trabalho, pois ao transformar a natureza, o homem deixa a condição de ser natural, para se transformar em ser social (Lopes, 2002). Dessa perspectiva, o trabalho faz parte da existência humana:

Como criador de valores de uso, como trabalho útil, é o trabalho, por isso, uma condição de existência do homem, independentemente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, vida humana. (Lopes apud Marx, 1993, p.50)

No capitalismo, o produto do trabalho realizado pelo homem e o próprio trabalhador transformam-se em mercadoria, ou seja, objeto de troca, interessando saber somente o tempo socialmente despendido para produzir o produto, para trocá-lo por dinheiro e conseqüentemente o lucro que se tira dele. Portanto, o próprio sistema capitalista é precarizador do trabalho do homem, pois transforma homens em objetos de troca; produtos e esses mesmos objetos fazem parte das relações sociais. Assim, o capitalismo escamoteia as relações sociais, ao tamponar que as mercadorias são produzidas a partir de relações sociais e relações humanas exploradas no cerne da lógica do capital. (Lopes, 2002)

Nesse contexto, a classe trabalhadora é a que mais sofre nessa relação, já que o seu trabalho passa a se tornar um sofrimento, uma obrigação, existindo somente para mantê-la viva, como afirma Antunes (2005). Assim, fazem parte da classe trabalhadora, homens e mulheres assalariados, que vendem sua força de trabalho para viver, agregando o trabalho social, coletivo e manual, em troca de salário, segundo Antunes (2011).

Desde a consolidação do capitalismo, muitas mudanças ocorreram. Na década de 1970 verificou-se uma grande crise estrutural do capitalismo, a nível mundial, com quedas alarmantes nos lucros e nas taxas de crescimento, devido a luta de classes e

a derrota das forças políticas do trabalho, conforme Alves (2012). Toda essa conjuntura fez com que fossem apresentadas estratégias para conter essa configuração, que se caracteriza no processo de reestruturação do capital e que afetou vigorosamente o mundo do trabalho.

Conforme aponta Mézáros (2009) o sistema capitalista, a partir de 1970, passa a viver a crise estrutural do capital. Desde o final da década de 1960 e início dos anos de 1970, definidos por um *depressed continuum*, o sistema capitalista, após passar por diversos momentos dominados por episódios de crescimento e crise, passa a apresentar um novo modelo de crise. Essa nova fase não se realiza mediante momentos de expansão e crise, mas o surgimento de recessão cada vez mais regulares e contínuos. Para o referido autor, a crise abala a humanidade como um todo, pela primeira vez na história, mostrando-se longa, duradoura, sistemática e estrutural.

Ainda citando Mézáros (2007), as crises periódicas do capital atingiam apenas uma estrutura política e/ou social, mas a crise estrutural capitalista afeta a organização política e social como um todo.

No que diz respeito à essência dessa crise estrutural capitalista, Mézáros aponta as seguintes características: a) possui modalidade universal, pois afeta toda uma estrutura produtiva e laboral; b) a crise atinge todos os países do mundo e não um conjunto de países; c) é permanente e contínuo, não sendo mais transitório e cíclico; d) sua evolução é lenta, não se assemelhando as crises espetaculares que ocorriam no passado.

Essa crise estrutural do capital proporcionou o desenho de algumas tendências que ganharam força a partir dos anos 1970, conforme apresentado resumidamente por Antunes, (2000, p.37):

- 1) o padrão produtivo taylorista e fordista vem sendo crescentemente substituído ou alterado pelas formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo são exemplos; 2) o modelo de regulação social-democrático, que deu sustentação ao chamado estado de bem estar social, em vários países centrais, vêm também sendo solapado pela (des)regulação neoliberal, privatizante e anti-social.

Essas orientações são uma clara resposta do capital à sua própria crise, que aumentam, dessa forma, o seu poder destrutivo, desencadeando na destruição e precarização da força humana que trabalha (ANTUNES, 2005). Trata-se, portanto, de uma destrutividade que destrói as relações de trabalho, aniquilam direitos sociais. O claro dessas duas disposições advindas com a crise do capitalismo e que repercutem no mundo do trabalho será realizado um pouco mais detalhado a seguir.

Essa forte crise advinda dos anos 1970, fez com que o capitalismo passasse a implementar medidas de ordem econômica, política, social e cultural para a reestruturação do capital, visando a recuperação do ciclo de reprodução do capital, que também afeta fortemente o mundo do trabalho, aponta Antunes (2000). Assim, como resposta do capital à sua crise estrutural, iniciou-se um novo modo de produção, no sentido de retomar seu crescimento e que repercutiu no processo de trabalho, através do regime de acumulação flexível e que essa flexibilização da produção corresponde a um atributo advindo da queda do fordismo/taylorismo, que era totalmente a favor da rigidez produtiva, pois atuava-se apenas em uma função exclusiva, tendo que desempenhá-la de modo repetitivo, impedindo o acúmulo de lucro e flexibilidade de planejamento para as empresas capitalistas, conforme Harvey (1992, p.140):

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Envolve, também, rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado "setor de serviços", bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas.

Harvey (1992) apresenta três atributos para esse modo de produção, em que o primeiro trata da volta do crescimento; o segundo afirma que esse crescimento está apoiado na exploração do trabalho vivo no ambiente produtivo e o terceiro diz que o capitalismo possui uma dinâmica tecnológica e organizacional peculiar. Em relação à segunda característica, o autor afirma que a chamada revolução tecnológica tem implicado no elevado índice de força de trabalho excedente.

Esse modo de acumulação flexível, conforme Santana (2010), enfatiza que as atividades produtivas passaram por remodelações a partir da década de 1970, as quais incluem novidades na tecnologia e novas maneiras de gestão e organização do modo de trabalho, (2010, p.10):

(...) Em um cenário crescente globalizado, de abertura de mercados e de forte competição internacional, as unidades produtivas de grande porte ficam mais "enxutas" e aumentam a produtividade; A atividade produtiva passa a exigir trabalhadores polivalentes/flexíveis que, de posse de ferramentas flexíveis, teriam como resultado de seu trabalho um produto flexível; A parcela do trabalho fora do 'foco' principal da empresa passa a ser subcontrolada a outras pessoas; O setor industrial perde volume frente ao setor de serviços e a flexibilização das atividades produtivas leva também a um aumento de precarização nos contratos de trabalho.

Ainda sobre o modo de acumulação flexível, que foi uma maneira de enfrentar a crise estrutural do capitalismo e fortalecer as modificações no processo produtivo, destacando-se o novo modelo de produção toyotista, salienta Antunes (1999, p.180-181):

(...) como respostas do capital à crise dos anos 70, intensificaram-se as transformações do próprio processo produtivo, por meio do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível, e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/ fordismo, onde se destaca, para o capital, especialmente, o toyotismo.

O modelo de produção toyotista se enquadrou perfeitamente nas novas exigências do capital, caracterizando-se pela simplificação da produção, que deveria ser sucinta, diversificada, flexível, de alta produtividade, sempre se adequando a demanda requerida, Lins (2015).

Essa maneira flexibilizada de acumulação do capitalismo, fundamentado na empresa concisa, teve fortes resultados no ambiente laboral. Nessa perspectiva, a monetarização e a mercantilização das relações laborais transformam os direitos dos trabalhadores em despesas, custos, Druck (2011). Abramides; Cabral (2003,p.5) apresenta algumas das consequências mais importantes:

As decorrências desse processo favoreceram o processo de flexibilização do trabalho que conduziu à desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas: reduziu o quantitativo do operariado fabril; incrementou a terceirização e a subproletarização; estimulou o trabalho precário e parcial e ampliou o desemprego estrutural, entre outros danos trabalhistas. (...) o aumento da produtividade, a redução do operariado fabril, o atrelamento da mercadoria à demanda determinada, ou seja, a manutenção do estoque mínimo, conforme a lógica do just in time, que objetiva "o melhor aproveitamento possível

do tempo de produção (incluindo-se também o transporte, o controle de qualidade e o estoque)”, e o sistema kanban, que utiliza placas ou senhas para a reposição de peças e de mercadorias, mantém os estoques no mínimo, para repô-los de acordo com a demanda, constituindo ambos a substância do modelo japonês.

O toyotismo traz também a chamada polivalência, como bem aborda Antunes (2005, p. 34): “E a chamada polivalência do trabalhador japonês, que mais do que expressão e exemplo de uma maior qualificação, estampa a capacidade do trabalhador em operar com várias máquinas, combinando várias tarefas simples”.

Desse modo, um único trabalhador passou abraçar diversas obrigações e tarefas que deveriam ser operacionalizadas por outros diversos trabalhadores. Tudo isso em nome da economia e da agilidade que vinha sendo implementada nos meios de produção.

A flexibilização também afeta profundamente as relações de trabalho, pois essa nova estruturação utiliza os trabalhadores de acordo com a necessidade do mercado. Assim, complementa Lins (2015, p.9): “observamos, assim, que o processo de precarização do trabalho está inserido na lógica da flexibilização e da desregulamentação do padrão de produção e das relações trabalhistas”.

Refere-se a uma rapidez do tempo social, confirmado pela volatilidade, efemeridade e descartabilidade ilimitada da produção e de quem produz. Essa metamorfose inova as questões da flexibilização e precarização do trabalho que assume novas dimensões e configurações (Druck, 2011).

O toyotismo apresenta de modo essencial a efetiva flexibilização da produção, que acaba acarretando também na imprescindibilidade da flexibilização dos trabalhadores em geral (Antunes, 2005). Também acarreta no aumento da competição e redução do poder aquisitivo do trabalhador.

Antunes (2005) e Druck (2011) apontam que o padrão produtivo toyotista, que substituiu o modelo fordista, e o modelo desregulador neoliberal está cada vez mais flexibilizando, desestruturando, desregulamentando os direitos dos trabalhadores, como também as políticas públicas, pois quanto mais aumentam a competitividade intercapitais, interempresas e interpotências políticas do capital, mais destruidoras são suas consequências.

Esse processo de reestruturação do capital também determina uma outra modalidade de ajuste pertencente ao movimento do capital, que está presente na

esfera política do Estado, submetido ao neoliberalismo. A partir dos anos 1970, após a crise do Estado de bem-estar social que se encontrava sob a égide da regulação keynesiana, o Estado passou a atuar conforme a agenda neoliberal. Conforme complementa Sousa (2016, p.91):

A reforma do Estado passou a ser uma exigência da crise capitalista instalada nos países desenvolvidos, praticamente desencadeada para todo o mundo. A dificuldade do grande capital em manter elevadas rentabilidade e produtividade acirrou a concorrência o que levou inexoravelmente a exigir desregulamentação e liberalização dos mercados com vistas a possibilitar a livre circulação, notadamente de bens, serviços e capital.

Nos países Latino Americanos, a execução mais austera do neoliberalismo teve início no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, através do Consenso de Whashington e com o Dissenso de Whashington, mais recentemente, nos anos 2000, mediante submissões ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird), ao Banco Mundial e ao governo norte – americano, a fim de efetivar novos espaços de exploração do capital privado e a propagação do Estado na economia, segundo aponta Abrantes; Cabral (2003). Desse modo, expõe Carvalho (2010, p. 186) sobre o Estado Ajustador nos países latino americanos, no qual está incluído o Brasil:

(...) os Estados latino americanos, por se movimentarem em uma economia fragmentada, não conseguem tirar a devida contrapartida desse privilegiamento da rentabilidade do capital financeiro, convertendo-se em meros gerenciadores, vivenciando, então, situações de crise pela sua incapacidade de atender demandas nacionais.

Para atender as necessidades do capital, os Estados latino americanos, que já possuem suas economias fragilizadas, não conseguem atender as suas obrigações internas, vivendo eternamente em crise. Inserido na modernidade brasileira, o Estado ajustador se ajusta aos padrões de acumulação e maneiras de valorização do capital e está submisso e subordinado aos interesses do capital (CARVALHO, 2010). Portanto, modifica suas estruturas e suas políticas a serviço da valorização do capital, tendo como consequências o desmantelamento de políticas públicas, a perda de direitos adquiridos, a reconfiguração da pobreza – sobremaneira pela via da

precarização do trabalho - sem a cobertura da rede de proteção social (CARVALHO, 2010).

No Brasil, o Estado ajustador, que vem se constituindo ao longo dos anos 1990 e 2000, opera na abdicação de sua responsabilidade social ao seguir à risca o modelo que foi imposto pelos centros hegemônicos financeiros do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Assim complementa Carvalho (2002, p.17): “Os acordos com o FMI e o BIRD, ao longo dos governos do ajuste, em função da renegociação das dívidas, exigiam e exigem, como contrapartida “reformas” fiscais, que implicam cortes orçamentários que incidem, sobretudo, na área social”. Essas reformas fiscais no Estado ajustador viabilizam a despolitização da proteção social, sendo discutida sob a égide da viabilidade financeira, da eficácia, efetividade e incompatibilidade entre a proteção social e as novas configurações no mundo do trabalho, Carvalho (2002).

Dessa forma, as políticas públicas no Brasil atuam conforme os parâmetros definidos pelos centros hegemônicos financeiros, fazendo com que o Estado não assuma a atuação no social como responsabilidade primária, não enfrentado seus problemas e agravamentos.

O grande avanço das forças do mercado e da concorrência vem desencadeando uma diminuição nos custos do trabalho e da proteção social, com implicação na redução dos gastos estatais para reequilibrar as contas públicas e gerar superávit fiscal, eliminando, dessa maneira, direitos sociais, Sousa (2016). Assim, o mundo do trabalho e da proteção social vem sofrendo grandes destruições e dismantelamentos de acordo com o avanço do Estado ajustador e da concorrência do capital, conforme aponta Sousa (2016, p. 96-97), mediante a presença de alguns aspectos:

Em primeiro lugar, a intensificação da concorrência capitalista exige cada vez mais a redução dos custos do trabalho que é viabilizada por meio de um processo de desregulamentação que visa eliminar os entraves à mobilidade interna (em níveis nacionais) da força de trabalho. Em segundo, esta mesma concorrência se beneficia de tal processo e procura aliviar o peso social – e o risco do aprofundamento da crise do emprego – do desemprego (formal) estrutural provocado pelo progresso técnico pela via compensatória da absorção de uma mão de obra que se acumula num mercado de trabalho em nítida tendência de precariedade. Em terceiro, a precariedade se traduz em eliminação de direitos trabalhistas e sociais, reduzindo os custos direto e indireto do trabalho (estes, pela via da redução dos encargos sociais).

Percebe-se que esse Estado ajustador, através das políticas neoliberais, passou a ditar o ideário e o programa a ser implementado para a manutenção do sistema capitalista, proporcionando a destruição e desconstituição de direitos trabalhistas e sociais, desmontando políticas públicas, rebaixando os custos do trabalho e de proteção social e intensificando a concorrência, a máxima produtividade e aumentos dos lucros.

Além disso, sua realização acontece baseado em: disciplina fiscal, estabilidade monetária, redução de gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, alteração das taxas de câmbio, investimento direto estrangeiro, privatizações e desregulamentação, Abramides; Cabral (2003).

Todo esse contexto do Estado ajustador, que incorpora os ideários de acumulação flexível capitalista e o modelo neoliberal do Estado mínimo, acompanhado da grande crise fiscal internacional do Estado na década de 1980, desencadeou na reforma do Estado, alcançando o serviço público, mais precisamente a partir da década de 1990. Segundo esse fundamento, o Estado deveria privatizar suas empresas, diminuindo seu quadro de servidores, o setor privado teria que influenciar na maneira de gerenciar e organizar o setor público, predominando a lógica do mercado.

Essa crise do Estado dos anos de 1980, segundo Bresser Pereira (2017), se deu através do segundo choque do petróleo. Crise que se caracterizou pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Ela foi definida em quatro vertentes: a) crise fiscal; b) crise do modo de intervenção do Estado; c) crise da gestão burocrática estatal e d) crise política.

Contudo, essa mudança, particularmente, foi mais enfática para a reforma administrativa do Estado, transformando a administração pública burocrática em gerencial, na qual tivesse uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo. Tudo isso foi feito mediante exigências internas da própria administração pública, mas também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais, Bresser- Pereira (2017).

Ademais, sua reconstrução pressupõe um Estado máximo para o capital, em que o interesse privado se sobrepõe ao interesse público e um Estado mínimo para a

relação capital – trabalho, conforme Sousa (2016). A Administração Pública Gerencial, encabeçada pelas propostas de Bresser Pereira quando foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), foi inspirada nesse método e nos progressos realizados pela administração de empresas privadas, derivados da eficiência, eficácia, efetividade, desempenho econômico, entre outros. Dessa forma, foram desenhados os contornos da nova Administração pública (Bresser – Pereira, 1996, p.6):

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Essa aplicação do modelo gerencialista trouxe a avaliação de desempenho, controle por resultado, orientação para o cidadão, desburocratização, modernização, graus limitados de confiança, descentralização, eficiência, simplificação de processos e reestruturação de cargos e salários, Bresser – Pereira (2017). Constitui-se em uma reforma que flexibilizou e desmontou os direitos já adquiridos do funcionalismo público.

Ademais, esse tipo de gestão reduziu os custos da máquina pública, focado no controle fiscal, através de demissões, reduções salariais, privatizações, terceirizações e flexibilização das relações laborais através de diversas formas de contratação de pessoal sem concurso público (contrato por prazo determinado, temporários, entre outros).

Bresser - Pereira (1996; 2017) desenvolveu diversos trabalhos sobre a administração pública gerencial, em que o Brasil passou para um sistema de dinâmica laboral que muito se assemelha ao da iniciativa privada, transformando o munícipe contribuinte em cidadão-cliente e o servidor público passou a não mais ser visto como uma autoridade, mas um funcionário desvalorizado a serviço desse cliente, transformando a função de defesa do interesse público da administração pública para

um mero prestador de serviço ao particular, com controle dos gastos, ocasionando a perda de poderes, como o discricionário e o de polícia.

A relação do prestador de serviços públicos com o cliente de serviços públicos não deve obedecer ao modelo de consumo atual do mercado, pois a prestação de serviços públicos é bem mais complexa que isso, ela está a serviço da coletividade, baseado no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, podendo, muitas vezes, ser compulsória, como a atuação de policiais e fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, por exemplo.

A reforma da administração pública apresenta a descentralização da administração pública direta, mediante a implementação de agências autônomas e de organizações sociais controladas por contrato de gestão. Dessa maneira, pretende-se a ruptura com estruturas centralizadas hierárquicas, formalizadas, piramidais e sistemas de controle taylorista, para a incorporação de novos referenciais da gestão pública, Bresser Pereira (2017).

Na descentralização, o dirigente tem que ser nomeado pelo executivo e negociado o contrato de gestão, no qual serão estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos, mas também quantitativos, Bresser-Pereira (2017).

Portanto, a descentralização acaba por aumentar as desigualdades entre os órgãos e fragmenta a prestação do serviço público. Quanto às agências autônomas, na verdade, estas não possuem autonomia total, visto que ainda continuam subordinados ao executivo, sem plenos poderes e os servidores públicos ficam submetidos a indicadores subjetivos e objetivos para avaliarem seus desempenhos. Tudo isso feito através do contrato de gestão.

No ano de 1998, a concretização da administração pública gerencial, se deu através da aprovação da emenda constitucional nº 19/98, que introduziu na Constituição Federal de 1988, o princípio da eficiência, aumentando os princípios da administração pública previstos no artigo 37, além de outras mudanças na gestão dos servidores públicos. Essas alterações na Constituição Federal afirmaram os anseios propostos pelo governo federal, cuja proposta básica foi a transformação da administração pública burocrática em gerencial.

Na Administração Pública gerencial ocorre uma nova dinâmica na execução das tarefas a serem executadas pelos servidores públicos na busca incessante pela eficácia, eficiência e efetividade do serviço público, aumentando o volume de demandas da autoridade administrativa devido a concentração de diversas tarefas, o que acarreta perda da qualidade do atendimento dos casos e o controle fiscal.

Trata-se de uma gestão pública voltada para o controle de resultados, de maneira descentralizada, na qual funcionários públicos devem ter um certo grau de confiança. Confiança limitada e controlada, permanentemente, por metas e resultados, permitindo-se a delegação para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas, Bresser Pereira (2017).

Essa falta de confiança característica da administração pública gerencial provoca implicações no desempenho, cooperação e fé pública do servidor público, visto que o resultado a ser alcançado deve ser sempre o interesse público sobre o particular e não a busca por metas preexistentes, que muitas vezes fogem desse interesse e retiram a liberdade de atuação do servidor público, através da discricionariedade.

Esse comprometimento da discricionariedade do servidor público, pode ser visto dentro da própria Política Municipal de Fiscalização, quando, por exemplo foi publicada a portaria nº 32/2019, em que vincula completamente a atuação do fiscal aos roteiros de fiscalização, engessando sua atuação e prevendo até punição caso o fiscal aja de maneira diferente.

Os efeitos provindos desse processo de reforma do Estado alcançaram negativamente a vida e o trabalho dos servidores públicos, pois esse controle rígido pela busca por resultados, o grau limitado de confiança no servidor público, a delegação de autoridade para gestores públicos, a transformação do cidadão em consumidor, a perda de direitos já conquistados ameaçam o serviço público como um todo, pois enrijece os servidores públicos, fazendo com que eles deixem de atender aos interesses da população.

A lógica aqui descrita permite compreender que esse processo vem sendo aplicado na Agência de Fiscalização de Fortaleza, quando, por exemplo, cria uma

meta de produtividade, denominada Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE), padroniza os procedimentos de fiscalização, estabelece a fiscalização integrada, fazendo com que o fiscal tenha que atender a todos os assuntos de fiscalização indistintamente, transforma o denunciante em cliente, em que o fiscal tem que atender a esse pedido do consumidor e não pensar no interesse público.

Esses parâmetros foram muito importantes para atingir a finalidade desejada e para obter o objetivo do equilíbrio fiscal, porém, não se importaram, em nenhum momento, nos efeitos destrutíveis e negativos que causaram aos servidores que permaneceram empregados (Borges, 2004).

Assim, identifica-se que a contrarreforma do Estado, iniciada nos anos 1990 e perpetuada até os dias atuais, mediante suas características básicas, vem debilitando, desestabilizando, enfraquecendo e causando instabilidades nas atividades laborais dos servidores públicos.

Os efeitos dessa reforma na administração pública federal que precariza o trabalho dos servidores públicos, também teve seus efeitos percebidos na administração pública do Ceará, mediante diversas medidas adotadas por diversos governos, que serão aprofundadas posteriormente.

Além disso, percebe-se que toda essa precarização do trabalho ao longo do tempo vem causando isolamento, desmotivação, vulnerabilidade, perda e enfraquecimento de vínculos, de inserção, de uma perspectiva de identidade individual e coletiva, conseqüente da descartabilidade, da flexibilização e da desvalorização do trabalho, consoante Druck (2011).

Vieira (2020, p.130) aborda em sua dissertação, que também trata sobre a política municipal de fiscalização, um pouco sobre essa desmotivação, desinteresse e a falta de construção de uma relação de identidade entre o órgão e os fiscais:

(...)o caminho avaliativo escolhido pela Agefis tende a desconsiderar a desmotivação do seu próprio quadro de fiscais revelada na frustração com a operacionalização da política municipal de fiscalização.

As queixas referem-se ao desinteresse gerado pela incapacidade do órgão de construir uma relação de identidade com os seus próprios funcionários. A precarização tem aprofundado o distanciamento do fiscal com o órgão que lhe foi apresentado como “a sua casa” sob o slogan “somos todos Agefis”.

Assim, o trabalho, ao ter dimensão central e primordial na condição humana, afeta subjetivamente o indivíduo quando não existem condições adequadas para o seu desenvolvimento e aprimoramento, como o vínculo profissional, a identidade profissional.

Portanto, verifica-se que esses sentimentos de total incerteza, instabilidade, incapacidade do trabalhador no ambiente de trabalho, inclusive do servidor público, refletem diretamente na relação desse trabalhador com o seu ambiente de trabalho e não apareceram de um dia para o outro, tratando-se de um processo histórico que aparece desde a modernidade, passando pelo surgimento do capitalismo e chegando aos tempos atuais. Para tal, recorre-se a um conjunto de autores, a serem apresentados no tópico a seguir, que vêm estudando essa questão da fragilidade dos vínculos identitários profissionais que estão sendo prejudicados pela precariedade do trabalho.

### **3.2 Trabalho precário e os Vínculos Identitários Profissionais**

Hall (2019, p.70) assegura que "as velhas identidades, que por tanto tempo estabilizaram o mundo social, estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo moderno, até aqui visto como um sujeito unificado" e traz a ideia em relação à crise de identidade como um processo de mudança, transferindo estrutura e processos centrais da modernidade e impactando a estabilidade do mundo social.

Logo, na pós-modernidade, trazida por Harvey (1992) e Hall (2019), na modernidade tardia, apresentada por Giddens (1991) ou modernidade líquida, mediante Bauman (2001), o sujeito não possui uma identidade fixa, permanente, já que ela se configura diferente em vários momentos. A identidade é estruturada continuamente, constantemente. O sujeito possui diversas identidades em distintos momentos da sua vida. Não se concebe mais uma única identidade.

No capitalismo contemporâneo, percebe-se que as transformações são velozes e os deslocamentos são algo ininterrupto que atingem diretamente as noções de espaço e tempo. Todas essas mudanças retratam a sociedade na contemporaneidade. Nessa coletividade, a globalização associou-se a rupturas

constantes com o passado. Nesse momento, recorre-se a David Harvey (1992, p.22) que apresenta, ao definir a modernidade: " (...) não apenas envolve uma implacável ruptura com todas e quaisquer condições históricas precedentes, como é caracterizada por um interminável processo de rupturas e fragmentações internas inerentes".

A modernidade, juntamente com o aparecimento da globalização, são conhecidas por serem sociedades de transformações permanentes. Giddens (1991), ao discursar sobre a modernidade, fala em desencaixe entre o tempo e o espaço. Os indivíduos estão mais preocupados com o tempo dos seus afazeres diários e suas práticas rotineiras do dia a dia, do que com os fenômenos da natureza, visto que, anteriormente havia uma relação harmônica entre espaço e tempo, tendo em vista o indivíduo estar mais preso aos ciclos da natureza. Anthony Giddens (1991, p.38) aponta as características da sociedade tradicional:

Nas culturas tradicionais, o passado é honrado e os símbolos valorizados porque contêm e perpetuam a experiência de gerações. A tradição é um modo de integrar a monitoração da ação com a organização tempo-espacial da comunidade. Ela é uma maneira de lidar com o tempo e o espaço, que insere qualquer atividade ou experiência particular dentro da continuidade do passado, presente e futuro, sendo estes por sua vez estruturados por práticas sociais recorrentes. (...)A tradição não só resiste à mudança como pertence a um contexto no qual há, separados, poucos marcadores temporais e espaciais em cujos termos a mudança pode ter alguma forma significativa.

Já a modernidade, diferente das sociedades ditas como tradicionais são alvo de mudanças rápidas, constantes, irrestritas, frequentes, sendo consideradas um ponto cognitivo da vivência humana. Assim, complementa Giddens (1991, p.39): "A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter".

David Harvey (1992) chama esse período do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 de pós-modernismo, caracterizando-se uma reação ao modernismo ou o afastamento dele. Enfatiza-se no pós-modernismo, a questão da transitoriedade, fragmentação, pluralidade e heterogeneidade, dessa forma explicita Harvey (1992, p.19): " O pós-modernismo, em contraste, privilegia a heterogeneidade e a diferença

como forças libertadoras na redefinição do discurso cultural. A fragmentação e a indeterminação e a intensa desconfiança de todos os discursos universais ou totalizantes são o marco do pensamento pós moderno".

Assim, a questão identitária tornou-se algo que se modifica a todo instante, através das práticas sociais. Nas interações do dia - a - dia as identidades formam-se, acabam-se, se refazem tornando-as flexíveis, plásticas, flutuantes, versáteis, maleáveis.

Essas rupturas contínuas determinam práticas flexíveis dos processos do trabalho. Rápidas mudanças nos padrões de execução de tarefas, desvalorização do trabalho e do trabalhador e a não preocupação, em nenhum momento, com a intersubjetividade do trabalhador.

Toda essa mundialização do neoliberalismo, a fluidez, rapidez, flexibilidade, volatilidade das relações laborais culminaram em comportamentos e padrões que fragilizam e precarizam os vínculos laborais. Esse declínio e instabilidade identitários no mundo social do trabalho, fez com que o trabalhador passasse a ser multitarefa, polivalente, assumindo diversas tarefas e responsabilidades, em condições extremamente precárias, mediante intensificação do trabalho, sendo sustentado pelo medo e destruição dos seus direitos, fazendo com que fragilizasse seu vínculo profissional, transformando o trabalhador em mera mercadoria, que pode ser substituída a qualquer momento, acarretando na perda de valor.

Em conformidade com Codo, Sampaio e Hitomi (1998), no ambiente de trabalho tem se valorizado bastante a incessante competitividade e o pronto atendimento a modelos de qualidade e produtividade, enaltecendo mais a questão lógica, instrumental do que o subjetivo, emocional. Dessa maneira, os trabalhadores são considerados máquinas, ocasionando diversos descontentamentos, stresse e sofrimento.

Desse modo, condições de segurança e saúde do trabalhador em seu ambiente de trabalho não são levados em consideração, visto que não existe treinamento, informações sobre riscos, medidas preventivas, entre outros, sob o argumento de se buscar maior produtividade em qualquer circunstância. Dessa maneira, expõe Druck (2011, p.49):

(...)“psicopatologia da precarização”, produto da violência no ambiente de trabalho, gerada pela imposição da busca de excelência como ideologia da perfeição humana, que pressiona os trabalhadores ignorando seus limites e dificuldades, junto a uma radical defesa e implementação da flexibilidade como “norma” do presente. Isso exige uma adaptação contínua a mudanças e novas exigências de polivalência, de um indivíduo “volátil”, sem laços, sem vínculos e sem caráter, isto é, flexível. Essa condição, agravada por outros imperativos típicos dos chamados padrões modernos de organização empresarial (competitividade exacerbada, rapidez ou velocidade ilimitada), tem gerado um cenário de adoecimento mental com expressões diversas, inclusive os suicídios.

Essa transitoriedade, fragmentação, heterogeneidade acabam por afetar de maneira negativa as relações de trabalho, pois equiparam o trabalhador a um objeto descartável, que pode ser usado pela empresa de maneira indiscriminada, causando condições de insegurança no ambiente de trabalho e levando a uma crise identitária profissional.

O trabalhador tornou-se mercadoria, cuja finalidade é a produção de produtos. O que deveria se tornar um modo de realização humana passa a ser uma única possibilidade de sobrevivência, subsistência. Transforma-se na desrealização do ser social (Antunes, 1992).

Essa compressão entre o tempo e o espaço descontínua e profunda abordada por Giddens (1991), juntamente com a difusão de novas técnicas e tecnologias estão sendo acompanhados por uma reestruturação do mercado de trabalho diante da sua volatilidade, aumento da competição dentro das empresas entre os empregados, em uma incessante busca pelo trabalho mais rápido, ocasionando um retrocesso da identidade coletiva, da solidariedade de classe e do bem-estar dos trabalhadores.

Na opinião de Bauman (2005, p.57) a identidade se tornou fluida, líquida, frágil, não podendo permanecer na mesma aparência por muito tempo. Ele complementa afirmando que:

(...) a menos que sejam derramados num recipiente apertado, continuam mudando de forma sob a influência até mesmo das menores forças. Num ambiente fluido, não há como saber se o que nos espera é uma enchente ou uma seca - é melhor estar preparado para as duas possibilidades. Não se deve esperar que as estruturas, quando (se) disponíveis durem por muito tempo.

Dessa forma, a solidez das instituições sociais, como por exemplo as relações de trabalho, nesses tempos de transformações aceleradas, perdem espaço, abrindo-

se para a fluidez, maleabilidade, flexibilidade, capacidade de acomodar-se em qualquer circunstância, entre outros, causando exclusão, desvalorização, descartabilidade, perda de enraizamento e de vínculos profissionais.

Na modernidade líquida não existe perspectiva para relações duradoura, permanentes. Assim, complementa Bauman (2001, p. 171):

A presente versão “liquefeita”, “fluida”, dispersa, espalhada e desregulada da modernidade pode não implicar o divórcio e ruptura final da comunicação, mas anuncia o advento do capitalismo leve e flutuante, marcado pelo *desengajamento* e enfraquecimento dos laços que prendem o capital ao trabalho.

Ele também apresenta a polivalência, que é a habilidade de realizar múltiplas tarefas ao mesmo tempo, no mesmo ambiente, com rapidez e sem perda de tempo. É o que ele denomina de “dieta de emagrecimento” das empresas. Essa generalidade acarreta na perda da profundidade no atendimento do trabalho.

Assim, Druk (2011), concordando com o pensamento de Bauman (2001), afirma que exemplos de organização do trabalho tem levado a condições precárias, através da necessidade de estipular metas inalcançáveis ou difíceis de serem atingidas, polivalência, entre outros. Tudo isso é perpetuado pelo medo, discriminação e exclusão, que tem sido difundido de maneira epidêmica, nas diversas modalidades de abuso de poder.

Bauman (2001) aborda a questão da flexibilidade no ambiente de trabalho. Para o autor, o trabalho duradouro é bastante sólido e com a modernidade e o capitalismo, essa modalidade laboral precisa ser extinta, abrindo-se espaço para um trabalho mais fluido, líquido, com um novo estilo e modo de organização, em que o homem não fica parado, mas em constante movimentação.

Hall, Harvey, Giddens, e Bauman retratam compreensões mais ou menos distintas acerca da natureza dessas mudanças implementadas pela modernidade, porém seus destaques na fragmentação, volatilidade, descontinuidade, ruptura, mudança, deslocamento, liquidez pertencem a um ponto em comum. É importante enfatizar essas evidências quando vêm ocorrendo todas essas transformações na contemporaneidade, conhecida como globalização, com profundas alterações na

economia, vida social, relações humanas, mentalidade, instituições e, sobretudo, nos vínculos do trabalho.

Desta forma, todas essas modificações no mundo do trabalho que trouxeram sua precarização vêm afetando drasticamente os vínculos laborais, visto que tem ocasionado o isolamento, a fragilidade dos vínculos, de integração e uma perspectiva de identidade coletiva, conforme Druck (2011). Essa fraqueza e até mesmo a perda dos vínculos impactam negativamente o sentimento de pertencimento do trabalhador com o seu ofício e seu ambiente de trabalho, sendo resultado da descartabilidade, flexibilidade, desvalorização e exclusão.

Dessa forma, dados do Ministério da Saúde apontam que o total de auxílios-doença por depressão, ansiedade, estresse e outros transtornos mentais e comportamentais (acidentários e não-acidentários) decorrentes do ambiente de trabalho, passaram de 224 mil em 2019 para 289 mil afastamentos em 2020.

Diante deste cenário, conforme dados da organização internacional do trabalho, o total de auxílios – doenças por depressão, ansiedade, estresse e outros transtornos mentais e comportamentais passaram de 224 mil em 2019 para 289 mil afastamentos em 2020.

Ainda abordando essa questão do adoecimento mental provocado por essa busca por excelência, polivalência, competitividade, flexibilização, aponta Druck (2011, p. 49):

(...) os estudos microssociais em empresas e organizações, no campo da Saúde Mental Relacionada ao Trabalho, definem uma “psicopatologia da precarização”, produto da violência no ambiente de trabalho, gerada pela imposição da busca de excelência como ideologia da perfeição humana, que pressiona os trabalhadores ignorando seus limites e dificuldades, junto a uma radical defesa e implementação da flexibilidade como “norma” do presente. Isso exige uma adaptação contínua a mudanças e novas exigências de polivalência, de um indivíduo “volátil”, sem laços, sem vínculos e sem caráter, isto é, flexível. Essa condição, agravada por outros imperativos típicos dos chamados padrões modernos de organização empresarial (competitividade exacerbada, rapidez ou velocidade ilimitada), tem gerado um cenário de adoecimento mental com expressões diversas, inclusive os suicídios (Seligmann-Silva, 2001; Franco; Druck; Seligmann-Silva, 2010).

Além disso, há também a fetichização do mercado, que ataca fortemente as leis trabalhistas e sociais, condenadas pelo liberalismo que defende a flexibilização, como processo rigoroso trazido pela modernidade dos tempos de globalização, segundo esclarece Druck (2011).

O capitalismo joga o jogo das empresas, no sentido de desregular e destruir as leis consideradas empecilhos aos interesses do capital, conforme descreve Bauman (2001, p.172 – 173):

Na prática, isso significa baixos impostos, menos regras e, acima de tudo, um “mercado de trabalho flexível”. Em termos mais gerais, significa uma população dócil, incapaz ou não-desejosa de oferecer resistência organizada a qualquer decisão que o capital venha a tomar.

Dessa maneira, esse grau de vulnerabilidade dos vínculos trabalhistas vem se justificando pelo alto grau de desigualdade existente na relação entre empregadores e empregados, que em momentos de neoliberalismo e flexibilidade dos tempos modernos acaba por resultar em uma relação extremamente prejudicial e desfavorável para os trabalhadores.

Isso também vem ocorrendo no serviço público, desde quando foram adotados os modelos da iniciativa privada e a entrada do Estado neoliberal, no início dos anos de 1990 por Bresser Pereira, cobrando dos seus integrantes maior eficiência, transformando o cidadão em cliente, no sentido de conter gastos públicos e melhorar a satisfação dos munícipes, sem se preocupar se o trabalhador está inserido em um ambiente saudável de trabalho.

Esse processo de transformação do munícipe em cliente ocorre no momento em que o servidor público deixa de atender ao interesse público para atender, especificamente, aos interesses do cidadão – consumidor, baseado no interesse, como acontece no setor privado, pois, muitas vezes, por exemplo, nas demandas de fiscalização, ocorre que um denunciante realiza uma determinada denúncia para um problema específico, sendo que ele também comete uma infração urbanística. Dessa forma, o fiscal deve atender ao interesse público da cidade e não se atentar somente ao denunciante.

Todo esse modelo da iniciativa privada no serviço público, gera essa cobrança por resultados de excelência, mediante metas de produtividade inalcançáveis, a

adoção de procedimentos rígidos com a justificativa de combater o nepotismo e a corrupção, resultando em uma confiança limitada para os servidores públicos, que acaba por fazer com que o trabalhador não se sinta parte integrante do seu local de trabalho, visto que ele, muitas vezes, não consegue se identificar com essas cobranças exacerbadas.

Na política municipal de fiscalização, percebe-se essa preocupação dos fiscais em atingir a GEFAE cheia e na adoção de um roteiro que engessa o trabalho desses servidores.

Todo mês é a mesma preocupação se vamos conseguir ou não ter a GEFAE cheia no final do mês. (...) queira ou não a gente conta com esse valor no salário. Pra isso, muitas vezes, a gente responde a OS de uma forma que a gente consiga pontuar a GEFAE. Infelizmente não gosto e não me identifico com isso. Mas fazer o que? Eu dependo do meu salário para sobreviver. (Servidor 1)

Eu tenho ódio desses roteiros de fiscalização. Primeiro que ele não foram feitos por nós e segundo que eu não queria que ele fosse obrigatório. (Servidor 3)

Outro ponto muito importante que precisa ser ressaltado foi a questão da pandemia do novo coronavírus. Os fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária trabalharam por todo esse período na linha de frente contra a disseminação da COVID-19, evitando aglomerações, inspecionando estabelecimentos a fim de verificar se estavam cumprindo os decretos municipais, entre outros.

Durante o período mais crítico da pandemia, que se deu, especificamente, nos anos de 2020 e 2021, os fiscais não puderam contar com equipamentos de proteção individual (EPI) adequados, tendo que, muitas vezes, compra-los para poder trabalhar. Não houve também uma preparação adequada para esse enfrentamento, visto que os fiscais foram acionados para atender as demandas nas ruas de Fortaleza sem qualquer capacitação ou treinamento prévios.

Dessa forma, os fiscais, diante das falas e opiniões da categoria, acabaram por se sentir totalmente desprotegidos, desamparados e prejudicados pelo Poder Público, correndo, muitas vezes, até risco de morte.

Discutida a administração pública brasileira, a fim de compreender para além de sua gênese, seus significados e desdobramentos no tocante a precarização do serviço público e a fraqueza dos vínculos identitários profissionais, o capítulo posterior irá apresentar os marcos legais e contextos políticos da política municipal de

fiscalização do município de Fortaleza, no tocante a toda essa lógica capitalista e neoliberal que culminaram na precarização do trabalho dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária e a fragilidade dos seus vínculos profissionais.

## **4 A POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA E O SEU CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO**

Esse capítulo tem como finalidade analisar o contexto da política em estudo, conforme o levantamento de informações em relação ao momento político e as condições sócio – econômicas, sendo importante entender a dinâmica do programa formulado em diferentes momentos históricos, concebido a partir de modelos político – econômico – sociais próprios, segundo Rodrigues (2008; 2011).

Torna-se fundamental voltar o olhar para os caminhos da atuação dos governos municipais que culminaram na criação e implementação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) no ano de 2014, juntamente com o modelo de administração pública predominante no Brasil e como tudo isso reverbera nas modificações laborais ocorridas no ambiente de fiscalização do município de Fortaleza que acabaram por ocasionar a precarização do trabalho dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, bem como questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento do seu trabalho.

### **4.1 A política fiscalizatória de Fortaleza**

Vieira (2020) apresenta que entre os anos de 1988 e 1991 no governo do Estado do Ceará, quando era governado por Tasso Jereissati, sua administração já era voltada para a eficiência e a busca por resultados, possibilitando o reequilíbrio das contas públicas, ou seja, um modelo de gestão marcado pela concepção antes implantada nacionalmente. Dessa forma complementa Vieira (2020, p. 74):

Entre os anos de 1988 e 1991, a gestão do governador do Ceará, Tasso Jereissati, implantou uma reforma na administração pública do estado com reestruturação dos sistemas de planejamento, fazenda, orçamento, patrimônio, contabilidade, auditoria e administração de pessoal em virtude da crise fiscal do governo federal que resultou no déficit das contas públicas, cuja receita líquida tornou-se negativa para financiamento dos investimentos nos estados que se davam por acesso aos recursos a fundo perdido do governo federal.

No primeiro ano de mandato do prefeito Juraci Magalhães (1997 - 2004) aconteceu a regionalização da prefeitura, com a extinção da Secretaria de

Planejamento Urbano e Meio Ambiente (SPLAN), utilizando a lógica da administração pública gerencial e acarretando na desintegração da categoria, pois os fiscais foram distribuídos nas sete Secretarias Executivas Regionais (SER's), antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor (Procon), Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Coordenadoria de Fiscalização de Obras (CFO/SEINF), Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (Acfor) e Célula de Vigilância Sanitária (Cevisa). Todos esses fiscais atuavam de maneira especializada e restrita às competências do seu órgão ou secretaria.

Esse modelo de fiscalização descentralizadora tinha como proposta aproximar a população da prefeitura de Fortaleza, porém como aponta Vieira (2020) esse exemplo trouxe a politização e mercantilização dessas instituições, através dos vereadores que utilizaram desses equipamentos para legitimar seus interesses políticos. Vieira (2020, p.75), aponta que essa administração municipal descentralizada foi totalmente desfavorável na busca por modernização, pelo controle dos gastos públicos, eficiência e efetividade do Estado:

A frustração com a política descentralizadora, em virtude de práticas como essas está registrada na mensagem enviada à Câmara Municipal no dia 04 de dezembro de 2001 pelo chefe do executivo, justificando a criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) como unidade administrativa centralizada em virtude das disfunções orgânicas detectadas no modelo de descentralização implementado em 1997, pela Lei 8000/97, por avaliações técnicas que comprometeram a eficiência e eficácia da administração.

Dessa forma, a descentralização trazida pelo prefeito Juracy Magalhães ocasionou diversas disfunções administrativas, como a comunicação menos eficiente entre as secretarias descentralizadas, dificuldades de controle e avaliação, maior heterogeneidade das operações, pois cada uma atuava de maneira diferente e propensão ao desperdício e duplicação.

Essas foram algumas das principais transformações dessa gestão municipal, que empregou o neoliberalismo do Estado ajustador e da administração pública gerencial, direcionando reformas para atender o mercado.

Na gestão da prefeita Luizianne Lins (2005 - 2012), o modelo fiscalizatório existente à época foi repensado, surgindo a criação de um padrão de fiscalização que atendesse melhor as reivindicações da população, da cidade, como também da própria categoria de fiscalização. Para tanto, sua gestão trouxe o Plano de Cargos e Carreiras e Salários (PCCS) dos fiscais no ano de 2007 (Lei nº 9.334, de 28 de dezembro de 2007). Ocorreu ainda a transformação do cargo de fiscal, que era nível médio, para nível superior (artigo 2º), surgindo a nomenclatura de fiscal municipal, com um projeto de fiscalização integrada, mas que não agregava todas as carreiras de fiscalização. Tudo ficou somente na nomenclatura, já que esses fiscais continuavam espalhados nas diversas secretarias da Prefeitura de Fortaleza, não existindo um único órgão que abraçasse esses servidores.

Percebe-se que a prefeita Luizianne Lins do Partido dos Trabalhadores (PT) ampliou a política municipal de fiscalização, reconhecendo a demanda da cidade pelo ordenamento urbano. Todo esse olhar voltado para o desenvolvimento da política municipal de fiscalização, caminhava juntamente com o aumento de políticas públicas proporcionado pela gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), também do (PT), apesar de, conforme MAGNI (2016), continuar seguindo a lógica neoliberalista e gerencialista, ainda que de maneira mais recuada.

Sua administração também lançou a Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (antiga GEFAE), que foi regulamentada pelo decreto nº 12.945/2012 e proposta de aumento do número de fiscais municipais, já que nesse período existiam somente noventa e cinco fiscais para trabalhar em todo município de Fortaleza.

Em 2010, foi lançado o edital de concurso público para provimento de trezentos fiscais municipais, subdividido entre os cargos de fiscal municipal geral e fiscal municipal de vigilância sanitária. No cargo de fiscal municipal geral, a exigência era apenas ter o nível superior, sem capacitação técnica específica e no cargo de fiscal municipal de vigilância sanitária exigia-se qualificação especializada na área da saúde.

Apesar de ter ocorrido um aumento no número de concursos públicos, de servidores públicos e uma política parcial de recuperação de remuneração do funcionalismo público no governo petista, devido a boa fase de crescimento

econômico, tudo isso não foi capaz de impedir a execução da contrarreforma do Estado, mesmo que em menor proporção, iniciada nos anos de 1990 (MAGNI; 2016).

Os fiscais municipais recém aprovados no concurso público foram distribuídos nas sete secretarias executivas regionais e nas secretarias temáticas. No entanto, apesar desse aumento de trezentos fiscais, a infraestrutura continuou deficiente, insuficiência de transporte e material para realizar o trabalho (computadores, máquinas fotográficas, trenas) continuou existindo, não havia uma padronização na ação fiscal, pois cada secretaria agia de uma forma diferente, não se tinha conhecimento do andamento dos processos de fiscalização e os políticos, com suas práticas de beneficiamento pessoal, embaraçavam bastante o trabalho da fiscalização. Nesse contexto em que se encontrava a fiscalização municipal de Fortaleza e sua necessidade de criar uma fiscalização mais valorizada e eficiente, esclarece Vieira (2020, p.76):

Fortaleza demandava por um ordenamento urbano, pela organização do espaço público e pelo respeito à legislação vigente concernente a esse ambiente. A justificativa da criação de um modelo de fiscalização mais eficiente para atingir tais resultados tornava-se cada vez mais clara, tanto para a categoria que demandava por melhores condições de trabalho, inclusive estruturais, quanto para a gestão que deixava de extrair da fiscalização todo o seu potencial na administração da cidade.

Essas foram algumas das principais reformas desse governo, que continuou a utilizar essa lógica neoliberal do Estado mínimo e da administração pública gerencial, iniciada nos anos de 1990, direcionando reformas para o mercado, continuando o projeto de modernidade do Estado. Em 2013, com a posse do então prefeito Roberto Cláudio (2013 – 2020), uma de suas primeiras providências foi a realização de uma reforma administrativa, através da Lei complementar nº 137, de 08 de Janeiro, de 2013, a qual criou secretarias, realizou a junção de outras, trocou nomenclaturas, entre outros.

Vieira (2020, p. 76-77) aborda que o início da gestão do prefeito Roberto Cláudio foi marcado pela importância dada a fiscalização, através da fala do líder do governo à época, o vereador Evaldo Lima (PCdoB):

Em entrevista ao jornal O Povo, ao caderno de Política, o líder do governo, Evaldo Lima (PCdoB) anunciou que os principais alvos da reforma administrativa são as secretarias executivas regionais e a

fiscalização. Sobre as regionais, a ideia seria de que elas deixassem de ser executivas para se concentrar apenas no atendimento à população e na conservação de espaços públicos. Os distritos de saúde, educação, meio ambiente seriam 77 extintos, sendo agora as secretarias e demais órgãos da administração indireta a executar as ações relacionadas a cada temática.

Ainda em 2013, foi elaborado um relatório sobre a gestão e reforma do modelo da fiscalização integrada e multidisciplinar de Fortaleza, através de um grupo de trabalho instituído pelo Decreto nº 13.181/2013. Esse documento foi o primeiro passo para a criação da AGEFIS.

Esse grupo de trabalho, coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR, conforme o Decreto nº 13.181/2013 era formado por dez fiscais que exerciam a função de chefia da fiscalização, ou que acompanharam as discussões sobre a unificação da fiscalização até o ano de 2012, representando os seguintes órgãos: Secretarias Executivas Regionais, Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental - ACFOR, Coordenadoria de Fiscalização de Obras – CFO/SEINF (antigo CCO), Célula de Vigilância Sanitária – CEVISA, PROCON Fortaleza (antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA, Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB e Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR.

O relatório do grupo de trabalho, elaborado para o IPLANFOR, exibiu algumas propostas no sentido de estruturar melhor o Sistema de Gestão da fiscalização Integrada e Multidisciplinar, trazendo uma reforma do modelo de fiscalização do município de Fortaleza, pois verificou-se que ao centralizar, integrar e modernizar a fiscalização, acarretaria na redução de custos, aumento da arrecadação, modernização, eficiência, eficácia e efetividade.

Essa proposta de centralização surgiu diante dos descontentamentos ocorridos com a política descentralizadora do prefeito Juraci Magalhães (1997 -2004), através de mensagem enviada à Câmara Municipal de Fortaleza no dia 04 de dezembro de 2001, via chefe do executivo, criando a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), em que centraliza toda a unidade administrativa, devido aos transtornos orgânicos percebidos no modelo de gestão pública descentralizada criado e executado em 1997, pelo dispositivo legal da Lei 8.000/97, conforme pontua Vieira (2019).

Uma das recomendações foi a unificação de todos os procedimentos fiscalizatórios em uma mesma inspeção. Por isso foram visitados e analisados os modelos de fiscalização das cidades de Belo Horizonte e Brasília, com o intuito de solidificar a fiscalização integrada e criar um órgão ou secretaria que organizasse, centralizasse e estruturasse toda a fiscalização de Fortaleza, visto que, nesse ínterim, a fiscalização se encontrava segmentada por órgãos e cada grupo de fiscais lotado em cada unidade exercia a fiscalização limitada às competências do seu órgão ou secretaria, conforme Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013, p. 21:

O mesmo fiscal será capacitado para desenvolver várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e autuará em qualquer área temática. (...) incluir a atribuição de fiscalizar a defesa do consumidor, meio ambiente, concessões de serviços públicos e limpeza urbana.

Foi diagnosticado que as condições físicas e materiais não eram adequadas para o quantitativo de fiscais existentes. Poucos veículos eram disponibilizados exclusivamente para a fiscalização ou eram cedidos de maneira insuficiente, fazendo com que os fiscais passassem dias sem realizar vistorias.

O sistema que era utilizado pelos fiscais se chamava GRPFOR e o relatório do grupo de trabalho detectou que nem todas as unidades de fiscalização utilizavam com a disciplina necessária. Tratava-se de um sistema falho que não mensurava a produtividade dos fiscais corretamente, pois as demandas não eram cadastradas em tempo hábil, sendo erroneamente levado em conta a quantidade de dias ou horas para cumprimento de casa ordem de serviço, prejudicando a remuneração dos fiscais. Por isso, era necessário um novo sistema para responder as demandas e que atendesse a um modelo de fiscalização mais eficiente.

O documento desenvolvido pelo Grupo de Trabalho verificou que a GEFAE não era computada corretamente, já que, devido a ineficiência do GRPFOR, a pontuação da produtividade não era aferida a partir de dados de desempenho individual através de relatórios do GRPFOR. Logo, concluíram que a fórmula atual e os indicadores mereciam ser revisados, considerando critérios qualitativos e quantitativos.

Sugere-se o aumento do teto da GEFAE e que o cálculo pondere o esforço do fiscal (quantidade x qualidade x complexidade), de forma que os fiscais mais eficientes recebam um valor maior de GEFAE e os

menos eficientes recebam um valor menor. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 26).

Outro ponto muito importante visto pelo Grupo de Trabalho foi a unificação da legislação processual, com a padronização do rito e atuação dos fiscais, reunindo toda a legislação em um único código e a retificação das sanções, e a revisão da legislação material, no intuito de facilitar o trabalho dos fiscais no momento das vistorias.

Apurou-se também que não eram realizados os pagamentos referentes ao adicional noturno e gratificação de serviço extraordinário, fazendo com que esses pagamentos ficassem devidamente garantidos e normalizados com a integração de toda a fiscalização em um único órgão ou secretaria.

Os fiscais, conforme relatório, não tinham capacitação contínua, fardamento adequado e identificação funcional. Para isso, sugeriu-se capacitação de acordo com o cronograma da integração, firmando parceria com o IMPARH (Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos) e uso de camisas padronizadas com logomarca da prefeitura de Fortaleza e identificação da fiscalização, além de identidade funcional.

Portanto, foi prometido pelo relatório do Grupo de Trabalho, diversas melhorias para a fiscalização, bem como a criação de um único órgão ou secretaria que integre todos os fiscais, padronizando os procedimentos e documentos fiscais.

Após seguir todos esses passos nessa ordem lógica, a Secretaria de Fiscalização estará implantada, com os fiscais capacitados e com condições de trabalho, cobrindo a cidade inteira 24 horas por dia. As atividades serão gradualmente padronizadas e as campanhas de conscientização cidadã serão mais eficientes com o efeito pedagógico da aplicação de sanções administrativas. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 44).

Em novembro de 2014, aconteceu o I Simpósio da fiscalização municipal de Fortaleza, realizado e organizado pela Associação de Fiscais do município de Fortaleza (AFIM), no Marina Park hotel, em que se vislumbrou a expectativa de um único órgão para a fiscalização. Nesse evento foi possível perceber, através de depoimentos, palestras e compartilhamento de experiências de diversos fiscais do Brasil, a importância da valorização da carreira da fiscalização e da criação de um

único órgão fiscalizador que reconhecesse e acolhesse o vínculo de pertencimento entre o fiscal e a própria fiscalização. Também foi viável afirmar, que as dificuldades e as lutas trabalhistas enfrentadas por todos os fiscais são parecidas, por isso o interesse de se criar um órgão que engrandeça a fiscalização.

Neste momento, foi exposto o modelo de fiscalização integrada de Belo Horizonte, que trabalham na SMAFIS (Secretaria Adjunta de Fiscalização), com problemas no tocante a generalização do trabalho, insuficiência de capacitação e metas inatingíveis. E, também, o modelo fiscalizatório do Distrito Federal, com a junção de áreas, mas com o respeito das competências e mantendo o conhecimento de cada fiscal na execução do trabalho.

Logo após o I Simpósio da fiscalização, veio a Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014, que trouxe a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e no artigo 53 já anunciou a Agência de Fiscalização de Fortaleza, apresentando suas finalidades, objetivos e competências.

Após três dias da publicação da Lei complementar nº 76, veio a criação da Agência de Fiscalização em dezembro do mesmo ano, após decisão do próprio município de Fortaleza, visto que essa política pública não segue uma diretriz de uma política nacional. Além disso, não houve qualquer negociação ou efetiva participação dos fiscais na constituição da agência, conforme promessa abordada no relatório do grupo de trabalho.

#### **4.2 A criação da AGEFIS e suas mudanças na política de fiscalização municipal**

A AGEFIS, criada pela Lei nº 190, de 22 de dezembro de 2014, oficializou a política municipal de fiscalização de Fortaleza, trazendo, como destaque, a centralização de toda a fiscalização para essa autarquia, a padronização de todos os procedimentos fiscalizatórios e o controle de todas as fases e desfechos do procedimento fiscalizatório, desejando que a AGEFIS se transformasse na "casa" dos fiscais. Assim apresenta Vieira (2020, p.84):

A criação da Agefis é considerada um marco político e legal em virtude de trazer em seu texto oficial a finalidade de implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política

governamental. É a institucionalização da fiscalização como política pública municipal. E a integração da fiscalização está prevista no artigo 11 da referida lei.

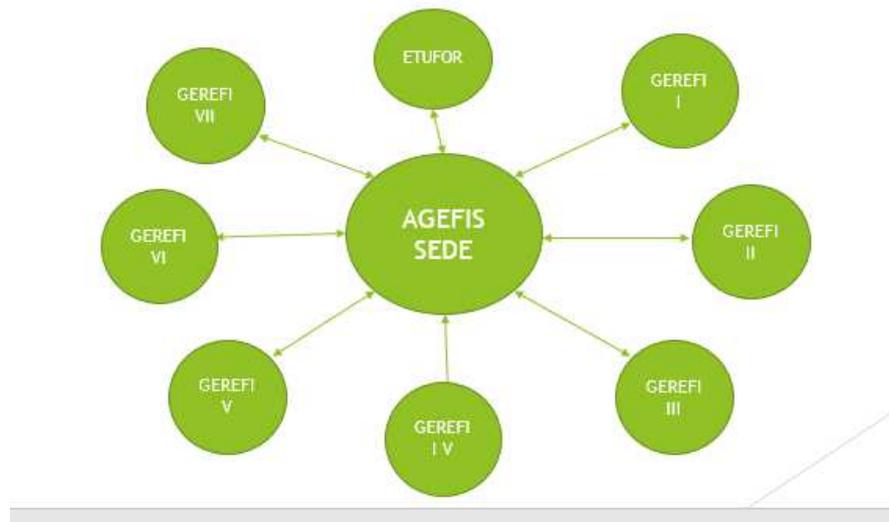
A AGEFIS veio para tornar a fiscalização mais técnica, ao criar uma estrutura que gerencie, planeje, monitore, coordene, normatize, padronize e estabeleça metas para os fiscais, implementando os ditames da administração pública gerencial, que incorpora padrões da iniciativa privada. Seguindo esse pensamento, complementa Vieira (2020, p. 87):

O tecnicismo na gestão pública propõe a incorporação das práticas e conceitos da esfera privada ao serviço público, cujo profissionalismo, baseado no conceito de eficiência, limita-se à eficiência das contas públicas no sentido de maximizar a performance fiscal para financiar o endividamento público e atrair investimento ao custo da precarização do trabalho.

Na análise do discurso institucional, o uso dos termos “padronização”, “planejamento”, “coordenação”, “monitoramento” e “avaliação” referindo-se as competências da AGEFIS remetem à lógica empresarial, mercadológica, corroborando com as concepções de Estado neoliberal.

Essa agência incorporou o modelo integrado e operacional da cidade de Belo Horizonte, assim como o padrão administrativo e jurídico da Agência de Fiscalização do Distrito Federal. A Agência de fiscalização está dividida entre a AGEFIS sede e as Gerências de Fiscalização Integrada (GEREFI), distribuídas nas sete regionais existentes no município de Fortaleza e estão diretamente ligadas a sede. Essas GEREFIs são uma extensão da central, fazendo com que todas as decisões tomadas na AGEFIS sede sejam diretamente repassadas para as sete GEREFIs.

Figura 1 – Distribuição das GEREFI's.



Fonte: pesquisadora.

Porém, existe um descaso muito grande nessas sete gerências regionais de fiscalização, pois enquanto a sede possui computadores novos e em pleno funcionamento, salas novas, amplas e refrigeradas, nas gerências faltam computadores e suas manutenções, móveis, materiais de escritório, como canetas, papéis, entre outros. Há uma situação de abandono e descaso nas gerências de fiscalização.

No instante em que a AGEFIS começa a operar no ano de 2015, ainda sem uma sede própria, alguns fiscais foram convocados, através de um ofício proveniente do gabinete do superintendente da agência sem critério nenhum, para trabalhar no Programa de Ações para Gestão de Resíduos Sólidos, Lei nº 10.340, de 28 de abril de 2015, fiscalizando somente grandes geradores para posteriormente incorporar este procedimento aos outros protocolos da fiscalização, consolidando a fiscalização integrada.

Dessa forma complementa Vieira (2020, p.87):

(...)O órgão passou cerca de 2 (dois) anos executando esse protocolo, com os seus primeiros fiscais envolvidos exclusivamente nessa fiscalização (...)

Vale ressaltar que no início dessa operação na Agefis, havia instrumentos de trabalho como o *smartphone* para equipe fiscal, com o aplicativo que ajudava a localizar e identificar contêineres de resíduos pela cidade, o que garantia eficiência e efetividade à execução do trabalho. Ao retornar para as regionais, os instrumentos tecnológicos já não existiam mais.

Assim, essa experiência fiscalizatória aconteceu somente com o protocolo de resíduos sólidos e vale ressaltar que nem toda GEREFI ( Gerência Regional de Fiscalização) possui fiscais com expertise nesse protocolo, fazendo com que muitos fiscais não consigam fiscalizar esse tipo de demanda, fragilizando o vínculo do fiscal com o seu ofício.

Dessa forma, percebe-se que as capacitações promovidas pela Agência de Fiscalização de Fortaleza são insuficientes, não conseguindo atingir a eficiência requerida.

Essa história de fazer capacitação com uma parte da equipe e deixar outra de fora para que aqueles que fizeram o treinamento para os que não fizeram, não funciona, pois os que não participaram continuam sem conseguir fiscalizar o assunto ministrado não tiveram o treinamento apropriado e nem conseguem tirar as dúvidas pertinentes e obter esclarecimentos. (Servidor 3)

Em 2015, a Prefeitura de Fortaleza, através da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), lançou a plataforma Fortaleza Online, que desburocratiza a obtenção de licenças municipais, como por exemplo o alvará de funcionamento e o alvará de construção, retirando do fiscal a competência de vistoria prévia dessas licenças, em que verificavam-se a localização, funcionamento e a estrutura de estabelecimentos comerciais, obras e reformas, prejudicando mais ainda o ordenamento da cidade, enfraquecendo e desvalorizando o trabalho desenvolvido pelo fiscal. Vale destacar que a desburocratização e modernização são conceitos da administração pública gerencial trazida por Bresser – Pereira (1996).

Com essa desburocratização das licenças municipais, houve um aumento considerável no número de licenças, passando de 1.304 por ano em 2012, para 39.143 em 2017 (Vieira, 2020), o que gerou uma sobrecarga na fiscalização, já que os fiscais tinham que identificar in loco se o que havia sido mencionado na licença era realmente verdadeiro. Isso gerou um desconforto entre os fiscais e os declarantes, pois esses acreditavam que ao terem suas licenças emitidas pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), não seriam mais passíveis de uma ação fiscalizatória, debilitando o trabalho do fiscal.

Em 2017, houve a integração de todos os fiscais à AGEFIS. Essa foi uma das principais mudanças ocorridas com a nova agência. Nesse momento, a agência foi apresentada aos fiscais, bem como a nova rotina de trabalho, que já seria o cumprimento de todos os protocolos relacionados à fiscalização pelo fiscal, ou seja, a

consolidação da fiscalização integrada, momento no qual houve a perda da profundidade e da qualidade no atendimento das demandas, já que se passou a ser exigido o máximo do fiscal.

Em uma fala para a página da Prefeitura de Fortaleza, em fevereiro de 2017, o presidente do Conselho à época, o secretário chefe de Gabinete Queiroz Maia anunciou a importância da unificação da fiscalização para se alcançar a eficiência e efetividade de todo o sistema fiscalizatório.

Com a implementação do novo modelo de fiscalização, também foi inserido um novo sistema chamado *Fiscalize*. Esse sistema veio para mensurar a produtividade dos fiscais, mediante a variável tempo e trouxe também a modernização do Estado, presente no gerencialismo de Bresser – Pereira (1996). Ainda sobre esse recurso digital assinala Vieira (2020, p.81):

Trata-se de uma ferramenta tecnológica desenvolvida pela agência para computar a produtividade de cada fiscal em campo, bem como criar um banco de dados de fiscalizados e do processo fiscalizatório em todas as suas etapas. É um sistema que veio substituir o GRPFOR e servir de ferramenta para o cálculo da gratificação especial de fiscalização de atividades específicas (GEFAE).

Figura 2 – Sistema Fiscalize



Fonte: <https://fiscalize.agefis.fortaleza.ce.gov.br/v2/#/inicio>

O Superintendente da AGEFIS nesse período, Marcelo Pinheiro, em fala no Conselho Superior da AGEFIS, no mês de fevereiro de 2017, salientou a relevância do sistema *Fiscalize* para dar mais eficiência ao trabalho do fiscal:

Na Agefis, a gente pensa, planeja, executa e aprimora a fiscalização. O trabalho fiscal será um antes e outro depois da incorporação desse sistema. A integração das informações dará mais eficiência ao trabalho fiscal e facilitará o acesso do cidadão aos serviços relacionados à fiscalização.

Embora esse sistema tenha surgido para inovar tecnologicamente, auxiliar e facilitar o trabalho da fiscalização, ele não leva em consideração a vivência e realidade do fiscal no dia a dia da sua função, em que muitas vezes uma única demanda pode levar dias para ser fiscalizada, as diferenças presentes em cada bairro da cidade, bem como a falta de computadores nas GEREFIs para que as demandas possam ser devidamente respondidas em tempo hábil.

Os dados qualitativos não aparecem no fiscalize. Parece que ele só serve para pontuar a GEFAE. (...) Eu acho até que o gerente nem lê os relatórios...nem sabem o que aconteceu de verdade na fiscalização. Só querem concluir as OS para poder dar a pontuação da GEFAE para os fiscais. (Servidor 3)

O fiscalize é bem melhor que o GRPFOR, mas ele somente quer saber se a OS foi constatada ou não constatada e se foi respondida dentro do prazo para pontuar a GEFAE. Ele não está preparado para saber se houve uma verdadeira transformação na cidade com aquela demanda, se houve uma demora de vários dias para responder aquela OS.(Servidor 1)

O fiscalize só serve para pontuar a GEFAE e dizer se a OS foi constada ou não. (Servidor 7)

Esse raciocínio de metas e mudanças laborais mais prejudiciais aos servidores públicos vem sendo utilizada para contenção dos gastos públicos desde os anos de 1990 para desmontar e destruir direitos, sempre submetendo-se a lógica do capitalismo. Essas reformas acabam com as políticas públicas e os direitos dos trabalhadores.

Além de todas as mudanças observadas no momento da criação da agência que, muitas vezes, depreciaram, fragilizaram e precarizaram o trabalho do fiscal, também se percebem transformações no dia a dia da dinâmica laboral, que desqualificaram o sentido de pertencimento do fiscal com sua categoria e até mesmo, com a própria autarquia.

Um dos grandes problemas da AGEFIS é que os gestores, apesar de muitos serem fiscais, o que é muito bom para a valorização da classe, não recebem treinamento em administração e gestão, ou seja, não é dado ao cargo de gestor a merecida atenção: um bom fiscal não será um bom gestor se não possuir vivência anterior ou receber preparação suficiente para isto.

A divulgação da imagem de uma instituição é muito importante para a sua visibilidade e compreensão do seu papel perante a sociedade e a própria administração pública. Com os fiscais de atividades urbanas da AGEFIS esses informes aparecem quando leis e atos normativos, que regulamentam o trabalho do fiscal, não possuem a participação da categoria, como também, a publicação de notícias em que surgem informações errôneas sobre os fiscais ou o seu trabalho, ou ainda, notícias nas quais trabalhos realizados por fiscais são imputados a outras categorias. Tudo isso implica no enfraquecimento, diminuição do reconhecimento e força da classe, afeta na melhoria salarial, na análise de orçamento pela gestão e na aceitação desses servidores pelos munícipes.

Ocorre também que o próprio cidadão fortalezense não consegue reconhecer a Agência de Fiscalização como um órgão pertencente a Prefeitura de Fortaleza e responsável pela fiscalização do município, já que, muitas vezes, o fiscal no exercício do seu mister tem que explicar sua função e o que significa a AGEFIS, pois é um órgão ainda desconhecido pela população.

Essa mesma dificuldade que o munícipe possui de reconhecer a AGEFIS como órgão de fiscalização de Fortaleza, também foi relatada na dissertação de Vieira (2019, p.88):

Além disso, o próprio munícipe tem dificuldade de reconhecer a agência como o órgão público responsável pela fiscalização e a importância da fiscalização para a cidade, fato constatado pelo fiscal quando, no início da vistoria, o mesmo apresenta-se como servidor da Agefis e precisa esclarecer sua função, pois o munícipe não sabe o que é ou o que faz a agência.

No contexto da política municipal de fiscalização, existem disputas internas por cargos comissionados, percebendo-se poucas possibilidades de ascensão na hierarquia do órgão, gerando um clima de desconfiança e descompasso entre os fiscais que se encontram na gestão e os fiscais de campo.

Nesse ponto de vista, a construção de uma nova gestão pública, advinda de toda a lógica neoliberal voltada para o mercado, trazem a competitividade e o controle que fazem parte desse movimento por um desempenho eficiente e eficaz nas atividades da administração pública, o que acaba por desencadear maiores dissabores entre os trabalhadores, pois muitas vezes são contrários ao interesse público.

A gratificação de produtividade da fiscalização, conhecida como GEFAE, traz muito claramente essa questão da competitividade e do controle, pois, através da quantidade de ordens de serviço atribuídas aos fiscais, sabe-se o quantitativo de demandas respondidas, como foram suas resoluções, se foram solucionadas dentro do prazo, quais fiscais responderam mais ordens de serviço e quais responderam menos demandas.

Outro dado importante, conforme apreensões do cotidiano da fiscalização, é o aumento de fiscais internos sem um cargo comissionado, auxiliando os gestores nas atividades administrativas e deixando de exercer as funções de fiscal de campo, que estão nas ruas. Essa prática tem diminuído bastante o número de fiscais de campo e gerado uma certa desarmonia entre a própria classe, pois os fiscais de campo perceberam que estes fiscais "internos" recebem a gratificação de produtividade na sua totalidade sem irem a campo fiscalizar e despachar as ordens de serviço do sistema fiscalize.

Essa diminuição no número de fiscais atuando no campo está fazendo com que mais de um fiscal tenha que atuar em duas ou mais GEREFI ao mesmo tempo. Percebeu-se que esse fenômeno ocorre com maior frequência nas demandas de vigilância sanitária, devido a falta de fiscais em determinadas áreas, como por exemplo nas áreas de química, odontologia e veterinária.

Também se instalou uma cultura, entre os gestores, percebida pelos fiscais, mediante conversas informais, de que os fiscais de campo são preguiçosos, não trabalham e fazem a fiscalização de "bico", no qual os fiscais dão prioridade a outras ocupações laborais, deixando o cargo de fiscal em segundo plano, e que a fiscalização causa prejuízo aos cofres públicos, o que tem gerado um certo distanciamento e estranhamento entre os fiscais e a própria instituição.

A cara dos gestores da AGEFIS, alguns até colegas nossos também, é dizer que nós somos preguiçosos, não queremos trabalhar e que

tratamos o trabalho da fiscalização como “bico”. Isso é desestimulante.  
(Servidor 5)

As intervenções políticas continuam existindo, visto que políticos continuam embaraçando o trabalho do fiscal, obstando autos de infração, buscando barrar a atividade fiscalizatória para os seus parceiros e amigos, coagindo e constringendo estes servidores no exercício de sua função, numa tentativa de desmoralizar o fiscal.

Na era da informatização, a dinâmica urbana necessita de recursos tecnológicos para dar apoio técnico e jurídico as ações fiscais, mais segurança e agilidade na confecção e processamento de documentos fiscais, porém os fiscais ainda continuam preenchendo esses documentos a mão e com o advento do Código da Cidade e a fiscalização integrada, o número de documentos a ser preenchidos aumentou, o que piorou a qualidade da atividade fiscalizatória, perdendo sua profundidade e o efeito pedagógico na aplicação das sanções administrativas.

Quanto as condições de segurança no momento do exercício do poder de polícia, esta é ineficiente, pois, muitas vezes, os fiscais vão para operações de risco sem o devido apoio da guarda municipal e/ou polícia militar, como também não são fornecidos pela AGEFIS equipamentos de proteção individual, como por exemplo, colete balístico.

Por conta dessa insegurança no momento da execução do seu trabalho, os fiscais estão, atualmente, pleiteando junto ao Poder Judiciário, o adicional de risco de vida, para que possam ser, pelo menos, minimamente reparados por esses riscos que sofrem todos os dias.

As capacitações e os treinamentos são de grande importância para a formação profissional de qualquer trabalhador e com o fiscal não poderia ser diferente. Apesar de toda essa relevância, estes não são realizados de maneira contínua e adequada, dado que, regularmente, existem mudanças efetuadas nas legislações e na rotina de trabalho que não são repassadas a contento e adequadamente ao fiscal, fazendo com que o fiscal fracasse no momento da ação fiscalizatória e, conseqüentemente, toda energia gasta naquela ordem de serviço tenha sido em vão.

Por isso, os fiscais ainda não conseguem exercer plenamente as fiscalizações em todas as áreas que já são de sua competência, dado que mudanças e cobranças são repentinas, constantes e de modo unilateral, desgastando a relação

laboral, já que não existe qualquer diálogo entre gestores e fiscais de campo na tentativa de adaptar as mudanças feitas para a realidade vivenciada pelos fiscais.

Sendo uma das principais funções dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária é garantir o bem estar, qualidade de vida, promovendo e protegendo a saúde da população através de uma cidade ordenada, estruturada e urbanizada, é necessário reconhecer e valorizar, portanto, o fator humano do profissional, evidenciando além dos conhecimentos técnicos e normativos, os subjetivos, ou seja, do que é ser um fiscal da AGEFIS, tendo como finalidade capacitar servidores mais responsáveis para a realidade a qual estão postos.

As condições estruturais e materiais continuam precarizadas, principalmente nas gerências de fiscalização, pois muitos políticos não consideram "popular" a função exercida pela fiscalização, assim como, acha que os fiscais atrapalham os comerciantes de fortaleza e que investindo nesses servidores não terão retorno de votos nas eleições. Vê-se essa narrativa sendo reproduzida pelos vereadores da Câmara Municipal de Fortaleza, como por exemplo, a fala do Vereador Márcio Martins (PROS), proferida em março de 2021:

(...) os **“jaquetas verdes”**, em referência a cor da vestimenta, estão tomando um protagonismo maior que os profissionais da saúde, por diariamente ver alguma ação da Agefis na Capital. Esta mesma instituição vê um estabelecimento que está trabalhando à meia-porta, vai lá e lacra.

Ademais, os fiscais de campo exercem plantões aos finais de semana na feira da José Avelino, Castelão, pré-carnavais, entre outros e não são feitos os devidos pagamentos de horas extraordinárias, também não participam do planejamento das ações de fiscalização e nem sabem o resultado do seu trabalho, ou seja, se o objetivo do exercício fiscalizatório foi alcançado. Inclusive, esses mesmos servidores realizam o seu trabalho sem uma identidade funcional que os reconheça adequadamente em sua atividade profissional.

Isto posto, são administrações de aplicação sistemática e contínua do modelo gerencial do Estado, seguindo o fundamento neoliberal do Estado mínimo a serviço do capitalismo e desmontando políticas públicas, que reduzem a capacidade do Estado de minimizar as desigualdades sociais e direitos dos servidores públicos, em que ampliam significativamente suas inseguranças (MAGNI, 2016).

Tudo isso ocorreu na gestão do Prefeito Roberto Cláudio, que instituiu uma agência que tem como finalidade garantir eficiência no controle do gasto público por meio do profissionalismo no serviço público, consolidou e implementou o projeto de fiscalização integrada, situação em que, o fiscal passou de especialista para generalista, ou seja, atuando em qualquer demanda, retirou competências que outrora pertenciam a fiscalização e também o fiscal teve que cumprir metas na resolução das ordens de serviço, que desqualificam o seu trabalho.

Sendo assim, percebe-se que toda essa onda de modificações laborais que prejudica, destrói e desregulamenta os direitos dos servidores públicos, decorrente de vários governos e trazidos pelos argumentos neoliberais e pela lógica da administração pública gerencial vem culminando no modelo de fiscalização municipal de Fortaleza na figura da AGEFIS. Nesse sentido, os fiscais municipais vêm experimentando diversas legislações que se modificam a todo instante, novas modalidades de execução de demandas, busca por produtividade e eficiência, construindo-se novas práticas nas relações laborais subjetivas e propondo-se ressignificação das carreiras que o compõem.

## **5 ANÁLISE DE CONTEÚDO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

O seguinte tópico tem como intenção apresentar a análise de conteúdo apontando as bases conceituais, critérios e objetivos, através de leis, portarias, decretos, documentos internos, relatórios, entre outros, com a finalidade de entender o movimento de construção da política, intencionalidades, concepções e valores (Rodrigues, 2008).

Para entender as intencionalidades que giram em torno da Política Municipal de Fiscalização e suas influências em torno do trabalho realizado pelos fiscais será necessário verificar o movimento de construção do programa, analisando conceitos, ideias e valores que norteiam os paradigmas orientadores que sustentam a política, assim como sua dinâmica de implantação, coerência interna, acompanhamento e avaliação.

### **5.1 A implementação da Política Municipal de Fiscalização e seus paradigmas orientadores**

Desde a gestão da prefeita Luizianne Lins (2005 – 2012) já se pensava na unificação de todo o corpo da fiscalização municipal de Fortaleza, pois com o plano de cargos, carreiras e salários da fiscalização de 2007 (Lei nº 9334, de 28 de dezembro de 2007), instituiu-se a nomenclatura do fiscal municipal e elevou o cargo para nível superior.

Nessa mesma gestão municipal houve o concurso para fiscal municipal no ano de 2010, momento em que foram nomeados 400 fiscais gerais e de vigilância sanitária. Após o certame, os fiscais foram distribuídos nas sete regionais e nos órgãos temáticos.

Destaca-se que esses novos fiscais distribuídos nas Secretarias Regionais e nos órgãos temáticos apenas intensificou o isolamento e o afastamento de cada setor, visto que cada secretaria e órgão adotava suas próprias maneiras de exercer a

fiscalização, assim como também essa prática gerava um certo prejuízo aos cofres públicos:

(...)verificava-se uma queda progressiva na quantidade de autuações e na arrecadação com as multas, ao mesmo tempo em que se multiplicaram as infrações urbanísticas. De fato, observou-se que a regionalização promovida pela Lei nº 8.000 de 1997 fragmentou a fiscalização entre as atribuições de cada Secretaria Executiva Regional sem que houvesse uma estrutura de padronização, planejamento ou supervisão. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 27).

Somente na gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013 – 2020) a fiscalização integrada foi concretizada. Já no primeiro ano de sua administração em 2013, foi elaborado um relatório sobre a gestão e reforma do modelo da fiscalização integrada e multidisciplinar de Fortaleza, através de um grupo de trabalho instituído pelo Decreto nº 13.181/2013. Esse documento foi o primeiro passo para a criação da AGEFIS.

Esse grupo de trabalho, coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR, conforme o Decreto nº 13.181/2013 era formado por dez fiscais que exerciam a função de chefia da fiscalização, ou que acompanharam as discussões sobre a unificação da fiscalização até o ano de 2012, representando os seguintes órgãos: Secretarias Executivas Regionais, Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental - ACFOR, Coordenadoria de Fiscalização de Obras – CFO/SEINF (antigo CCO), Célula de Vigilância Sanitária – CEVISA, PROCON Fortaleza (antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA, Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB e Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR.

O relatório do grupo de trabalho, elaborado para o IPLANFOR, exibiu algumas propostas no sentido de estruturar melhor o Sistema de Gestão da fiscalização Integrada e Multidisciplinar, trazendo uma reforma do modelo de fiscalização do município de Fortaleza, pois verificou-se que ao centralizar, integrar e modernizar a fiscalização, acarretaria na redução de custos, aumento da arrecadação, modernização, eficiência, eficácia e efetividade.

Uma das recomendações foi a unificação de todos os procedimentos fiscalizatórios em uma mesma inspeção. Por isso foram visitados e analisados os

modelos de fiscalização das cidades de Belo Horizonte e Brasília, com o intuito de solidificar a fiscalização integrada e criar um órgão ou secretaria que organizasse, centralizasse e estruturasse toda a fiscalização de Fortaleza, visto que, nesse ínterim, a fiscalização se encontrava segmentada por órgãos e cada grupo de fiscais lotado em cada unidade exercia a fiscalização limitada às competências do seu órgão ou secretaria.

O mesmo fiscal será capacitado para desenvolver várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e autuará em qualquer área temática. (...) incluir a atribuição de fiscalizar a defesa do consumidor, meio ambiente, concessões de serviços públicos e limpeza urbana. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 21).

Foi diagnosticado que as condições físicas e materiais não eram adequadas para o quantitativo de fiscais existentes. Poucos veículos eram disponibilizados exclusivamente para a fiscalização ou eram cedidos de maneira insuficiente, fazendo com que os fiscais passassem dias sem realizar vistorias.

Na maioria das unidades de fiscalização, foi constatado que as condições estruturais (físicas e materiais) não são condizentes com a quantidade existente de fiscais. O transporte é o principal elemento limitador do trabalho dos fiscais. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 4).

O sistema que era utilizado pelos fiscais se chamava GRPFOR e o relatório do grupo de trabalho detectou que nem todas as unidades de fiscalização utilizavam com a disciplina necessária. Tratava-se de um sistema falho que não mensurava a produtividade dos fiscais corretamente, pois as demandas não eram cadastradas em tempo hábil, sendo erroneamente levado em conta a quantidade de dias ou horas para cumprimento de cada ordem de serviço, prejudicando a remuneração dos fiscais. Por isso, era necessário um novo sistema para responder as demandas.

O documento desenvolvido pelo Grupo de Trabalho verificou que a GEFAE não era computada corretamente, já que, devido a ineficiência do GRPFOR, a pontuação da produtividade não era aferida a partir de dados de desempenho individual através de relatórios do GRPFOR. Logo, concluíram que a fórmula atual e os indicadores mereciam ser revisados, considerando critérios qualitativos e quantitativos.

Sugere-se o aumento do teto da GEFAE e que o cálculo pondere o esforço do fiscal (quantidade x qualidade x complexidade), de forma que os fiscais mais eficientes recebam um valor maior de GEFAE e os

menos eficientes recebam um valor menor. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 26).

Ainda sobre a produtividade, foi elaborado no relatório um modelo conceitual de gestão de fiscalização com suas atribuições que contemplou uma célula para monitoramento e produtividade, conforme o seguinte:

I – colaborar com as atividades de planejamento periódico da fiscalização, bem como do estabelecimento de indicadores e metas; II - emitir e analisar relatórios periódicos sobre o desempenho das equipes no cumprimento das ações fiscais comparativamente aos indicadores e metas estabelecidos; III - avaliar a produtividade dos fiscais, inclusive mediante a análise das Ordens de Serviço, bem como elaborar relatórios gerenciais a serem encaminhados à apreciação da Coordenadoria de Execução e Acompanhamento; VI - elaborar relatório estatístico e gerencial de suas atividades e submetê-lo periodicamente à apreciação e análise superior. VII - acompanhar a conferência quantitativa da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas - GEFAE; VIII – analisar os relatórios da produtividade fiscal apurada a partir das Ordens de Serviço e encaminhá-los para a aferição e validação pela Coordenadoria de Execução e Acompanhamento; IV - acompanhar o desenvolvimento das ações fiscais registradas nas Ordens de Serviço e sua correlação com as estratégias, padrões, critérios, diretrizes e procedimentos definidos para o cumprimento da ação fiscal; XI - elaborar relatório estatístico e gerencial de suas atividades e submetê-lo periodicamente à apreciação e análise superior. XII – apurar, analisar e comparar os resultados das ações fiscais em relação aos Índices de Conformidade e gerar dados estatísticos por área, tema, região, ou por outros critérios de pesquisa; XIII - criar e analisar indicadores intermediários de qualidade visando assegurar o atendimento aos resultados planejados; XIV - apurar e compilar os resultados da implantação de projetos, indicadores e metas; (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 30-31).

Percebe-se, dessa forma, a grande importância que é dada a questões relacionadas às metas de produtividade, dados estatísticos, indicadores quantitativos, conferência quantitativa da GEFAE, relatórios de desempenho e avaliação de produtividade. Tudo isso reitera que a criação da Agência de Fiscalização está voltada para atender as demandas do mercado, bem como o caráter gerencialista da administração pública.

Continuando sobre as atribuições contidas no relatório, encontra-se presente a célula operacional de fiscalização integrada, que tem como objetivo principal unificar todas as atribuições fiscalizatórias. Nesta célula também estão presentes as necessidades do mercado, como por exemplo: “II - acompanhar a implantação dos Planos de Metas estabelecidos para as Secretarias Regionais do

Município; VI - elaborar relatório estatístico e gerencial de suas atividades e submetê-lo periodicamente à apreciação e análise superior". (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 33).

Outro ponto muito importante visto pelo Grupo de Trabalho foi a unificação da legislação processual, com a padronização do rito e atuação dos fiscais, reunindo toda a legislação em um único código e a retificação das sanções, e a revisão da legislação material, no intuito de facilitar o trabalho dos fiscais no momento das vistorias.

Verifica-se no relatório do grupo de trabalho expressões como "sustentabilidade financeira", "arrecadação" e "multas", palavras geralmente utilizadas para orientações mercadológicas neoliberais das agências multilaterais, faz com que se perceba que a indicação para a criação de uma secretaria de fiscalização remete-se a finalidade arrecadatória. Essa intenção está claramente inserida no relatório do Grupo de Trabalho:

A cobrança de multas administrativas é um indispensável instrumento de dissuasão e coerção para efetivação do poder de polícia. O que constatamos é que poucos infratores chegam a pagar as multas que são cominadas, o que desmoraliza a ação dos fiscais, resultando num montante de R\$ 2.216.534,81 de dívida." (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p.17)

Dessa forma, para operacionalizar o intuito mercadológico, a fiscalização integrada dispõe da seguinte composição: uma gestão integrada que envolveria planejamento, monitoramento, acompanhamento e organização em uma estrutura central, deixando a execução das atividades fiscais para as gerências de fiscalização integrada distribuídas nas Secretarias Executivas Regionais.

Apurou-se também que não eram realizados os pagamentos referentes ao adicional noturno e gratificação de serviço extraordinário, fazendo com que esses pagamentos ficassem devidamente garantidos e normalizados com a integração de toda a fiscalização em um único órgão ou secretaria.

Os fiscais, conforme relatório, não tinham capacitação contínua, fardamento adequado e identificação funcional. Para isso, sugeriu-se capacitação de acordo com o cronograma da integração, firmando parceria com o IMPARH (Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos) e uso de camisas

padronizadas com logomarca da prefeitura de Fortaleza e identificação da fiscalização, além de identidade funcional.

Foi prometido pelo relatório do Grupo de Trabalho, diversas melhorias para a fiscalização, bem como a criação de um único órgão ou secretaria que integre todos os fiscais, padronizando os procedimentos e documentos fiscais.

Após seguir todos esses passos nessa ordem lógica, a Secretaria de Fiscalização estará implantada, com os fiscais capacitados e com condições de trabalho, cobrindo a cidade inteira 24 horas por dia. As atividades serão gradualmente padronizadas e as campanhas de conscientização cidadã serão mais eficientes com o efeito pedagógico da aplicação de sanções administrativas. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 44).

O relatório do grupo de trabalho finaliza apresentando toda a estruturação e organograma da nova Secretaria de Fiscalização de Fortaleza, exibindo suas atribuições, competências, investimento para sua instalação e funcionamento, bem como o seu cronograma de implantação, que na prática, não foi devidamente cumprido.

Após a publicação do Decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013, que criou o relatório do grupo de trabalho que pensou na criação e implementação da AGEFIS, esta foi finalmente formada e implementada no ano de 2014, mediante a Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014, a qual não teve participação dos fiscais, tratando-se, portanto, de uma imposição política.

## **5.2 Mecanismos de concretização da fiscalização integrada à política municipal de fiscalização**

Antes de discorrer sobre a efetivação da fiscalização integrada na Política Municipal de Fiscalização de Fortaleza, concretizada na AGEFIS, é importante salientar que não houve qualquer participação dos fiscais no processo de elaboração da política, apesar da menção no Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013 de frases como “realização da integração fiscalizatória mediante negociação com a entidade representativa dos fiscais (AFIM)” e “Implantação da integração mediante negociação com a categoria”, ocorre que, na prática nada disso foi feito.

No ano seguinte a criação do relatório do grupo de trabalho, veio a Lei complementar nº 76, em 19 de dezembro de 2014, que já trouxe no seu artigo 12 a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), que seria uma autarquia, pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, mesmo antes da criação do próprio programa, tratando-se, portanto, de decisão totalmente política.

A lei nº 190, de 22 de dezembro de 2014, que implementa a política, coloca que a Agência de Fiscalização de Fortaleza é vinculada ao Gabinete do Prefeito. Conforme documentos, possui como valores principais a efetividade e a autonomia. Isso já demonstra o caráter mercadológico para o qual a política foi criada e a falta de autonomia administrativa e financeira plena.

Além disso, a referida lei cria o Conselho Superior no seu artigo 5º, § 1º. Esse conselho possui os seguintes membros: um representante do Gabinete do Prefeito, que o presidirá; um representante do Instituto de Planejamento de Fortaleza; um representante da Procuradoria Geral do Município; um representante da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente; um representante da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos; um representante da Secretaria Municipal da Saúde; um representante do Departamento Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor; um representante da Secretaria de Cultura de Fortaleza e o Superintendente da AGEFIS.

Esse conselho, conforme artigo 7º do Decreto nº 13.867, de 23 de agosto de 2016, tem como atribuições: “ acompanhar a política de fiscalização urbana municipal, compreendendo as diretrizes, objetivos, estratégias e métodos de trabalho, a ser submetida à aprovação do Prefeito; II - receber os relatórios de gestão e avaliar os resultados da AGEFIS ”.

Vê-se que não há participação dos fiscais de atividades urbanas no que tange ao acompanhamento, estratégias, métodos de trabalho, bem como a avaliação de resultado do trabalho realizado pelos próprios servidores.

Apesar de a AGEFIS ter sido criada em 2014, sua integração somente foi realizada no ano de 2017, após avaliação e aprovação pelo Conselho Superior da Agência de Fiscalização de Fortaleza. Nesse momento, todos os fiscais foram

incorporados à política e apresentados ao novo modelo de fiscalização, ou seja, à fiscalização integrada.

O presidente do Conselho Superior em 2017, o secretário chefe de Gabinete Queiroz Maia, e o Superintendente da AGEFIS nesse período, Marcelo Pinheiro, destacaram a importância da integração como fator de eficiência e efetividade para o trabalho do fiscal: “A premissa da unificação da fiscalização dará mais efetividade ao processo. (...) A integração das informações dará mais eficiência ao trabalho fiscal”.

Enxerga-se, através desses termos “eficácia e efetividade” presentes nas falas dos gestores da prefeitura de Fortaleza, o perfil mercadológico para o qual a política municipal de fiscalização, mediante a fiscalização integrada, foi criada.

Nessa integração foram realizadas capacitações com o intuito de apresentar e capacitar os fiscais para atenderem a todas das demandas de fiscalização: obras e posturas urbanas; uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; funcionamento de atividades; verificação de licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; eventos; ocupação de propriedades e espaços públicos; meio ambiente; limpeza pública; vigilância sanitária; defesa do consumidor e patrimônio histórico-cultural. Porém, transporte e vigilância sanitária continuou sendo específico.

Figura 3 – Fiscalização Integrada



Fonte: pesquisadora

Tal modelo de instrumentalização apresenta pouco ou nenhum protagonismo dos fiscais de campo na execução do programa, visto que a AGEFIS se estruturou de maneira precária para atender as demandas em torno do gabinete do prefeito.

Em relação às condições estruturais da AGEFIS, foram aproveitadas as salas e equipamentos relacionados ao modelo de fiscalização anterior, pois como mostra o relatório do grupo de trabalho, já se tratava de uma estrutura ineficiente:

Na maioria das unidades de fiscalização, foi constatado que as condições estruturais (físicas e materiais) não são condizentes com a quantidade existente de fiscais. (...)A partir do último concurso o número de fiscais triplicou; no entanto os setores adjacentes de apoio, que são incumbidos de tramitar os processos administrativos, não cresceram na mesma proporção. Como resultado apenas uma pequena fração das notificações e dos autos de constatação é convertida em autos de infração, e desses poucos são julgados e convertidos em multas; no geral, uma pequena parcela das multas cominadas chega a ser paga pelos infratores e menos da metade dos autos não pagos são inscritos na Dívida Ativa. (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p.8)

O aumento do trabalho com a fiscalização integrada não foi proporcional ao aumento e melhoria da estrutura para atender as demandas da agência, pois foi aproveitada a mesma estrutura e esta não conseguiu absorver a quantidade de demandas atendidas pelos fiscais de campo. Houve uma promessa de modernização da fiscalização, mas essa nunca foi efetivada.

Continuando a discussão em torno do aumento do trabalho dos fiscais, foram coletados, primeiramente, os números de Ordens de Serviço (O.S.) dos meses de março, abril e maio de 2013 (antes da criação da agência), que constam no relatório do grupo de trabalho de 2013 e verificou-se que, do total de 537 fiscais ativos, a média de OS por unidade era a seguinte:

<b>SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL</b>	<b>ORDEM DE SERVIÇO (OS) POR UNIDADE</b>
SER 1	729
SER 2	1070
SER 3	493
SER 4	448

SER 5	440
SER 6	512
SER 7 (antiga SERCEFOR)	322

Fonte: Relatório do GT criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013.

Após a criação da agência, constatou-se que, considerando os meses de março, abril e maio de 2019 e um quantitativo de 302 fiscais ativos, o número de O.S.por unidade ficou o seguinte:

<b>SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL</b>	<b>ORDEM DE SERVIÇO (OS) POR UNIDADE</b>
SER 1	1280
SER 2	2052
SER 3	1582
SER 4	2460
SER 5	1077
SER 6	1920
SER 7 (antiga SERCEFOR)	2464

Fonte: Sistema Fiscalize.

De acordo com a análise das tabelas acima, percebe-se claramente que o número de Ordens de Serviço (OS) por fiscal aumentou de maneira considerável após a criação da AGEFIS, enquanto que o número de fiscais ativos diminuiu, mantendo-se as mesmas condições de trabalho.

Isso mostra que o movimento da atual fase do capitalismo, evidenciado pela globalização e seus imperativos de liberalização das relações econômicas, faz com que o Estado também se ampare nessa necessidade de assemelhar-se as atividades das empresas privadas. As relações laborais no serviço público estão totalmente incorporadas às relações sociais de produção capitalista. A exploração dos servidores públicos acontece mediante a remuneração paga pelo Estado em relação à jornada de trabalho, aumento de produtividade e às condições necessárias de vida em sociedade.

Conforme exposto anteriormente, afirma Nogueira (2005, p.4):

Isto, porém, não significa que não haja exploração direta do trabalho pelo Estado. A exploração ocorre na esfera da reprodução do capital, ou seja, nos processos de serviços e administração voltados à esfera da reprodução social e política do conjunto da sociedade de classes. A taxa de exploração do trabalho no Estado envolve a quantidade de salário em relação à jornada de trabalho e às condições necessárias de vida em sociedade, mas não é realizada para produzir, e sim reproduzir o capital.

Percebe-se, assim, que a implementação da fiscalização integrada mediante a criação da AGEFIS, moldada por critérios neoliberais, vai assumindo novos significados, sentidos e trajetórias à medida que vai sendo concretizada. A Política Municipal de Fiscalização vai adquirindo contornos mercadológicos, com intuito arrecadatário e financeiro, submetendo os fiscais a meros arrecadadores e aplicadores de multas, precarizando sua atividade laboral. Dessa forma Complementa Vieira (2020, p.31):

O fato é que para desenvolver esse profissionalismo, que se relaciona com o princípio da eficiência no setor público, proposto pelo modelo de gestão gerencial e para fazê-lo em favor do ajuste fiscal, em virtude da supremacia das questões econômicas firmada pelo fenômeno neoliberal, a administração pública busca a todo custo o equilíbrio das contas públicas, promovido pela maximização da receita por meio da arrecadação.

Nesse íterim também aconteceu a criação do novo Plano de Cargos e Carreiras e Salários dos Fiscais do município de Fortaleza (PCCS), mediante Lei Complementar nº 238, de 6 de Outubro de 2017, no qual os fiscais passaram a ter somente uma nomenclatura (Fiscais de Atividades Urbanas e Vigilância Sanitária) e a desempenhar suas atividades de maneira integrada, trabalhando com todos os tipos de fiscalização.

O recente Plano de Cargos, Carreiras e Salários, prejudicou a função educativa do trabalho do fiscal, transformando-o em um mero aplicador de multas, pois ignora o poder discricionário do fiscal e sua autonomia na aplicação das medidas administrativas, bem como a realidade econômica de muitos municípios e da própria cidade, fazendo com que haja deficiência na promoção do ordenamento da urbe.

Esse novo PCCS também acarretou na perda de parte da gratificação do Incentivo a Titulação (ITA) e de Insalubridade de boa parte dos fiscais, que agora estão tentado reaver esse prejuízo perante o Poder Judiciário.

Verifica-se que essa legislação generaliza a competência dos fiscais com a unificação de toda a carreira, fundamentado na fiscalização integrada trazida pelo

grupo de trabalho de 2013, no sentido de garantir a eficiência no controle dos gastos públicos, mas retirando direitos conquistados pela categoria e precarizando o trabalho destes servidores.

Em 21 de Fevereiro de 2019, a AGEFIS trouxe o decreto da nova GEFAE (gratificação de produtividade dos fiscais), Decreto nº 14.370/2019. Esse decreto apresentou pontuações diferenciadas para as ordens de serviço (OS) a serem executadas pelos fiscais, tempo para a finalização dessas OS no sistema fiscalize (sistema utilizado pelos fiscais para receber e responder OS) e estipulação de metas numéricas, sem se importar com a qualidade do trabalho do fiscal, pois o foco é na gestão por resultado ao invés da gestão por processo.

Esse novo decreto da GEFAE, fez com que ocorresse uma cobrança intensa para que os fiscais atendam o maior número de ordens de serviço em um menor espaço de tempo, desencadeando, muitas vezes, diversos erros no preenchimento dos documentos fiscais e a falta de complexidade no atendimento das demandas.

Acentua-se, com o decreto da nova GEFAE, o perfil arrecadatário para o qual a Agência de Fiscalização foi criada, fazendo com que não exista preocupação na qualidade do trabalho dos fiscais, mas na quantidade de ordens de serviço respondidas, autos lavrados e multas arrecadadas.

Também no ano de 2019, foi publicado o Código da Cidade (Lei complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019). Essa lei é a mais importante da fiscalização, pois traz a maioria dos assuntos que os fiscais utilizam na sua rotina de trabalho. Porém, a fiscalização não foi capacitada adequadamente para aplicá-la, não houve, sequer, um período para adaptação e além disso, também não trouxe o papel educacional do fiscal, pois atrelou o termo de advertência a uma multa, perdendo a profundidade no atendimento dos casos, pois o fiscal passou a preencher, a mão, dois documentos fiscais.

Esse código trouxe a polivalência para o serviço executado pelos fiscais, generalizando e flexibilizando o seu trabalho, o que, para a administração pública significa maior eficiência no atendimento das demandas fiscalizatórias, redução do tamanho da máquina pública e contenção de gastos públicos.

Houve também um aumento de infrações graves e gravíssimas, assim como um acréscimo nos valores das multas, demonstrando a tentativa arrecadatória em cima do trabalho executado pela fiscalização municipal de Fortaleza.

Em 11 de novembro de 2019, a superintendência da AGEFIS publicou uma portaria de nº 312/2019, a qual torna os roteiros de fiscalização atos administrativos vinculados, obrigando a utilização desses roteiros, retirando a autonomia e o poder discricionário do fiscal, visto que este ficou impedido de aplicar a lei que achar mais prudente e adequada ao caso concreto, causando o não reconhecimento do saber do fiscal e tornando este servidor um mero reproduzidor de roteiros produzido por pessoas que não vivenciam o dia a dia do campo.

Figura 4 – Roteiro de fiscalização



Fonte: Whatsapp (2022)

Dessa forma, vislumbra-se a criação de diversas leis que acabam por flexibilizar o trabalho do fiscal, no sentido de garantir a eficiência no controle do gasto público para atender a lógica gerencialista implementada no serviço público municipal.

É possível que embora a política tenha sido criada para planejar, implementar, coordenar e monitorar a fiscalização, observa-se que sua criação e implementação está voltada para a lógica do mercado. Entender suas práticas, por meio da análise das trajetórias, auxiliará na compreensão das contradições que permeiam a fiscalização integrada da AGEFIS.

### 5.3 Conteúdo do programa: entre seus objetivos e sua efetivação

Baseado na análise de conteúdo da Política Municipal de Fiscalização, afloram novos sentidos e significados que contribuem para a compreensão acerca da experiência do programa diante do trabalho executado pelos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária que auxiliaram a compreender as concepções e os valores que sustentam a política.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza foi criada com a finalidade de, em seus termos, proporcionar a reforma do modelo de fiscalização municipal, integrando toda a categoria da fiscalização, padronizando o seu *modus operandi* e estabelecendo metas para a execução e finalização das atividades fiscais, estabelecendo, assim, um modelo de fiscalização integrada, no qual os fiscais atuem em todos os assuntos de fiscalização, indistintamente, e efetivem as autuações e a arrecadação de multas.

Destarte, a descrição laboral-institucional da política encobre sua real intencionalidade que está na utilização econômica na execução do trabalho dos fiscais com vistas a atender as exigências econômicas e interesses privados. Ao aprofundar a análise de conteúdo do programa, evidencia-se seu caráter econômico que reflete claramente na execução e finalização do trabalho executado pelos fiscais.

A política municipal de fiscalização realça a mercantilização da atividade fiscalizatória nas suas intencionalidades, fazendo com que as ações laborais sejam direcionadas para recolhimento de multas, através da lavratura dos autos de infração. Isto porque a atuação da fiscalização, transforma-se e ressignifica-se à medida que o mercado exhibe suas necessidades.

Nessa situação, a fiscalização, enfraquece sua autonomia na busca pelo ordenamento da cidade, submetendo-se às demandas mercadológicas, o que muitas vezes pode significar investimentos ligados somente para a arrecadação de multas, sem se preocupar com a qualidade do trabalho do fiscal.

Lançado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, não houve participação dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária na elaboração e implementação da Política Municipal de Fiscalização, tratando-se, portanto, de uma imposição política.

Por meio da análise de conteúdo do programa foi possível apresentar um cenário sobre a arrecadação, através das multas, antes e depois da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza.

Apesar de ter havido um movimento da Prefeitura de Fortaleza para criar e implementar a Agência de Fiscalização, não houve, nenhuma ação voltada para a melhoria estrutural e operacional do trabalho dos fiscais.

Verificou-se que, a falta de estrutura apropriada e capacitação constante diante de todas as modificações legislativas em torno da função executada pelos fiscais, afetou o trabalho desses servidores, bem como o seu sentido de pertencimento para com a agência.

Por essa razão, a construção das trajetórias institucionais da fiscalização integrada na AGEFIS, através das narrativas dos gestores e fiscais, como se verá a seguir, possibilita formular melhor a compreensão da administração pública gerencial e sua influência no trabalho executado pelos fiscais e seu sentido de pertencimento com a categoria e o seu próprio local de trabalho.

## **6 A POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA E A PERSPECTIVA DOS SUJEITOS**

O objetivo central da construção desse capítulo foi realizar uma avaliação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, nas perspectivas laboral e identitária, sob o olhar dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária e gestores. Todos os sujeitos envolvidos estão inseridos na agência desde a sua criação, com a finalidade de apreender os sentidos e os significados da política em estudo sob o aspecto de sua repercussão sobre o trabalho dos fiscais e o seu sentido de pertencimento em relação a política.

Se porventura a seguinte pesquisa abordasse uma perspectiva gerencialista, técnica, o estudo avaliativo iria se basear em medir, calcular, quantificar e apurar se a Agência de Fiscalização de Fortaleza conseguir atingir os objetivos propostos com a implementação da fiscalização integrada, examinando se o trabalho executado pelos fiscais possui mais qualidade, do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade, alinhando-se ao que recomenda a Reforma Administrativa em curso no Brasil desde os anos 1990 e ao pensamento de que as atuações do Estado são voltadas para o cidadão cliente. Indaga-se se a avaliação tradicional e positivista teria sido rompida pela avaliação crítico-dialética, pois, ao mesmo tempo que admite a importância dos sujeitos na avaliação de políticas públicas, Silva (2008) complementar afirmando que a avaliação de políticas públicas pode também contemplar os resultados encontrados, porém não fica restrito somente a esse viés.

Assim, a perspectiva adotada nesta pesquisa evidencia o protagonismo dos servidores envolvidos, excluindo o tradicionalismo nas avaliações, permitindo que o estudo compreenda os sentidos e os significados apresentados pelos atores, em que se possibilita compreender as perspectivas em torno do trabalho na atualidade, bem como o sentido de pertencimento desses trabalhadores com o seu local de trabalho e também com os seus próprios pares.

Ao longo da jornada, foi legitimada a importância da pesquisa, pela grande oportunidade de projetar novos olhares e sentidos sobre a realidade posta, não se restringindo somente aos entrevistados, mas pela própria pesquisadora, ao mesmo

tempo em rompe as barreiras da superficialidade, da previsibilidade, da unilateralidade e da parcialidade.

É importante esclarecer que a identificação dos fiscais entrevistados foi feita com números, “Servidor 1”, por exemplo, de modo a preservar a identidade dos participantes. Em relação aos Gestores, foram identificados também com a palavra Gestor seguida de numerais, um exemplo “Gestor 1”.

Assim, diante de todo material coletado e um exaustivo trabalho de investigação das falas e da sua ligação com a formulação e implementação da política e sua manifestação no serviço público, sustentado pela bibliografia presente na pesquisa, que colaboraram para descobrir os sentidos e significados dos principais conceitos que estão presentes na referida política e seus reflexos no trabalho dos fiscais.

## **6.1 Mudança no trabalho trazida pela AGEFIS: a tal da precarização e da identidade profissional dos fiscais**

Esse tópico das entrevistas dirigida aos servidores da Agência de Fiscalização de Fortaleza procurou apresentar as modificações trazidas por esse novo modelo de fiscalização, de forma a compreender a estrutura desse trabalho após a implementação da política.

Como se verá adiante, os fiscais entrevistados foram estimulados a descreverem sobre o processo de implementação da fiscalização integrada no âmbito da AGEFIS sede e nas 7 (sete) GEREFI's, a fim de que fossem captados os sentidos e significados inerentes a essa nova modalidade de trabalho e seus relatos revelaram que essa experiência foi sentida de maneira diversa entre os servidores, ainda que todos os entrevistados tivessem passado pelo mesmo processo de implementação desse novo modo de trabalho.

### **6.1.1 Criação e Implementação da AGEFIS: novo modelo de fiscalização municipal**

Das entrevistas realizadas, verificou-se que os entrevistados identificaram que o processo de criação da AGEFIS e a implementação da fiscalização integrada culminou em uma mudança radical, que alterou de forma significativa, a maneira de atendimento das demandas, bem como o próprio trabalho dos servidores.

A criação da AGEFIS modificou radicalmente a nossa maneira de trabalhar, pois antes, nós trabalhávamos com um tema específico da fiscalização e agora, trabalhamos com todos os assuntos que envolvem a fiscalização. (Servidor 2).

Há muito tempo que se falava em fiscalização integrada, mas essa mudança ocorreu de forma repentina; não houve uma preparação anterior. (Servidor 4).

Os fiscais não foram ouvidos quando houve essa mudança na nossa rotina de trabalho. (Servidor 6).

Outro servidor aponta que o processo de criação e implementação da política municipal de fiscalização foi feito sem a participação dos fiscais de campo, demonstra que as medidas não foram planejadas com os principais atores da política.

O fiscal de campo não teve nenhuma participação na criação da agência. Se os gestores tivessem ouvido os fiscais, principalmente os fiscais de campo, as coisas não estariam tão ruins. (Servidor 6)

Igualmente, o mesmo servidor elucida que as decisões e os processos de mudança da gestão municipal são verticais, referindo-se, principalmente, “a falta de diálogo com os fiscais, especialmente, os de campo”, ao mencionar a falta de participação dos fiscais de campo na criação, implementação e execução da fiscalização integrada na política municipal de fiscalização.

Através das falas dos fiscais de atividades urbanas, percebe-se o descontentamento em relação a brusca mudança laboral decorrente da criação da AGEFIS. É notório que a criação da política se deu de maneira arbitrária e que a falta de participação da categoria nesse processo possui efeito negativo em relação ao trabalho dos servidores.

Essa mudança radical em relação ao ofício dos fiscais mostra a força do neoliberalismo na administração pública. São modificações orientadas para uma melhora na relação custo/benefício das atividades executadas, atendendo a

flexibilidade necessária para a priorização do capital, para suas urgentes e mutantes necessidades, apresentando o claro objetivo de subordinar o servidor público ao interesse do mercado, Luz (2004).

Mesmo que não tivessem sido explícitas ou expostas as mudanças radicais em relação a fiscalização integrada, vale salientar que essas transformações implicam no desenvolvimento de algum impacto sobre o trabalho e sobre o trabalhador. Conforme a fala de um dos gestores, a criação da AGEFIS foi muito boa, pois tem evoluído muito nos últimos anos e ganhado mais notoriedade.

A criação da AGEFIS foi muito boa para a fiscalização como um todo. Nossa profissão ganhou mais visibilidade dentro do município de Fortaleza e nacionalmente também. Passamos a ficar mais conhecidos dentro da nossa cidade, principalmente pela população. (Gestor 2)

Em relação a adaptação, vários servidores entrevistados informaram que o treinamento e a integração para a essa nova realidade de trabalho foram insuficientes.

Foram poucos dias para aprendermos todas as mudanças que iriam ocorrer na nossa rotina de trabalho. (Servidor 1)

Nós só tivemos uma semana para aprendermos toda a dinâmica da AGEFIS e sem seguida fomos jogados dentro dessa nova realidade sem sabermos muito bem o que iríamos fazer. (Servidor 5)

Outra demonstração da falta de preparo para a mudança proposta na criação da agência foi a falta de equipamentos suficientes para a realização do trabalho, mantendo os mesmos computadores, impressoras, *scanners*, trenas, termômetros, entre outros existentes antes da criação da Agência de fiscalização, que foi em 2014. Esses equipamentos, muitos deles já antigos, ultrapassados e, muitas vezes, quebrados continuaram sendo utilizados pelos fiscais, tendo que, constantemente, tendo que comprar tais materiais.

Dessa forma, os fiscais continuaram a fiscalizar com equipamentos velhos, que muitas vezes quebravam. O problema de trabalhar com escassez de material e equipamentos obsoletos foi minimizado com o passar dos anos, mas, mesmo assim, ainda não foi suficiente para suprir a necessidade real da agência.

Muitas vezes falta termômetro calibrado pra gente trabalhar. Como é que eu vou saber se a temperatura dos alimentos armazenados esta correta? Eu não posso adivinhar, tenho que colocar o valor correto da

temperatura. (...) esse é um equipamento essencial pra gente trabalhar. (Servidor 2)

A gente faz cota de um “bucado” de material...é cota de copo descartável, café, papel higiênico, caneta, papel toalha, resma de papel A4. É complicado trabalhar em um local que falta o mínimo. A gente nem pede muita coisa não, mas tem que ter, pelo menos o mínimo pra gente trabalhar. (Servidor 5)

A gente é doido por uma trena digital, mas a prefeitura nunca deu pra gente. Ela é bem mais fácil pra gente trabalhar, aí a gente tem que tirar do nosso bolso, gastando dinheiro com a prefeitura. (Servidor 3)

Conforme a fala de todos os gestores entrevistados, estes também reconhecem a falta de material e estrutura presente na política municipal de fiscalização, mas a maioria justifica afirmando que esse problema acontece na prefeitura municipal de Fortaleza como um todo.

Eu reconheço essa falta estrutural e material presente na AGEFIS, mas essa problemática acontece em toda prefeitura de Fortaleza. Desde a gestão do ex prefeito Juraci Magalhães isso existe e até hoje nunca foi melhorado. (Gestor 1)

Faltam muitas coisas nas GEREFIs, só que isso é um problema bastante antigo na prefeitura; não veio somente na gestão do prefeito Sarto. (...) É errado, mas fazer o que. (Gestor 3)

Muita coisa melhorou desde que a AGEFIS foi criada até agora, mas nós sabemos que ainda falta muita coisa e esse problema da falta de material é um deles. O nosso sonho é trabalhar com uma agência com 100% de funcionamento, mas dependemos do gabinete do prefeito para isso. (...) Ah! Vale ressaltar que tudo isso já vem se arrastando a várias gestões, não é algo que surgiu agora na gestão do prefeito Sarto. (Gestor 2)

É importante salientar que tanto os fiscais de campo quanto os gestores da política municipal de fiscalização possuem a mesma opinião quando o assunto se trata do reconhecimento da falta de estrutura e de materiais necessários para o funcionamento da agência.

Então, a precariedade estrutural e material presente na Agência de Fiscalização de Fortaleza incita a refletir que é algo presente em toda a estrutura da prefeitura municipal de Fortaleza e recorrente em várias outras gestões municipais. Deixa subtendido que é corriqueiro e cultural da administração pública municipal de Fortaleza.

Outra informação relevante no tocante a deficiência de equipamentos foi a retirada, pelas regionais, dos fiscais de suas antigas salas e sua realocação em outras salas bem pequenas e apertadas que, muitas vezes, mal cabiam a equipe de fiscalização no local.

Nós, da GEREFI V, fomos retirados da nossa sala que era bem espaçosa e que continha uma mesa grande para reuniões e fomos transferidos para uma sala minúscula que mal cabia a equipe dentro dela. Isso causou um descontentamento na época e até hoje, pois nunca mais conseguimos sair dessa sala. (Servidor 1)

A AGEFIS apareceu para piorar a nossa vida, pois saímos da nossa antiga sala, que era muito boa e com bons equipamentos, e fomos para um local pior. (Servidor 3)

A sensação era como se a gente não fizesse parte da prefeitura de Fortaleza (...) Essa mudança foi feita sem um aviso prévio. (Servidor 2)

O não pagamento ou pagamento atrasado de horas extras e adicional noturno é uma pauta que sempre causa insatisfação entre os fiscais de campo que realizam operações em finais de semana, feriados e horário noturno.

A gente não tem nem vontade de participar dos plantões, por que eles querem que a gente troque o trabalho por folga ou quando tem o pagamento, o valor é recebido muitos meses depois. Isso é desmotivante. (Servidor 2)

Eu queria trabalhar nos plantões de final de semana e horário noturno para receber as devidas remunerações, mas a AGEFIS quer pagar a gente com folga. Desse jeito não dá, porque a gente quer é o dinheiro. (Servidor 3)

Quando os servidores foram questionados sobre a fiscalização integrada e sua repercussão no dia a dia do trabalho, as respostas foram divergentes entre os fiscais de campo e os gestores da política.

### **6.1.2 Nova modalidade de trabalho: fiscalização integrada**

Como se observa na fala dos gestores e fiscais, a fiscalização integrada que veio juntamente com a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, a despeito de sua intenção de melhorar a fiscalização como um todo e o trabalho dos fiscais, contribuiu muito para a sua precarização, pois generalizou o trabalho

executado pelos fiscais, fazendo com que estes tenham perdido a profundidade requerida no atendimento das demandas, antes não vivenciados quando o trabalho era mais especializado.

É um monte de assunto de fiscalização pra gente fiscalizar. (...)Fora que tem demandas que demoram muito para aparecer e quando aparecem na rota gera muitas dúvidas e inseguranças na hora de fiscalizar, pois não temos capacitação constante. (Servidor 3)

Eu acho que a AGEFIS deveria ver a possibilidade de criar alguns grupos específicos de fiscalização, como por exemplo, um grupo que fiscalize só defesa do consumidor, pois não aparecem denúncias com muita frequência e quando surgem, a gente tem que relembrar tudo sobre aquele assunto minutos antes da fiscalização, fazendo com que gerem muitos erros no preenchimento dos autos e, conseqüentemente, os seus cancelamentos. (...) gera prejuízo para a prefeitura e desmoralização do trabalho do fiscal. (Servidor 2)

São muitos assuntos de fiscalização para o fiscal trabalhar. Não tem como a gente dar conta de tanta coisa. Além do mais, a gente não responde as demandas de forma profunda, devido a diversidade de demandas. Outra coisa que desestimulou o fiscal foi a própria agência dizer que nós poderíamos ser fiscais medianos, mas nós não queremos isso, não queremos ser conhecidos como um “fazedor” de multas, queremos respeito e valorização. (Servidor 4)

Percebe-se, através das falas, que a fiscalização integrada se utiliza da lógica gerencialista para precarizar o trabalho realizado pelos fiscais, pois utiliza da generalização do trabalho da fiscalização pra trazer a eficiência dos serviços, compatível com o capitalismo competitivo, Bresser – Pereira (2017).

As falas dos fiscais de campo apontam claramente que existe uma certa dificuldade da política em utilizar de uma maneira mais competente o seu recurso humano. A utilização da eficiência como uma maneira de fazer com que os fiscais atuem com o maior número de temáticas possível, acaba acarretando em um aumento de volume de trabalho sem se preocupar se essas competências estão sendo repassadas da melhor maneira para o fiscal e se este está realmente se sentindo seguro e absorvendo a temática.

Nos discursos dos gestores, a fiscalização integrada foi favorável para o trabalho dos fiscais, pois otimizou e reduziu a quantidade de visitas dos fiscais em um mesmo local.

Antes, iam vários fiscais em um mesmo local, pois cada um ia atuar em sua atividade específica. Agora um mesmo fiscal faz todas as fiscalizações necessárias em uma única vistoria, reduzindo as quantidades de fiscalização e ameniza também o aborrecimento dos fiscalizados. (Gestor 3)

Assim, quando esbarramos com uma gestão pública gerencialista, percebemos a lógica do mercado operando dentro do serviço público, em que se busca atribuir o maior número de temáticas possíveis a um único servidor, com a finalidade de se ter um maior volume de trabalho possível e a redução da máquina pública.

O modelo de fiscalização integrada, que transforma o fiscal em multitarefa, multifuncional, visto que um mesmo fiscal de atividades urbanas trabalha com diversas temáticas e legislações, faz com que este servidor não atenda as demandas com a profundidade merecida, generalizando o seu trabalho.

Eu não tenho com dar conta de várias leis para trabalhar. Às vezes, em uma determinada ordem de serviço, eu fico sem saber como responder corretamente, pois o treinamento foi insuficiente e mesmo que eu faça uma leitura antes de sair para fiscalizar, não tenho como dar conta de tudo. Gera uma certa frustração com o trabalho. (Servidor 3)

Um gestor falou uma vez que o fiscal precisa ser mediano e eu não concordo com isso. Eu não sirvo somente para fazer multas. O fiscal deve responder suas demandas com a complexidade que o nosso trabalho requer. Eu acabo perdendo o gosto pelo trabalho. Esse tipo de pensamento vindo de um gestor, faz com que eu me sinta desqualificado com profissional. (Servidor 4)

Eu não me identifico com a fiscalização integrada. Acredito que o fiscal deveria trabalhar com aquela matéria que ele se adequa mais. Trabalhar com um monte de assunto é desmotivador. (Servidor 1)

Compreende-se, por meio das falas apresentadas, que o fiscal não se sente vinculado e identificado com a fiscalização integrada. Para alguns, seria mais interessante que o fiscal trabalhasse com temáticas específicas, ao invés de atender a todos os assuntos de fiscalização indistintamente.

Trata-se da “dieta do emagrecimento” apresentada por Bauman (2001), em que as organizações, atendendo ao capitalismo, devem ser o mais enxutas possível, o trabalhador deve realizar diversas tarefas em um mesmo ambiente, o mais rápido possível, trazendo como consequência o medo de ser deixado pra trás, ultrapassado

ou excluído. Assim, para a AGEFIS é melhor ter um fiscal que fiscalize tudo, do que um agente público que atue de maneira específica. Dessa maneira, a fiscalização integrada aumenta significativamente o volume de trabalho do fiscal, mas, ao mesmo tempo, reduz o tamanho da máquina pública.

Também nas falas dos entrevistados fica claro que os fiscais se sentem pressionados a absorver a fiscalização integrada e que a agência ignora completamente suas dificuldades e limites, ocasionando, conforme Druck (2011, p.49) a “psicopatologia da precarização”

os estudos microsociais em empresas e organizações, no campo da Saúde Mental Relacionada ao Trabalho, definem uma “psicopatologia da precarização”, produto da violência no ambiente de trabalho, gerada pela imposição da busca de excelência como ideologia da perfeição humana, que pressiona os trabalhadores ignorando seus limites e dificuldades, junto a uma radical defesa e implementação da flexibilidade como “norma” do presente. Isso exige uma adaptação contínua a mudanças e novas exigências de polivalência, de um indivíduo “volátil”, sem laços, sem vínculos e sem caráter, isto é, flexível.

Dessa forma, não tem como o fiscal se sentir pertencente ao seu local de trabalho, já que ele não consegue se identificar com a polivalência exigida na fiscalização integrada, ao mesmo tem em que o seu ponto de vista não é levado em consideração.

Do ponto de vista do trabalho, interessante perceber a questão da padronização. Para os gestores da política, a padronização é algo benéfico, trazendo reconhecimento para a fiscalização. Na fala do gestor entrevistado também foi encontrado posicionamento favorável quanto a implementação da fiscalização integrada e da padronização no âmbito da Agência de Fiscalização de Fortaleza.

A fiscalização integrada foi boa, pois acabou com certas diferenças que existiam, houve, uma certa, padronização, pois antigamente cada órgão era responsável por uma fiscalização e faziam como queriam. Cada regional atuava de uma maneira e a fiscalização veio para fortalecer o fiscal, tornando-o mais valorizado e reconhecido. (...) conseguimos ver com mais clareza o fruto do nosso trabalho. (Gestor 1)

Já para os fiscais de atividades urbanas isso não é tão bom assim, visto que esses servidores relatam que houve a perda do poder discricionário do fiscal, visto

que ele é obrigado a utilizar um roteiro de fiscalização e pode ser punido se não utilizá-lo.

A gente sabe que o roteiro de fiscalização veio para padronizar as ações de fiscalização, de certa forma, facilitar o trabalho do fiscal por conta da fiscalização integrada. Mas essa coisa de obrigar a gente a seguir estritamente o roteiro, faz com que a gente se sinta um robô. Desse jeito, eu não me sinto um fiscal de verdade. (servidor 3)

O uso do roteiro amarra o fiscal, a gente fica sem liberdade de atuação. Depois daquela portaria que torna o roteiro poder vinculado, podendo até a gente ser punido se não seguirmos a risca o que está lá, ficou pior ainda. Perdemos nossa autonomia. (Servidor 7)

Vieira (2019, p. 87 e 88) aponta que a padronização do trabalho do fiscal faz com que ele não consiga desenvolver a competência requerida nas demandas e nem consegue estabelecer uma relação identitária com o seu trabalho:

O que se aplica atualmente na Agefis é a execução de vários protocolos pelo mesmo fiscal, (...), cuja vistoria se dá de forma superficial, sem a devida qualidade, atentando para o cumprimento de formulários padronizados de fiscalização. Não se desenvolve nem a expertise e nem a relação de identidade do fiscal com o seu trabalho.

Nesse sentido, a padronização exercida dentro da atividade de fiscalização não vem sendo algo benéfico para esses servidores, pois, através dos discursos apresentados visualiza-se a falta de autonomia e de identificação com seu próprio trabalho.

Aliado a sistemática da fiscalização integrada, existe o fato de que desde 2017, os fiscais da Agência de Fiscalização de Fortaleza, passaram a ser denominados Fiscais de Atividades Urbanas e Vigilância Sanitária, mas acontece que, os gestores da política insistem em chamar esses servidores de fiscais municipais, o que desagrada a categoria.

Nós somos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária e não fiscais municipais. A superintendência insiste em chamar a gente com o nome antigo. Desse jeito, não vamos nunca conseguir nos apropriar da nossa própria nomenclatura. (Servidor 4)

Nem o nome da nossa categoria a AGEFIS fala direito. Insistem em nos chamar pelo nome antigo de fiscais municipais. Aí como é que eu vou achar que a AGEFIS é a minha casa se nem o meu nome ela sabe dizer? Não tem como. (Servidor 6)

Existe uma problemática relatada por todos os fiscais entrevistados, que é a questão do fiscal interno. São fiscais que não atuam no campo, não possuem cargo comissionado, mas trabalham internamente dentro das dependências da AGEFIS e GEREFIs, possuindo as mesmas vantagens do fiscal de campo. Essa situação causa bastante revolta entre os fiscais que atuam externamente.

O fiscal interno é uma baixaria inventada pela AGEFIS. Não era pra eles receberem a GEFAE cheia, já que quem produz é o fiscal de campo e não o interno. Quer GEFAE cheia? Vai pra rua. (Servidor 1)

Uma das maiores injustiças que existe dentro da AGEFIS é a figura do fiscal interno. Não é justo uma fiscal que trabalha dentro da AGEFIS e não sofre nada do que a gente passa na rua, receber o mesmo “tanto” que a gente que sofre todo tipo de abuso e violência na rua. (Servidor 2)

Eu odeio essa história do fiscal de campo. Pra mim, fiscal que não tem cargo comissionado, tem que estar na rua. Por isso que a gente tem que fazer o serviço de vários, porque os colegas não querem ir pra rua. (Servidor 3)

Essa figura do fiscal interno deveria acabar. A gente precisa de fiscal na rua. Fizemos o concurso para fiscal de campo. Esse fiscal interno aí, é invenção da AGEFIS. (Servidor 4)

Diante dos relatos apresentados, fica evidente o descontentamento em relação a figura do fiscal interno. Esse formato dentro da fiscalização causa desmotivação entre aqueles que trabalham na rua e culmina na precarização da categoria dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, pois promove uma certa divisão dentro da própria categoria.

Existem fiscais que, por conta do número bastante reduzido, têm a necessidade de atuarem em mais de uma gerência regional de fiscalização. São os fiscais que atuam em áreas específicas da vigilância sanitária. Essa realidade desagrada bastante esses fiscais, pois são servidores que possuem mais demandas que outros.

Enquanto meus colegas do controle urbano atuam em somente uma regional, eu e a minha dupla temos que trabalhar em duas ou até mesmo três regionais, porque não temos fiscais veterinários suficientes para trabalhar em toda a cidade de Fortaleza. (...) Existe uma colega que é a única fiscal química e tem que atuar sozinha em toda a cidade de Fortaleza. (...) precisamos de mais fiscais de ‘visa’, tem que ter um concurso específico para a vigilância sanitária. (Servidor 6)

Numa leitura atenta do discurso do servidor é possível perceber claramente o sentimento de descontentamento e, ao mesmo tempo, de pressão gerado pelo órgão sobre os servidores da vigilância sanitária. Percebe-se que a AGEFIS tenta solucionar o problema de modo a sobrecarregar esses fiscais, mas a falta de servidores só pode ser sanada com a contratação de novos servidores, mediante a realização de concurso público de provas e títulos.

Outro assunto bastante levantado nas entrevistas dos fiscais da política municipal de fiscalização que está atrelado a fiscalização integrada foi a questão das capacitações promovidas pela AGEFIS. Muitos alegam que os treinamentos são insuficientes e não suprem as necessidades do trabalho do fiscal.

As capacitações da AGEFIS são raras e quando acontecem, não conseguem sanar todas as dúvidas dos fiscais, pois muitas vezes, o facilitador não possui expertise necessária para passar o assunto. (Servidor 3)

Muitos facilitadores já começam o treinamento afirmando que o material já é auto explicativo e fazem a capacitação de qualquer jeito, não suprimindo a necessidade do fiscal. (Servidor 7)

Nós somos muito mal treinados (...) Dão o “treinamento” e depois jogam o fiscal na rua como se ele já soubesse totalmente do assunto. (Servidor 5)

Alguns fiscais também apontam como importantes o alinhamento entre treinamento teórico e prático e afirma que isso não acontece no âmbito da agência, o que acaba deixando os servidores inseguros no momento de aplicarem aquela nova habilidade de trabalho.

Como não existe, muitas vezes, o treinamento prático de novas competências, o fiscal vai para as ruas sem saber direito como fiscalizar. (Servidor 3)

Geralmente temos somente a capacitação teórica, quando há a prática, ela demora para acontecer e as vezes não retrata a realidade do fiscal. Os dois modelos de capacitação deveriam ocorrer concomitantemente, para que o fiscal consiga fixar melhor a nova habilidade, já que, com a fiscalização integrada temos muitas temáticas para trabalhar e algo mal feito atrapalha na fiscalização das ruas. (Servidor 5)

Treinamento teórico e prático juntos são importantíssimos para a memorização de um novo assunto. (Servidor 7)

Essas capacitações me deixam mais inseguros ainda, sabe por que? Porque a AGEFIS só faz jogar o conteúdo nos nossos peitos de qualquer jeito e depois jogam a gente na rua. Se houvesse uma capacitação teórica aliada com a prática e de maneira profunda, seria outra realidade. (Servidor 1)

Dessa forma, vislumbra-se que esse novo modelo de trabalho dos fiscais foi benéfico na visão dos gestores da agência, porém, para os fiscais, ele ocasionou a precarização do seu trabalho, gerando inseguranças e desconfortos. Essa visão também é apontada por Druck (2011, p.05): (...) O conteúdo dessa (nova) precarização está dado pela condição de instabilidade, de insegurança, de adaptabilidade e de fragmentação dos coletivos de trabalhadores e da destituição do conteúdo social do trabalho.

### **6.1.3 Nova produtividade: GEFAE**

Além desse aumento de volume de trabalho dos fiscais em relação a fiscalização integrada, os servidores ainda se deparam com uma produtividade mensurável, em que devem responder o maior número de ordens de serviço possível para que consigam ganhar a produtividade cheia.

A GEFAE (gratificação especial de fiscalização de atividades específicas) foi instituída, primeiramente, pela Lei nº 9.334/2007, antigo plano de cargos e carreiras dos fiscais municipais, mas somente foi regulamentada no ano de 2012. Já no ano de 2017, veio o novo PCCS, mediante a Lei complementar nº 238, de 06 de outubro de 2017, que trouxe uma nova GEFAE, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 14.370/2019, em 21 de fevereiro deste mesmo ano. Essa nova gratificação de produtividade apresenta cálculo sobre a quantidade de processos que os fiscais precisam responder para atingir a meta mensal, o tempo que os fiscais possuem para responde suas demandas, entre outros.

A percepção entre os fiscais da agência é que a gratificação de profundidade não consegue perceber a importância da profundidade requerida, muitas vezes, nas demandas fiscalizatórias.

(...)responder muitas demandas para atingir a GEFAE cheia, não é garantia de que a transformação da cidade está acontecendo, pois o fiscal quer receber o valor integral da gratificação. (Servidor 3)

O aumento de OS a ser respondido por nós para atingir a GEFAE, não garante que elas estão sendo respondidas corretamente, pois o que nós queremos é GEFAE cheia. (...) O fiscal quer saber é de dinheiro no bolso. (Servidor 7)

A produtividade não garante a transformação da cidade, pois o fiscal quer responder logo as OS dele, para não se preocupar em ter ainda que bater meta da GEFAE no final do mês. (Servidor1)

A GEFAE só serve pra gente atingir a meta pra receber ela cheia e ponto. Não melhora em nada o nosso trabalho. É só pra gente receber ela cheia no começo do mês. Não existe uma preocupação profunda com as respostas das demandas. (...) Uma gestora mesmo afirmou que basta o fiscal ser mediano. (Servidor 4)

Fundamentando-se na lógica da Administração Pública gerencial, o Gestor afirma que a gratificação de produtividade foi benéfica para os fiscais e a fiscalização, pois ela traz a otimização do trabalho dos servidores e aumenta o número de demandas respondidas.

Agora os fiscais tem mais vontade em responder as OS, pois possuem uma meta para bater, tornando o trabalho deles mais proveitoso. (...) Eles respondem mais OS que antes, pois precisam atingir aquele patamar, tornando a GEFAE altamente benéfica para a fiscalização como um todo. (Gestor 2)

Diante deste cenário, alguns fiscais reclamam que o trabalho deles não pode estar baseado somente em números, mas deve-se ver, principalmente, a qualidade das respostas dos fiscais.

O trabalho da gente não pode se basear somente na quantidade de demandas respondidas, a AGEFIS tem que ver também a transformação que a gente faz na cidade. Nós não somos somente números e nem as nossas ordens de serviço. (Servidor 5).

A qualidade do trabalho da fiscalização de Fortaleza não pode estar atrelada a números de OS respondida, pois o nosso trabalho vai muito além disso. A fiscalização urbana ordena a cidade de Fortaleza. (...) É muito bom ter um monte de OS respondida, mas não se interessa pela qualidade do trabalho. É horrível isso. (Servidor 7)

Conforme apresentado pelos entrevistados, percebe-se que a política municipal de fiscalização atua de acordo com a administração pública gerencial que se preocupa somente na obtenção de resultados, no atendimento ao “cliente”, no rígido controle sobre o desempenho e na produtividade dos servidores públicos,

aferido através de indicadores acordados e definidos, visto que existe nessa modalidade de gestão um certo grau de desconfiança em relação aos funcionários públicos, Bresser-Pereira (2017).

Ocorre que esse modelo de administração se volta para o consumidor-cliente que, no caso da política municipal de fiscalização é o munícipe da cidade de Fortaleza, fazendo com que o fiscal de atividades urbanas tenha que atender aos seus interesses, prioritariamente, e não nos interesses da cidade.

As falas dos servidores apontam que existe uma certa insegurança em relação a meta de produtividade, pois na busca incessante em atingir a meta da GEFAE, há uma perda na qualidade requerida nas demandas e Druck (2011, p. 49) assevera essa questão da insegurança relacionada a busca de maior produtividade a qualquer custo:

(...)precarização social refere-se às condições de (in) segurança e saúde no trabalho – resultado dos padrões de gestão, que desrespeitam o necessário treinamento, as informações sobre riscos, as medidas preventivas coletivas, etc., na busca de maior produtividade a qualquer custo, inclusive de vidas humanas.

Essa gratificação de produtividade dos fiscais é aferida mediante as ordens de serviço (OS) demandadas e respondidas pelo sistema denominado fiscalize. Esse sistema é o meio pelo qual os fiscais respondem as demandas mediante relatórios, cadastram notificações e autos de infração, acompanham o devido andamento dos processos, verificar a pontuação da GEFAE mês a mês, receber notícias das ações realizadas pela Agência de Fiscalização, entre outras ferramentas.

Já para os gestores, o fiscalize mostra a realidade do dia a dia do trabalho do fiscal, mediante os dados de demandas respondidas diariamente pelos fiscais.

No fiscalize a gente consegue acompanhar o número de demandas respondidas no geral, a quantidade de ordens de serviço constatada e não constatada, se houve demanda não atendida. Também dá para acompanhar os julgamentos das OS. Pra mim, é um sistema completo, bem melhor que o antigo GRPFOR, nem se compara. (Gestor 2)  
O fiscalize é um sistema altamente eficiente. Nele a gente consegue perceber e acompanhar o trabalho dos nossos fiscais. (Gestor 3).

Assim, percebe-se que o sistema fiscalize veio para mensurar a eficiência do trabalho dos fiscais no tocante ao atendimento das demandas por eles

respondidas. Trata-se de um sistema implantado para aferir o resultado do trabalho dos fiscais através de dados quantitativos. Dessa forma, atende a lógica da administração pública gerencial em total sintonia com a gestão por resultados presente no serviço público desde os anos 90.

## **6.2 Das perspectivas: O futuro da AGEFIS**

Continuando a análise das entrevistas com os fiscais de campo e os gestores quando lançamos o assunto sobre “o melhor caminho para o futuro da AGEFIS”, além de todas as adversidades enfrentadas diariamente, os entrevistados expuseram algumas possibilidades, cujas soluções dependem do interesse da gestão municipal e de ações de gestores da autarquia, que podem ser importantes para os munícipes e os servidores, como também podem acabar por precarizar ainda mais o trabalho dos fiscais.

Longe de qualquer possibilidade de antever o futuro, este estudo objetivou entender como se deu a formação e desenvolvimento do trabalho dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária no contexto da criação e implementação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, no que diz respeito, principalmente, a fiscalização integrada. Em relação as perspectivas futuras do trabalho destes servidores, apenas novos contextos históricos poderão apresentar.

Nesta caminhada investigativa, percebeu-se que, diante da redução do quadro de fiscais desde o último concurso, que foi em 2010, e o aumento da demanda da cidade de Fortaleza, o acréscimo da carga horária dos fiscais para 240h, visto que, conforme o atual plano de cargos e carreiras da categoria, os servidores possuem carga horária de 180h, apareceu como uma possível saída, haja vista não se tenha ainda uma certa noção de como se dará esse processo e se a gestão irá adotar essa medida, apontada por alguns servidores, de acordo com as falas abaixo:

No presente momento, eu só consigo visualizar um caminho para o futuro da AGEFIS: aumentar a carga horária dos fiscais para 240h. Acredito que seja algo mais simples, que possa ser resolvido com mais rapidez, apesar de não saber como se dão esses trâmites relacionados a aprovação de mudanças de lei. (Servidor 7)

A melhor saída para toda essa problemática que acontece dentro a AGEFIS é a mudança da carga horária dos fiscais para 240h. Iremos ganhar mais e acredito que aumentando o nosso salário, ficaremos mais motivados. (Servidor 3)

As 240 ela é opcional. Não deve ser uma obrigatoriedade para todos os fiscais, é só para aqueles que querem. É uma boa alternativa, pois ganha a gestão e ganha também os fiscais, pois vamos ter um ganho real em nosso salário e todo aumento salarial é muito bem vindo por todos. Estamos enfrentando uma situação financeira muito complicada e ganhar a mais no salário dá uma motivação. (Servidor 5)

Muito está se falando sobre esse aumento da carga horária da fiscalização para 240h. Eu confesso que não sei como é essa questão dessa aprovação, ainda tenho dúvidas em relação a esse assunto, mas parece ser uma certa “saída” para a fiscalização. (Servidor 2)

Entretanto, o aumento de carga horária de trabalho, é uma maneira de precarização do trabalho, por que, conforme Druck (2011, p.48), é estratégia poderosa para causar efeitos danosos ao trabalhador:

Um segundo tipo de precarização social é encontrado nos padrões de gestão e organização do trabalho – o que tem levado a condições extremamente precárias, através da intensificação do trabalho (imposição de metas inalcançáveis, extensão da jornada de trabalho, polivalência, etc.) sustentada na gestão pelo medo, (...) e nas formas de abuso de poder, através do assédio moral.

Assim, a saída trazida por alguns servidores, simboliza na perspectiva do trabalho a sua clara precarização, dentro do capitalismo contemporâneo, em que é utilizada toda e qualquer estratégia para desregulamentar e desproteger o trabalhador, trata-se, portanto, de uma solução para o capitalismo, e de fragmentação do trabalho.

Deve-se salientar também que nem todos os fiscais almejam esse aumento de carga horária para 240h, afirmando que a realização de concurso público é a melhor saída para essa situação de falta de servidores, principalmente para a área da vigilância sanitária.

Eu não vejo com bons olhos essa solução das 240h, pois a prefeitura, como todos sabemos, nunca vai dar algo para um servidor pensando em beneficiá-lo, tenho medo do que a gestão possa fazer contra nós, retirando ainda mais os poucos direitos que ainda nos restam. O prefeito tem que fazer concurso para aumentar o número de fiscais, pois nós não podemos ser prejudicador por causa de meia dúzia de lunáticos. (Servidor 1)

Essa mudança de carga horária dos fiscais para 240h não vai ser algo benéfico para a categoria, pois a gestão da AGEFIS pode aproveitar isso aí e “botar” pra lascar no fiscal, já que eles acham que somos um bando de preguiçosos. O que tem que ser feito é concurso público e ponto final. Tem um pessoal aí que está achando que é só coisa boa, mas quem entende um pouquinho de prefeitura sabe muito bem que eles não fazem nada para beneficiar o servidor. Eu tenho muito medo que mexam novamente no nosso ponto. (Servidor 4)

Esse negócio das 240h vai “lascar” a gente. Eu nunca vi a prefeitura dar assim de bom grado alguma coisa para o servidor. Alguns fiscais que estão aceitando isso, não sabem o perigo que estão correndo. A melhor saída que eu vejo é a realização de concurso público e principalmente para os colegas da vigilância sanitária. Tomara que não prejudiquem aqueles que vão continuar nas 180h. (Servidor 6)

Entre os entrevistados, não existe a fala direcionada para a contratação de terceirizados ou estagiários, pois todos entendem que a carreira de fiscalização é de Estado e só pode ser realizada por servidores públicos aprovados em concurso público.

Em relação a fiscalização integrada, alguns entrevistados entendem que deveria existir alguma espécie de um grupo de fiscais específicos em algumas temáticas, desafogando o fiscal integrado.

Dentro das GEREFI's poderia existir alguns fiscais que atendessem somente demandas específicas, como por exemplo, um fiscal que só atenda demandas de defesa do consumidor. Eu acredito que isso iria fazer com que as demandas de consumidor não fossem esquecidas e iria desafogar um pouco aqueles que atendem tudo. (Servidor 3)

Eu acho que um pequeno grupo de fiscais dentro da própria AGEFIS que atendesse demandas específicas seria muito bom, pois a gente não ia ter que dar conta de tantos assuntos. Eu acho que ia ser bom tanto pra gente como para a AGEFIS. (Servidor 4)

A fiscalização integrada não foi o melhor caminho após a criação da AGEFIS. Se tivesse alguma maneira de nós ficarmos atendendo demandas específicas seria bem melhor. As respostas das demandas teriam maior qualidade. (Servidor 7)

Percebe-se que os servidores entrevistados entendem que a fiscalização integrada não é o melhor caminho a ser seguido pela AGEFIS, porém eles não sabem muito bem apontar uma solução mais concreta a fim de melhorar o trabalho dos fiscais.

Ainda sobre o futuro da Agência de Fiscalização de Fortaleza, alguns servidores entrevistados acreditam que deve realmente existir o estabelecimento da

GEFAE para auferir metas para os servidores, pois acreditam ser um motivador para o trabalho do fiscal e reconhecem ser uma tendência do serviço público moderno, de acordo com as narrativas abaixo:

Acredito de verdade que a GEFAE é importante na motivação do fiscal. O fiscal que quiser ganhar mais, tem que produzir mais e isso da, de certa forma, um gás no trabalho. (...) É uma realidade do nosso serviço público. Não temos como escapar disso. (Servidor 7)

A GEFAE faz com que o fiscal não faça corpo mole, porque tem uma parcela de fiscais que atrapalha, não quer trabalhar direito e com a GEFAE essas pessoas não vão ter como ser desleixadas no trabalho, pois vão querer ganhar mais e para isso vão ter que produzir mais também. (Servidor 5)

O estabelecimento de metas de produtividade e a concordância com essa metodologia laboral está alinhada com o gerencialismo da administração pública, segundo Alves (2009), trata-se da nova precarização do trabalho e intensificação do labor, a qual vai tensionar as diferentes categorias profissionais.

Porém, o Servidor 1 afirma que a GEFAE também pode influenciar na qualidade dos relatórios das ordens de serviço, pois juntando a fiscalização integrada com a produtividade da GEFAE está difícil alcançar a meta.

Se você for juntar ter que alcançar a GEFAE cheia e todos os protocolos que o fiscal tem que trabalhar com a fiscalização integrada, é impossível o fiscal entregar para a população de Fortaleza um trabalho de qualidade, pois são muitas coisas para o fiscal dar conta diariamente. A gente não pode ser comparado a um robô. (Servidor 1)

Dessa forma, nenhum dos entrevistados conseguiu apresentar uma solução concreta e real para a problemática da gratificação de produtividade, a GEFAE, juntamente com a fiscalização integrada.

Por fim, todos os entrevistados afirmam que a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) foi muito boa para o crescimento, reconhecimento e visibilidade da atividade de fiscalização perante a prefeitura de Fortaleza e a cidade também, porém acreditam que muito deve ser feito para melhorar a agência e o trabalho do fiscal, bastando, assim cooperação mútua entre gestores e fiscais de campo, pois sem isso, acreditam ser o fim da agência.

Perante esse cenário, o aumento de carga horária e a fiscalização integrada apareceram como caminho, entre os servidores entrevistados, certificando

uma certa preocupação quanto ao futuro dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária e do seu trabalho dentro da AGEFIS.

Desde 2010 não realiza-se concurso para a carreira da fiscalização e hoje restam somente 249 fiscais atuando no campo, situação bem diferente do ano de 2010 em que se contava com um quantitativo de 571 fiscais, isso representa uma queda de, mais ou menos, 40% do quadro total de servidores.

Apesar da incerteza no futuro da agência, os fiscais acreditam que o melhor caminho ainda é a permanência da AGEFIS, pois o modelo de fiscalização anterior não condiz mais com a realidade vivida pelos fiscais, como também pela grande demanda da cidade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa nos mostra a complexidade que envolve a política municipal de fiscalização de Fortaleza, instrumentalizada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) a partir das transformações laborais que impactaram os vínculos profissionais dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária. Utilizando o esquema da Avaliação em Profundidade de Políticas Públicas (Rodrigues, 2008, 2011 e 2016), interligando ao capitalismo contemporâneo e suas consequências no mundo do trabalho, com ênfase nas identidades profissionais foi fundamental para revelar as dinâmicas sociais que precarizam e flexibilizam o trabalho dos fiscais.

Essa construção transformadora se deve ao fato de existirem poucos estudos relacionados a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), como também a dificuldade de documentos e dados que auxiliem na estruturação dos marcos legais e contexto social, político e econômico que envolve a Administração Pública Municipal.

O estudo considera as falas, os sentidos, as perspectivas e as interpretações dos sujeitos envolvidos na política municipal de fiscalização de Fortaleza, cuja constituição retrata de forma clara a precarização no serviço público, caracterizado por um Estado Neoliberal, revelado através da administração pública gerencial, que acaba por transformar os vínculos profissionais dos servidores públicos com sua categoria e com os sentidos conferidos ao trabalho.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza foi criada no ano de 2014, pela Lei nº 190 de 22 de dezembro de 2014. Conforme seu artigo 2º, essa política tem como objetivo a realização da política municipal de fiscalização urbana em conformidade com a política governamental e total obediência à legislação aplicável.

Essa total consonância com a política governamental está presente na criação e implementação da política municipal de fiscalização de Fortaleza. Esse trecho apresenta-se importante, a fim de realizar uma abordagem sobre o modelo da administração pública que norteia a referida política, mediante o órgão existente e atuante no município de Fortaleza.

Esclarecer a crise do capitalismo, o neoliberalismo e suas influências na administração pública, mediante a administração gerencial é significativo para compreender a configuração e experiência da Agência de Fiscalização de Fortaleza.

A perspectiva que se revela é a de que o serviço público necessita ser menos dispendioso possível e o servidor mais competente e eficiente. No serviço público atual, conforme defesa do senso comum, o servidor tem que ser flexível, versátil, produzir demasiadamente, vestir a camisa do local de trabalho e acabar com os privilégios.

E partindo dessas perspectivas, a Agência de Fiscalização de Fortaleza aparece como um sinal de esperança e solução para todos os problemas operacionais e administrativos existentes na fiscalização de Fortaleza.

Conforme declara Bresser – Pereira (2017), a imagem que se constrói da administração pública é que ela deve ser moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que se vive, aproximando o setor público do setor privado, centralizando competências e flexibilizando direitos dos servidores públicos.

Entretanto, a despeito da solução almejada acerca dos problemas existentes na fiscalização de Fortaleza e suas transformações laborais advindas desde a sua criação, no sentido de garantir a padronização, organização e eficiência das ações fiscalizatórias, são visualizadas, conforme avaliação dos servidores entrevistados, são estratégias capazes de flexibilizar, precarizar, controlar o trabalho no serviço público.

Existem os que questionam a precarização do trabalho dos servidores públicos, devido estes possuírem estabilidade e remunerações mais altas. A despeito do tipo de vínculo empregatício existente no serviço público, o fato é que os fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária da Agência de Fiscalização de Fortaleza tem experimentado uma grande precarização laboral, já que vem desempenhando o seu mister em condições precárias, deficiente, insuficiente para uma prestação de serviços decente.

A questão da administração pública gerencial não foi discutida pelos servidores participantes das entrevistas, porém argumentou-se sobre a precarização do trabalho do fiscal mediante o novo modelo de trabalho trazido com a criação e implementação

da AGEFIS e seus desdobramentos. As respostas dos servidores asseveram que a fiscalização integrada não foi uma boa medida adotada pela gestão municipal, mas não conseguem ver uma solução concreta para essa situação, apesar de apontarem algumas.

Impende salientar que a fala dos gestores da política encaminha-se para minimizar a realidade apresentada pelos documentos e discursos dos fiscais de campo, corroborando com os conceitos do neoliberalismo e do gerencialismo da administração pública, a partir dos autores aqui divulgados.

Toda essa situação de precarização do serviço público trazida nas manifestações dos entrevistados aponta também para a falta de identidade do fiscal com o seu trabalho realizado e também com o seu órgão. Isso compromete o bom andamento das ações fiscalizatórias.

Desse modo, o estudo atende a um novo significado para fiscalização de Fortaleza com base na nova metodologia de trabalho dos fiscais trazida pela criação e implementação da política municipal de fiscalização urbana concretizada na Agência de Fiscalização de Fortaleza, através da Lei complementar nº 19, de 22 de dezembro de 2014, que atende ao modelo da administração pública gerencial, disciplinado pelas práticas do neoliberalismo, como indicam os documentos oficiais, as legislações, mídias e entrevistas.

Apesar da finalização desta pesquisa, o sentimento é de ela não se dá por encerrada. Entende-se que o fenômeno aqui estudado ainda precisa ser pensado coletivamente, pois os questionamentos aqui presentes ainda podem ter diversos desdobramentos.

Esse sentimento se dá pela difícil complexidade da temática pesquisada, dificuldade de encontrar documentos da Prefeitura de Fortaleza, que envolveu muita disciplina e compromisso com o trabalho. Uma desafiadora contextualização da realidade vivenciada, mas que foi experienciada com muita intensidade e satisfação. Apesar das dificuldades enfrentadas, o estudo revelou uma paixão pela pesquisa e pela luta por um serviço público digno para os servidores. A luta continua.....

## REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. Regime de Acumulação Flexível e Saúde do Trabalhador. **Revista São Paulo em Perspectiva**. V.17. São Paulo. 2003. P. 3-10.

ANDRADE, Régis. Introdução. In: Andrade, R. & Jacoud, L. (orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1993, v.2.

ANTUNES, Ricardo. **Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho e estranhamento. A Rebeldia do Trabalho**. 2 ed. São Paulo: Unicamp, 1992.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e Precarização numa Ordem Neoliberal. In: Gentilli, Pablo; Frigotto, Gaudêncio (org). **A Cidade Negada**. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

ALVES, Giovanni. **A crise estrutural do capital e sua fenomenologia histórica**. <https://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/>.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2009.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro : J. Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social: fundamentos e história**. 9ed. São Paulo: Cortez, 2011

BORGES, Angela Maria Carvalho. **Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho**. In: Caderno CRH, Salvador, v.17, n 47, maio/ago, 2004. P. 255 – 268.

BRASÍLIA. **Organização Internacional do Trabalho (OIT)**.

[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_783190/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_783190/lang--pt/index.htm).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, p.7-29, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. 12 reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: Um Olhar Crítico sobre a América Latina no Século XXI. In: Sousa, Fernando José Pires de et al. **Poder e políticas públicas**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Estado e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Disponível em:[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26475/1/2002\\_art\\_ampcarvalho.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26475/1/2002_art_ampcarvalho.pdf). acesso em: 13/01/2021

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. O enfoque de avaliação de políticas públicas. In.: **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Resultado/Listar?guid=1725287372991>. Acesso em: 03 mar. 2020.

Codo, W., Sampaio, J. J., & Hitomi, a. H. **Indivíduo, trabalho e sofrimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**. jan-jun. v. 1. n. 15. 2019. p. 160-173.

DRUCK, Graça. **Trabalho, Precarização e Resistência**: novos e velhos desafios. Salvador: caderno CRH, p. 37-57, 2011.

FORTALEZA. **Lei nº 9.334, de 28 de dezembro de 2007**. Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Fortaleza para o Ambiente de Especialidade Fiscalização e dá outras providências.

FORTALEZA. **Edital do Concurso de 2010**. Edital 01/2010.

FORTALEZA. **Decreto 12.945 de 09 de abril de 2012**. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) instituída pela Lei 9.334 de 28 de dezembro de 2007 e pela Lei 9.898 de

04 de abril de 2012 e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 07 de mai. 2012.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0137 de 08 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 08 jan. 2013. p. 1.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0176 de 19 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. 19 dez. 2014. p. 7.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 22 dez. 2014. p. 1.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.867, de 23 de agosto de 2016.** Aprova o Regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS). Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 26 ago. 2016. p. 6.

FORTALEZA. Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza. Secretaria Municipal das Finanças. Disponível em: [grpfor.sefin.fortaleza.ce.gov.br](http://grpfor.sefin.fortaleza.ce.gov.br). Acesso em: 08 de mar de 2020.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.960, de 12 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre a suspensão temporária do gozo e pagamento em pecúnia, de Licença Prêmio e Licença Especial no âmbito do Poder Executivo Municipal. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 13 jan 2017. p. 6.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013.** Dispõe sobre a estruturação do Sistema de fiscalização integrada. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 28 jun. 2013. p. 1.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0238, de 06 de outubro de 2017.** Institui o novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do Município de Fortaleza para os servidores do ambiente de especialidade Fiscalização e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 13 out. 2017. p. 1.

FORTALEZA. **Decreto nº 14.231 de 14 de junho de 2018.** Regulamenta a cobrança da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento de Estabelecimentos e Atividades Diversas e da Taxa de Licença Sanitária e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 14 jun. 2018. p. 1.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 270 de 02 de agosto de 2019.** Dispõe sobre o Código da Cidade e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 02 ago. 2019.

FORTALEZA. **Decreto 14.370, de 21 de fevereiro de 2019.** Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) estabelecida pela Lei Complementar nº 238, de 06 de outubro de 2017 e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 06 mar. 2019.

FORTALEZA. **Portal G1**. [g1.globo.com/ceara/noticia/2014/11/prefeitura-de-fortaleza-propoe-reforma-administrativa.html](http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/11/prefeitura-de-fortaleza-propoe-reforma-administrativa.html). Acesso em: 20 set. 2019.

FORTALEZA. **Blog Eliomar**.

<https://fiscalambiental.wordpress.com/2015/05/21/fortalezace-superintendente-da-agencia-de-fiscalizacao-de-fortaleza-reune-se-com-fiscais/>Fiscalização de Posturas, Meio Ambiente Urbano. Acesso em: 20 set. 2019.

FORTALEZA. **Diário do Nordeste**.

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/pernambuco-tem-reacao-mais-rapida-que-o-ceara-1.1814446>. Acesso em: 20 set. 2019.

FORTALEZA. **Blog Eliomar**. <http://blogdoeliomar.com.br/2011/02/28/cade-fiscal-municipal-cobra-associacao-da-categoria/>. Acesso em: 20 set. 2019.

FORTALEZA. **Prefeitura de**

**Fortaleza**. <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/conselho-superior-da-agefis-aprova-cronograma-de-integracao-da-fiscalizacao-do-municipio>.

FORTALEZA. **Blog do Edson Silva**.

<https://blogdoedisonilva.com.br/2021/03/vereadores-divididos-quanto-ao-trabalho-de-fiscalizacao-da-agefis-durante-lockdown-em-fortaleza/>

GASPARINI, Max Felipe Vianna. Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 3, n.17, jan./jun. 2020.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n.1, jan./jun. 2008. P. 17 – 28.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de Caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito, **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n.1, jan./jun. 2008.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas**. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – I ENEPCP. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*. Sessões livres, volume 1, 2015. Brasília: DF, 2015. p.1-25.

HALL, Stuart. **Identidade Cultural na pós-modernidade**. 12ed. 2reim. Rio de Janeiro: Lamparina, 2019.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes (ISSN 0100-3262). v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: . Acesso em: 25 maio 2022.

JANUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Programas e Políticas Sociais. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, 2016, p.117 – 142.

LEJANO, RAUL P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LINS, Maria Alcinda Terto. **Capitalismo contemporâneo**: precarização e flexibilização das relações de trabalho e das políticas sociais. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Agosto.v 1. 2015. p. 1-12.

LOPES, Fátima Maria Nobre. **As duas faces do Trabalho**: constituição e negação do homem. Trabalho e Educação face à crise global do capitalismo. Fortaleza: LCR, 2002. P. 87 – 101.

LUZ, P. M. **A ideologia da reforma gerencial do aparelho de Estado brasileiro no período 1995 – 1998**: uma perspectiva crítica. 2004. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MACHADO, H. V. **A identidade e o contexto organizacional**: perspectivas de análise. Curitiba: Revista de Administração Contemporânea. vol.7 no.spe, 2003.

MAGNI, Ana Carla. **Flexibilização e Precarização nos serviços públicos**: O caso do IBGE. Dissertação de mestrado. Instituto de Economia. São Paulo: UNICAMP, 2016

Melo, Michelle Reinaldo Cavalcante de. **Avaliação das Ações de Vigilância Sanitária a partir da Atuação da Agência de Fiscalização no município de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

MÉSZAROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZAROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 5. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças**. Simpósio: Projeto de avaliação e acompanhamento das mudanças de graduação da área CAEM/ABEM. Rev. bras. educ. med. vol.33 supl.1 Rio de Janeiro, 2009.

MOURA, Marcos. **Conselho Superior da Agefis aprova cronograma de integração da fiscalização do Município**. Disponível em:

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/conselho-superior-da-agefis-aprova-cronograma-de-integracao-da-fiscalizacao-do-municipio>. Portal da Prefeitura de Fortaleza.meio ambiente. Fortaleza. 14 de fevereiro de 2017. Acesso em: 22 fev 2021.

NOGUEIRA, A. J. F. M. **Relações de trabalho no setor público**. In: **CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA**, 3., 2005, São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: PUC-SP, 2005. Disponível em: . Acesso em: 22 mar. 2022.

ROBÉRIO, Marcos. **Prefeitura vai unificar fiscalização urbana e mudar Regionais**. O Povo. Fortaleza. 06 fev 2014. Política. Disponível em: < <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/politica/2014/02/06/noticiasjornalpolitica,3202507/prefeitura-vai-unificar-fiscalizacao-urbana-e-mudar-regionais.shtml>>. Acesso em : 27 jul 2019.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, janjun, 2008, p. 07-15.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, nº 16, mar. 2011a, p. 55-73.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Método experiencial e a avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em debate**. V. 4, nº 1, p. 103 – 115, 2016.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, vol.2, n.16, jul/dez, 2019, p. 180-207.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTANA, Marco Aurélio; Ramalho, José Ricardo. **Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo**. 3ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. SILVA, Maria Ozanira (Org). Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos. São Paulo: Veras editora. São Luiz: GAEP, 2008. P. 89 – 177.

SOUSA, Fernando José Pires de. Precariedade do Mercado de Trabalho, Proteção Social e Mobilidade de Trabalhadores: Implicações Inquietantes do Neoliberalismo na América Latina. In: Júnior Macambira; Tarcisio Patricio de Araújo; Roberto Alves

de Lima (org). **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais.** Fortaleza: IDT, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias:** Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez, 2006

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Revista AATR, 2002. Disponível em: [http://pt.scribd.com/doc/57253448/03- Aatr-Pp-Papel-Politic-Publicas](http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politic-Publicas). Acesso em: 21/06/2011.

TINOCO, Dinah dos Santos. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.15, n.2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

Vieira, Tainá Arruda de Lima. **A Agência de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira:** Uma Avaliação da política Municipal de Fiscalização. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/52640>. Acesso em: 23 jan. 2022.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **1 - PERGUNTAS GERAIS**

- a) Há quanto tempo atua como fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária?
- b) Qual seu histórico de lotação?
- c) Possui cargo comissionado?

### **2 - PERGUNTAS ESPECÍFICAS**

- a) Qual é a principal característica do trabalho do fiscal?
- b) Quais são os aspectos positivos do trabalho do fiscal na AGEFIS? e os negativos?
- c) Como você analisa o papel do fiscal no âmbito da AGEFIS?
- d) O atual ambiente institucional é adequado à prestação dos serviços de qualidade por parte do fiscal?
- e) Como é a relação entre o fiscal e o gerente?
- f) Como é a relação entre os fiscais?
- g) Você concorda com a autonomia do fiscal? Em quais aspectos?
- h) Os recursos técnicos, estruturais e de capacitação postos à disposição do fiscal para executar o seu trabalho são suficientes ou não? Porque?
- i) O que você acha sobre a GEFAE?
- j) Dê sua opinião sobre a fiscalização integrada.
- l) Pra você, qual o melhor caminho para o futuro da AGEFIS?