



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TAINÁ ARRUDA DE LIMA VIEIRA**

**A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NO CONTEXTO DA**  
**DOMINÂNCIA FINANCEIRA: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE**  
**FISCALIZAÇÃO**

**FORTALEZA**

**2020**

TAINÁ ARRUDA DE LIMA VIEIRA

A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NO CONTEXTO DA  
DOMINÂNCIA FINANCEIRA: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE  
FISCALIZAÇÃO

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.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite  
Moreira.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

V1a VIEIRA, TAINÁ ARRUDA DE LIMA.  
A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NO CONTEXTO DA DOMINÂNCIA  
FINANCEIRA: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO / TAINÁ  
ARRUDA DE LIMA VIEIRA. – 2020.  
161 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado  
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira..

1. Política pública. 2. Ajuste fiscal. 3. Regime de acumulação com dominância financeira. 4. Precarização.  
5. Fiscalização. I. Título.

CDD 320.6

---

TAINÁ ARRUDA DE LIMA VIEIRA

A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA NO CONTEXTO DA  
DOMINÂNCIA FINANCEIRA: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE  
FISCALIZAÇÃO

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.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

Prof.a Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, o meu braço forte, que me abençoou com a boa dádiva de realizar esse sonho e me sustentou ao longo de toda essa maravilhosa e desafiadora jornada, cuja maravilhosa graça tem me ofertado muito mais do que eu possa pedir ou imaginar.

Ao meu marido, Thiago, que além de todo incentivo e apoio, tem sido meu grande parceiro, cuidando de mim e da nossa filha.

À minha filha, Luiza, que me inspira a sonhar e a ir mais além do que eu imagino que posso, que me admira e que me ensina a ser alguém melhor por amor a Deus e à nossa família.

Aos meus pais e aos meus irmãos, que sempre vibraram com minhas conquistas, me ensinaram sobre responsabilidade e comprometimento, amor e disciplina, determinação e resiliência, humildade e sabedoria, além do exemplo de amor e entrega que tanto tem me inspirado ao longo da minha vida em meus papéis de mulher, mãe, esposa, trabalhadora, estudante e membro do corpo de Cristo.

Aos meus familiares, que me apoiaram de todas as formas, me proporcionando condições de desfrutar desse momento da melhor forma possível e usufruir de todas as oportunidades que me foram dadas.

Ao meu orientador, Dr. Carlos Américo, pelo aprendizado, paciência, incentivo, encorajamento e por acreditar em mim e neste trabalho.

A todos os meus professores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), e da banca examinadora, pela rica oportunidade de aprender, pelas experiências e pela honra de fazer parte desse sonho. Em especial, a professora Alba Carvalho, que me encorajou a mudar de tema e ir fundo na melhor escolha que fiz no mestrado.

À minha turma maravilhosa do mestrado, com quem dividi todo o prazer e a aflição de aprender o ofício de pesquisadora.

E aos amigos e amigas de todas as horas, que vibraram, me apoiaram de tantas formas, sorriram e choraram junto comigo e que de alguma forma, muito especial, fizeram parte dessa experiência extraordinária.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal, caracterizado pelo Estado ajustador a partir da experiência da Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis. Criado em 2014, o órgão reflete a nova configuração de gestão pública, no contexto neoliberal, focada em metas, eficiência e equilíbrio das contas públicas, conceitos que ressignificam a política municipal de fiscalização, tornando o órgão uma eficiente e profissional ferramenta de ajuste fiscal, via maximização das receitas, para atender o novo padrão de acumulação. A pesquisa propõe o desenho metodológico para avaliação da política pública de fiscalização de Fortaleza, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis em 2014, considerando a proposta avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) focada em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Busca-se, através da pesquisa qualitativa, além da análise de documentos oficiais, considerando bases conceituais, paradigmas, momento político e contexto socioeconômico, apreender os significados da política para os que a formulam e para os que a vivenciam no âmbito de sua operacionalização. Objetiva-se investigar, por meio da pesquisa documental e da fala dos fiscais municipais e dos gestores da política, a percepção da atuação do Estado no contexto do ajuste fiscal na afirmação do padrão de acumulação rentista, por meio da experiência da execução da política municipal de fiscalização pela Agefis. Para essa investigação, considera-se a hipótese de que a lógica do ajuste, expressa pela administração pública gerencial, por meio da experiência da atuação da Agefis, reflete na ressignificação da fiscalização e na precarização do trabalho do servidor da carreira de fiscalização. Nesse sentido, a pesquisa de campo revela a precarização da fiscalização municipal sob os indicadores de generalização das competências dos fiscais, de padronização das ações fiscais com perda da qualidade do processo fiscalizatório e do produtivismo com foco em resultados quantitativos como um elemento constitutivo da configuração do modelo gerencialista de gestão do Estado neoliberal para promoção do ajuste fiscal e afirmação da dominância financeira no âmbito municipal.

**Palavras-chave:** Política pública. Ajuste fiscal. Regime de acumulação com dominância financeira. Precarização. Fiscalização.

## ABSTRACT

This paper aims to present the scope of the accumulation regime with financial dominance at the municipal level, characterized by the adjusting State from the experience of the Fortaleza Inspection Agency - Agefis. Created in 2014, the agency reflects the new configuration of public management, in the neoliberal context, focused on goals, efficiency and balance of public accounts, concepts that give new meaning to the municipal inspection policy, making the agency an efficient and professional fiscal adjustment tool, via revenue maximization, to meet the new accumulation pattern. The research proposes the methodological design for the evaluation of the public inspection policy in Fortaleza, from the creation of the Fortaleza Inspection Agency - Agefis in 2014, considering the evaluation proposal developed by Lea Rodrigues (2008, 2011a) focused on analyzing categories of the understanding, notions of time (paths and trajectory) and space (territoriality). Through qualitative research, in addition to the analysis of official documents, considering conceptual bases, paradigms, political moment and socioeconomic context, it seeks to apprehend the meanings of politics for those who formulate it and for those who experience it in the context of its operationalization. The objective is to investigate, through documentary research and the speech of municipal inspectors and policy managers, the perception of the State's performance in the context of fiscal adjustment in the affirmation of the rentier accumulation pattern, through the experience of the execution of municipal policy inspection by Agefis. For this investigation, we consider the hypothesis that the logic of the adjustment, expressed by the managerial public administration, through the experience of Agefis' performance, reflects on the resignification of inspection and on the precariousness of the work of the inspection career server. In this sense, the field research reveals the precariousness of the municipal inspection under the indicators of generalization of the inspectors' competences, of standardization of the fiscal actions with loss of the quality of the inspection process and of the productivity with a focus on quantitative results as a constitutive element of the configuration of the managerial model of neoliberal State management to promote fiscal adjustment and affirm financial dominance at the municipal level.

**Keywords:** Public policy. Fiscal adjustment. Accumulation regime with financial dominance. Precariousness. Inspection.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das categorias analíticas identificadas na política de fiscalização urbana municipal.....	89
Quadro 2 – Síntese de indicadores de precarização desenvolvidos pela pesquisa.....	138



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agefis	Agência de Fiscalização de Fortaleza
SDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
AFIM	Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza
GT	Grupo de Trabalho
ANAFISC	Associação Nacional dos Auditores Fiscais e Fiscais de Atividade Urbana
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
SPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente
PDVISA	Plano Diretor de Vigilância Sanitária
PT	Partido dos Trabalhadores
SEPLA	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental
CFO	Coordenadoria de Fiscalização de Obras
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
CCO	Conselho Coordenador de Obras
CEVISA	Célula de Vigilância Sanitária
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
GRPFOR	Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza
GEFAE	Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas
SMAFIS	Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização de Belo Horizonte
PDT	Partido Democrático Trabalhista

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
2	DISCUSSÃO TEÓRICA – CATEGORIAS FUNDANTES PARA PENSAR E DESENVOLVER A PESQUISA .....	17
2.1	<b>O papel do Estado no novo padrão de acumulação capitalista: o regime de acumulação com dominância financeira</b> .....	17
3	O REGIME DE ACUMULAÇÃO COM DOMINÂNCIA FINANCEIRA NO BRASIL – UMA DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA .....	36
3.1	<b>A trajetória brasileira no capitalismo financeirizado</b> .....	37
3.1.1	<i>Traços gerais do modelo rentista-neoextrativista</i> .....	37
3.1.2	<i>O Estado brasileiro no modelo rentista-neoextrativista: financeirização, gerencialismo e precarização</i> .....	47
4	DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA – ASPECTOS METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE .....	58
4.1	<b>Aspectos metodológicos da avaliação em profundidade – uma abordagem qualitativa à política de fiscalização urbana municipal</b> .....	58
4.2	<b>A fiscalização da cidade de fortaleza – o recorte para construção do contexto</b> .....	66
4.3	<b>Trajетória institucional da política de fiscalização da cidade de Fortaleza</b> .....	71
4.4	<b>A fiscalização integrada</b> .....	72
4.5	<b>A Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis</b> .....	77
5	APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO DA CIDADE DE FORTALEZA .....	86
5.1	<b>Desvendando a fiscalização</b> .....	87
5.1.1	<i>Estado gerencial: uma gestão pública profissionalizada para a promoção do ajuste fiscal</i> .....	90

5.1.2	<i>A precarização no serviço público: o precariado da fiscalização</i> .....	115
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	140
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	149
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM GESTORES .....	153
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM FISCAIS DE CAMPO .....	154
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM FISCAIS APOSENTADOS .....	156

## 1 INTRODUÇÃO

Na qualidade de fiscal municipal de atividades urbanas e vigilância sanitária, admitida em concurso público em 2010, a pesquisadora percebe, na jornada do mestrado profissional em avaliação de políticas públicas, iniciada em 2017, a oportunidade de avaliar a política que está presente no seu dia a dia de trabalho.

Em 2018, diante da experiência de participar do setor de planejamento da fiscalização, a pesquisadora teve a oportunidade de conhecer a perspectiva da Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis acerca do trabalho executado pelos fiscais em campo.

Essas percepções, construídas a partir da experiência do trabalho administrativo e do trabalho de campo desde 2010, foram decisivas para a construção do objeto dessa pesquisa. Tais percepções ganharam corpo e importância na construção do objeto desta pesquisa com o retorno voluntário, da pesquisadora, à fiscalização de campo após 6 (seis) meses de experiência de trabalho administrativo no setor de planejamento da agência.

Segundo Bachelard (1989), o mundo nos provoca e essa provocação gera em nós um desejo por conhecer, compreender, explicar e nomear aquilo que tem nos provocado no mundo. A partir dessa provocação, nos apropriamos dessa realidade em nosso pensamento e buscamos explicá-la à luz do nosso olhar. E assim, acabamos imprimindo, no modo como tentamos explicar essa realidade, a nossa marca na construção do conhecimento a partir de um saber particular que carregamos dentro de nós. Portanto, há parte de nós no conhecimento que produzimos. (*apud* CARVALHO, 2004)

Bachelard (1989) afirma que esse desejo de conhecer torna-se condição necessária para viver no mundo, numa eterna relação de causa e consequência, na qual o mundo provoca o homem, tal provocação gera a inquietação de compreender aquilo que o provoca e essa inquietação gera o desejo por conhecer seu fato gerador e essa busca possibilita o exercício das dimensões da razão e da imaginação da mente humana. (*apud* CARVALHO, 2004)

Interpelada pelas inquietações da rotina de trabalho vazio de significado, em virtude da exigência do cumprimento de diversos protocolos fiscalizatórios sem relação alguma com a formação profissional do fiscal e pelas contradições entre a realidade do exercício da sua função e o pressuposto de eficiência defendido pela administração pública, surgiram os questionamentos que deram origem a esse trabalho, como por exemplo: qual a lógica da política de fiscalização de Fortaleza? Essa lógica afirma o Estado ajustador? Como

essa política pública afeta o trabalho de quem a executa? Quais são as implicações da institucionalização dessa política a partir da criação da AGEFIS?

Ao problematizar a questão do sentido do trabalho, considerando o referencial teórico de Antunes (2000), o sentido do trabalho relaciona-se com o sentido da vida, na qual uma vida desprovida de sentido no trabalho é incompatível com uma vida cheia de sentido fora do trabalho. Para o autor, uma vida dotada de sentido requer realização, pelo indivíduo, na esfera do trabalho.

Ressalte-se que, inicialmente, este não era o objeto a ser explorado pela pesquisadora, cujo projeto inicial era estudar a política pública de juventude do município de Fortaleza, a partir da avaliação do programa de microcrédito da Prefeitura de Fortaleza: o Credjovem.

Essa escolha inicial se deu em virtude de sua experiência profissional na Célula de Trabalho e Juventude na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SDE, órgão responsável pela execução do programa, entre o ano de 2008 e o primeiro semestre de 2010. E ainda pelo fato deste ter sido o tema da monografia da sua especialização em gestão pública no ano de 2012.

Mas a partir da admissão no concurso público para a carreira de fiscal, no segundo semestre de 2010, a realidade cotidiana da fiscalização na cidade de Fortaleza num contexto no qualurgia o zelo pelo ordenamento urbano e ambiental, a possibilidade de contribuir com a qualidade da urbe através do trabalho criou uma relação de pertencimento ao cargo de fiscal municipal, um senso de utilidade e de efetividade na contribuição com a coletividade.

Porém, o distanciamento entre o potencial de contribuição da fiscalização com a qualidade do ordenamento urbano e ambiental e a reconfiguração, em face da lógica produtivista num contexto mercadológico, passou a incomodar a pesquisadora enquanto fiscal, uma vez que a redução do poder de polícia exercido pela fiscalização ao contexto de aplicação de multas trouxe frustração e dificuldade de identificação com o trabalho.

Assim, uma vez compreendida a importância do papel do fiscal na execução da política pública de fiscalização da cidade de Fortaleza e o potencial da fiscalização para promover uma cidade mais bem cuidada, alguns despertamentos acerca da política de fiscalização urbana municipal nasceram.

Despertado sobre a sua importância no contexto urbano ambiental da cidade, o fiscal abraça a expectativa que se constituiu diante da criação de um órgão de fiscalização dotado de autonomia administrativa e financeira. Essa expectativa pode ser percebida na

atmosfera do I Simpósio de Fiscalização Municipal de Fortaleza/CE realizado pela Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza – AFIM<sup>1</sup> em novembro de 2014 no Hotel Marina Park.

Com a promessa de trabalhar com eficiência e melhorar as condições de trabalho, padronizar as ações de fiscalização nas secretarias regionais e zelar pelo processo fiscalizatório em sua completude, a Agefis passa a ser uma pauta também da categoria, cujas expectativas são refletidas na adesão voluntária dos fiscais ao I Simpósio de Fiscalização Municipal de Fortaleza/CE.

O referido evento foi realizado com o objetivo de valorizar o servidor da carreira de fiscalização e ressaltar a relação de pertencimento do fiscal com a fiscalização em seu novo momento, às vésperas da criação da sua agência.

Na ocasião deste simpósio, a fiscalização de Fortaleza teve a oportunidade de congrega-se com as fiscalizações de outras cidades, como Belo Horizonte, que iniciava a Fiscalização Integrada com ressalvas apresentadas pelos próprios fiscais participantes do evento, além das fiscalizações do Distrito Federal, Porto Alegre e Natal, por exemplo.

A partir dessa oportunidade, que reuniu diversas fiscalizações do Brasil, foi constatado que os problemas enfrentados pelos fiscais de diversas cidades e estados são similares e, portanto, demandam por uma organização maior que valorizaria a fiscalização em todo Brasil, unindo forças e compartilhando experiências.

Nasce, como resolução desse evento, um movimento nacional das carreiras de fiscalização a partir do qual, em 2015, culminaria na criação da Associação Nacional de Auditores Fiscais e Fiscais de Atividade Urbana – ANAFISC, para elaborar uma pauta unificada para a organização dos trabalhadores da carreira de fiscalização nos âmbitos municipais de todo o Brasil.

Nesta ocasião do simpósio, também foi apresentado o modelo de fiscalização dos auditores fiscais do Distrito Federal, com integração de áreas, mas não de tarefas, respeitando a competência, a expertise e o saber de cada profissional na execução do processo fiscalizatório. E, ainda, o modelo integrado de Belo Horizonte como uma fiscalização inovadora, porém com obstáculos operacionais a serem superados, ligados à generalização de tarefas e metas de fiscalização inalcançáveis.

---

<sup>1</sup> Criada em 1985, a Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza – AFIM é uma entidade de classe em defesa dos interesses da fiscalização urbana, representando os fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária da cidade de Fortaleza enquanto categoria, afirmando sua importância para o município. Disponível em: <http://www.afim-fortaleza.com/>. Acesso em 02 de setembro de 2019.

Em dezembro de 2014, o documento que cria a Agência de Fiscalização de Fortaleza revela a sua opção pela organização jurídico-administrativa da Agência de Fiscalização do Distrito Federal, porém o modelo operacional escolhido foi o de Fiscalização Integrada executado em Belo Horizonte apesar das críticas.

Com a implantação da Agefis em Fortaleza, nos moldes jurídico e administrativo do modelo do Distrito Federal, porém com a adoção do modelo de Fiscalização Integrada de Belo Horizonte e a sua generalização de tarefas, metodologia produtivista, com vistas a resultados quantitativos e inclusão da vigilância sanitária e direito do consumidor, a operacionalização da fiscalização municipal revelou a disparidade entre o interesse da categoria e o da gestão.

A categoria ansiava por valorização, melhoria das condições de trabalho, fim das interferências políticas no processo fiscalizatório, padronização dos procedimentos, qualificação e planejamento das ações vislumbrando a melhoria e cumprimento do objetivo da fiscalização: uma cidade melhor, mais bem cuidada e ordenada.

Com a Agefis, o processo fiscalizatório foi redefinido para cumprir todas as suas etapas, os cargos de chefia foram ocupados, em sua maioria, por fiscais de carreira e a diretoria de planejamento começou a atuar na elaboração dos procedimentos, roteiros e planos de fiscalização para efetivar a padronização.

Foi criado também um sistema para concentrar todas as informações relativas à fiscalização e instrumentos básicos de trabalho foram adquiridos, como trenas eletrônicas, termômetros e luvas usadas na vistoria sanitária, por exemplo.

Mas, à medida que a fiscalização ia se organizando, o fiscal de campo não conseguia se perceber como parte desse momento político da fiscalização municipal. A construção dessa fiscalização passou a incorporar práticas gerenciais numa lógica produtivista que dificultou a percepção, pelo fiscal, do resultado do seu trabalho. Compreender esse fenômeno e como ele se deu faz parte do processo investigatório dessa pesquisa.

Um ponto de inflexão é quando o fiscal é exigido a realizar uma fiscalização generalista e, portanto, desprovida de qualidade. Essa nova forma de trabalho padronizada, que prima pelo cumprimento de formulários e processos pré-estabelecidos distanciados da realidade, configuraria um elemento de precarização do trabalho desenvolvido pelo fiscal.

Esses formulários, roteiros e procedimentos, na sua rotina de trabalho, desconsideram o seu saber. E quando isso se alia ao processo de desburocratização dos

licenciamentos municipais, a partir da criação do sistema *Fortaleza Online*<sup>2</sup>, sobre o qual será exposto mais adiante, o trabalho perde completamente o seu sentido, comprometendo a relação de identidade do fiscal com o seu trabalho.

O contexto formado por essa articulação oferece um processo fiscalizatório amarrado à uma padronização generalista para atender a uma lógica produtivista no qual o aumento da demanda especializada foi substancialmente agravado em virtude do processo de desburocratização dos licenciamentos municipais.

Enquanto a análise prévia das condições legais para a execução de uma obra é substituída pelo processo auto declaratório, no qual as licenças são emitidas deliberadamente, exigindo uma fiscalização mais presente e especializada para detectar irregularidades não declaradas, a Agefis conforma-se com formulários, procedimentos e roteiros estruturados, a serem preenchidos por profissionais que não possuem expertise nas áreas técnicas de competência privativa de profissões como engenheiro, técnico ambiental, arquiteto, entre outras.

Na percepção da pesquisadora, o dia a dia da fiscalização com a padronização dos procedimentos fiscalizatórios, planejamento das ações, capacitações e elaboração de metas a serem alcançadas, empreendeu novo significado ao seu trabalho sobre o qual não foi possível permanecer indiferente. E essa ressignificação precisava ser investigada e avaliada do ponto de vista qualitativo, uma vez que a agência se limitou aos resultados quantitativos.

Considerando que a Agefis passou a executar diferentes protocolos de fiscalização, aliados a uma nova produtividade, calculada sobre a variável tempo, desconsiderando as desigualdades sociais de cada região da cidade de Fortaleza, surgiu o questionamento acerca do comprometimento da qualidade da ação fiscalizatória, fato que gera contradição com a eficiência proposta pela reforma administrativa do município que gestou a Agefis.

Ao desenvolver um olhar crítico, a partir do estudo da dimensão política da avaliação em profundidade, no curso de mestrado profissional em avaliação de política públicas, a pesquisadora pôde perceber que a política de fiscalização de Fortaleza, executada pela Agefis, ressignifica o seu trabalho.

---

<sup>2</sup> Sistema, lançado em 2015, pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, para atender ao cidadão no processo de obtenção de licenças e autorizações municipais, cujo programa objetiva automatizar serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, desde licenciamentos à consultas a legislação urbana e ambiental. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/servicos/304-fortaleza-online>. Acesso em: 27 de julho de 2019.



Essa ressignificação passa a ser o ponto de partida da fase exploratória da pesquisa cujo objeto é a política de fiscalização urbana municipal desenvolvida na cidade de Fortaleza a partir da criação da Agefis.

A pesquisa busca desvendar essa ressignificação, compreendendo a atuação do Estado neoliberal por meio de uma gestão pública gerencial que se expressa no âmbito municipal para atender o ajuste fiscal, devido ao processo de financeirização do Estado, em virtude do regime de acumulação vigente, a saber, regime de acumulação com dominância financeira.

A jornada do mestrado em avaliação de políticas públicas proporcionou a construção do arcabouço teórico-metodológico para pensar os tensionamentos que envolvem essa política, a partir das relações de poder, originadas no contexto de criação da Agefis e das imbricações dessas relações com o modelo de gestão pública proposto pela nova configuração do Estado ajustador no contexto de dominância financeira.

É importante ressaltar a oportunidade de teorizar sobre o Estado e as implicações da sua atuação na afirmação do padrão de acumulação rentista e de que forma isso afeta as políticas públicas, fato vivenciado pela pesquisadora na oportunidade de atender disciplinas como Estado e Políticas Públicas e Participação Social e Espaços.

Foi na ocasião dessas disciplinas que o referencial teórico acerca de tais categorias foi desenvolvido para problematizar a inserção da economia brasileira no circuito do capitalismo financeirizado e de que forma essa inserção manifesta-se nas outras esferas administrativas, inclusive no âmbito municipal.

E a partir do conhecimento adquirido, propor um estudo sobre como o Estado protagonizou o fomento dessa inserção e a sua relação com a lógica do ajuste fiscal no modelo de administração pública gerencial, a partir do estudo de caso da experiência da Agefis em Fortaleza como sugere essa pesquisa.

Seu objetivo é investigar a ressignificação da fiscalização a partir da hipótese de que a Agefis, no contexto da reforma administrativa do Estado no âmbito municipal, constitui uma expressão da administração pública gerencial, refletindo na precarização do trabalho executado pelo fiscal para atender ao ajuste fiscal dentro da lógica do regime de acumulação com dominância financeira.

Para investigar essa hipótese, o trabalho terá como fio condutor a compreensão da atuação do Estado no contexto de dominância financeira, a partir do estudo da política municipal de fiscalização executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza.

O intuito da escolha desse caminho investigativo é de compreender qual é o papel do referido órgão no contexto do Estado neoliberal e a relação desse neoliberalismo com a lógica do ajuste fiscal, com o processo de financeirização e com a precarização do mundo do trabalho. E a partir dessa investigação, tecer as relações pertinentes com as categorias fundantes para pensar a pesquisa, por meio da análise de texto e contexto, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Para compreender a atuação do Estado neoliberal no contexto de hegemonia financeira a partir do estudo da atuação da Agefis, a pesquisa propõe os seguintes recortes investigativos: compreender como o padrão de acumulação com dominância financeira expressa-se no âmbito municipal; apresentar o papel do Estado no contexto de dominância financeira no âmbito municipal por meio da experiência da Agefis em Fortaleza; investigar o reflexo da atuação do Estado ajustador, no contexto da financeirização, na precarização do trabalho no serviço público, prestado pela fiscalização.

Para atingir tais objetivos, o método compreenderá o caminho teórico metodológico proposto pelo paradigma avaliativo baseado em Lea Rodrigues (2008, 2011a) que apresenta os eixos analíticos que darão conta de investigar essa ressignificação.

Além disso, o referencial teórico fundamentará a investigação da ressignificação baseada nas categorias analíticas que compreendem o contexto no qual a política está inserida: regime de acumulação com dominância financeira, gerencialismo e precarização do mundo do trabalho no serviço público.

Dessa forma o trabalho está dividido em duas fases: a fase exploratória da pesquisa, que reúne o arcabouço teórico metodológico para pensar o objeto e construir o seu processo de investigação a partir de uma hipótese e objetivos estabelecidos, sustentados por uma teoria e metodologia apropriadas, além de questões operacionais a serem levadas para o campo.

A segunda fase é o trabalho de campo que consiste no recorte empírico da construção teórica elaborada na primeira fase e que balizará os resultados do campo a partir da pesquisa qualitativa, cujo cerne se detém a capturar um nível de realidade que não pode ser quantificado. Mas se interessa sobre os universos de significados, percepções, relações, processos e fenômenos, contidos nas falas dos atores políticos envolvidos a serem entrevistados, que não podem ser captados por variáveis, equações e estatísticas.

## **2 DISCUSSÃO TEÓRICA – CATEGORIAS FUNDANTES PARA PENSAR E DESENVOLVER A PESQUISA**

Para a compreensão do contexto que envolve a política de fiscalização da cidade de Fortaleza e para investigar os desdobramentos de sua execução, faz-se necessária a construção das categorias fundantes do arcabouço teórico-metodológico que proporcionem o entendimento do papel do Estado na afirmação do novo regime de acumulação vigente.

A apresentação, compreensão e contextualização de tais categorias serão o assunto deste capítulo a fim de identificar a configuração do Estado brasileiro que protagoniza a política de fiscalização urbana na cidade de Fortaleza e os elementos que são fundamentais na construção do seu papel dentro da dinâmica do atual padrão de acumulação.

### **2.1 O papel do Estado no novo padrão de acumulação capitalista: o regime de acumulação com dominância financeira**

Teorizar sobre a forma como o Estado comporta-se no contexto do novo padrão de acumulação, possibilita a compreensão da ação estatal na concepção neoliberal e suas políticas de ajuste (CARVALHO, 2018). Essa concepção demanda por um novo modelo de gestão pública, a gerencial, para adequar o setor público à lógica do ajuste.

Avaliar a política de fiscalização de Fortaleza à luz da avaliação em profundidade propõe a investigação da ação estatal executada por meio da fiscalização municipal e a sua relação com a afirmação da hegemonia financeira, apoiada no pressuposto da eficiência do serviço público proposto pelo modelo gerencialista de gestão pública, voltado para atender o ajuste.

Essa é a tese proposta por essa pesquisa, acrescida da investigação da hipótese da precarização do serviço público prestado pelo fiscal como um reflexo da ressignificação da ação fiscalizatória a partir dos parâmetros e mudanças introduzidos na operacionalização da política municipal de fiscalização pela Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis.

A partir da compreensão dessa relação entre Estado ajustador e a sua configuração para afirmar a dominância financeira, observa-se o fenômeno da precarização no mundo do trabalho, no âmbito do serviço público, e busca-se compreender se este seria um resultado da ação estatal nesse contexto da hegemonia financeira.

No setor público, o pressuposto da eficiência das contas públicas dentro da perspectiva do modelo gerencial de gestão pública, na promoção das condições favoráveis à desvalorização da força de trabalho, através das desregulamentações, privatizações, dentre outras políticas neoliberais, aponta para o protagonismo da ação estatal não somente no setor privado para afirmação de condições do ajuste.

É fundamental compreender as configurações do Estado neoliberal e sua atuação por meio do modelo de gestão pública gerencial para então desvendar a sua influência na afirmação do regime de acumulação com dominância financeira. E a partir dessa compreensão, examinar a formatação do ajuste fiscal nesse contexto.

Avaliando a atuação da Agefis, busca-se investigar se a agência seria uma expressão do Estado ajustador no âmbito municipal. Dessa forma, a pesquisa propõe uma dimensão crítica para se pensar a eficiência do modelo de administração pública gerencial na execução das atribuições da Agefis, sob a luz da precarização do trabalho do fiscal como hipótese.

Segundo Harvey (2005), o Estado assume um papel fundamental no mundo globalizado: o de garantir a estrutura institucional funcional às práticas político-econômicas que propõe o bem-estar, a partir da promoção das capacidades empreendedoras individuais, numa estrutura institucional de promoção dos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

São essas liberdades que refletem os interesses dos detentores da propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro e que atendem ao fenômeno neoliberal que, por sua vez, pressiona o Estado a se adaptar a uma nova dinâmica econômica, política, social e ideológica que se configura num novo modelo de gestão pública: a administração gerencial.

É possível elencar algumas características desse fenômeno neoliberal na configuração atual do Estado brasileiro como: a desregulamentação que fragiliza o mercado de trabalho e enfraquece o movimento sindical para inviabilizar a indexação da produtividade ao ganho salarial, por exemplo. Além disso, essa fragilização da classe trabalhadora favorece o fortalecimento de uma nova classe dominante a partir da mundialização financeira e do paradigma tecnológico.

As práticas neoliberais também permeiam a relação entre Estado, mercado e sociedade por meio do congelamento de gastos ou ajuste fiscal a fim de manter o Estado

mínimo e o controle de regulação nas mãos do mercado; além do favorecimento do capital financeiro, permitindo que o mercado determine as taxas de juros, para citar alguns exemplos.

Diante desse novo cenário, o fenômeno do neoliberalismo demanda por um novo modelo de Estado, um novo modelo de gestão pública para atender ao novo padrão de acumulação, cujo *locus* privilegiado de acumulação não está mais no setor produtivo, mas no mercado financeiro de ativos e dividendos das empresas (CHESNAIS, 2005). Tem-se, então, um novo regime de acumulação com dominância da valorização financeira.

Segundo Paulani (2009), para explicar o processo de dominância financeira, o recorte histórico incide sobre meados dos anos de 1960. A autora explica que, após 20 anos de crescimento mundial vigoroso, fomentado pelas políticas keynesianas do Estado do Bem-Estar Social nas décadas de 50 a 70 do século passado, além da reconstrução da Europa e da Ásia, no pós-guerra, e industrialização da América Latina, o crescimento econômico mundial desacelera.

Esse processo é mais intenso nos países europeus com o fim do período de reconstrução do pós-guerra. Nessa ocasião, as multinacionais americanas, instaladas em território europeu, percebendo a desaceleração do crescimento econômico e, com isso, a diminuição das possibilidades de lucro, optam por não reinvestir a totalidade de seus lucros na produção e, em virtude de uma legislação tributária rigorosa, optam também por não enviar o excedente não reinvestido aos Estados Unidos. (PAULANI, 2011, p.31)

O crescimento da inflação e as reduzidas taxas de juros americanas comprometeram ainda mais a economia dos Estados Unidos no contexto da crise do petróleo em 1973 que encareceu insumos básicos e deslocou capitais para o circuito londrino do *euromarket*<sup>3</sup>, criado no início dos anos 1950.

Na avaliação de François Chesnais (2005, 2012), são várias etapas que garantiram a constituição de um regime de acumulação de dominância financeira no plano mundial. Essa reconstituição está inicialmente associada a formação de um mercado interbancário de capitais líquidos, registrados em dólares, denominado “mercado de eurodólares”, situado na cidade de Londres.

Na constituição desse mercado, destacam-se os lucros não repatriados e não reinvestidos depositados em eurodólares pelas multinacionais americanas no momento em que o controle dos Estados Unidos sobre o capital financeiro ainda era bastante rígido.

---

<sup>3</sup> No comércio, refere-se ao mercado único da União Europeia (UE) no qual bens e serviços são negociados livremente entre países membros e que possuem uma política comercial comum com países não pertencentes à UE. Em finanças, é o mercado de moedas européias mantidas fora do país de emissão. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/e/euromarket.asp>. Acesso em: 09 de mar de 2020.

Na avaliação do autor, uma parte do lucro das grandes empresas produtivas passa a alimentar a acumulação financeira em função da queda da rentabilidade dos investimentos industriais e do esgotamento progressivo das normas de consumo. Portanto, esse processo somente pode ser interpretado levando em conta as crescentes dificuldades de valorização do capital produtivo em função da crise do regime de acumulação fordista.

Para Chesnais (2005; 2012), a reciclagem dos petrodólares na década de setenta constitui-se a segunda etapa desse processo de reconstituição. A reciclagem consistiu-se em empréstimos propostos pelos grandes bancos internacionais aos países periféricos. A chegada dos petrodólares aumentou substancialmente o volume de capitais em busca de valorização fora da produção, como capital de empréstimo e de aplicação financeira.

As consequências desse processo foram dramáticas para os novos países industrializados. O aumento significativo das taxas de juros em 1979, pelas quais os empréstimos deveriam ser reembolsados, engendrou a crise da dívida externa. Nos novos países industrializados, a dívida forçou a adoção de políticas de ajuste estrutural na década de oitenta que resultaram na instabilidade das taxas de crescimento, assim como em processo de aceleração inflacionária.

Além da dívida externa do terceiro mundo, a expansão da dívida pública dos países desenvolvidos foi decisiva para a acumulação financeira. Como destaca Chesnais (2005):

A formação dos mercados de obrigações liberalizados respondeu às necessidades de dois grupos de atores: os governos e as grandes instituições financeiras que centralizavam a poupança. Ela respondeu às necessidades de financiamentos dos déficits orçamentários dos grandes países industrializados. A constituição de um mercado de obrigações completamente aberto aos investidores estrangeiros permitiu o financiamento dos déficits orçamentários pela utilização de títulos da dívida pública. (CHESNAIS, 2005, p.40)

Essa forma de financiamento tornou-se recorrente nos Estados Unidos e na Europa a partir da década de oitenta, em função do baixo dinamismo da receita fiscal devido à desoneração do capital e das rendas elevadas, além de processos de evasão e de proliferação de paraísos fiscais. Vale destacar que o aumento da dívida pública engendra austeridade orçamentária e forte contração das despesas públicas não financeiras.

No processo de consolidação de um regime de acumulação de dominância financeira, impõe-se uma perspectiva liberal do Estado, com medidas de privatização, de desregulamentação financeira e de isenção fiscal sobre as rendas de capital financeiro.

De fato, como destaca David Harvey (2005), a concepção liberal representa a supremacia da questão econômica sobre a social, compreendida como projeto de poder político de fortalecimento do capital financeiro e sua classe, exigindo do Estado uma nova configuração que questione as bases do bem-estar social a fim de suprimir o gasto social, visto que este inviabiliza a reprodução do capital. Surge então um novo padrão de acumulação cujo *locus* privilegiado é o sistema financeiro.

A reprodução capitalista nos termos da dominância financeira é explicada à luz da teoria da regulação, instrumento teórico desenvolvido pela escola francesa da teoria da regulação<sup>4</sup> para explicar de que modo, sendo constituídas socialmente por conflitos imanentes, as economias capitalistas são capazes de manter a acumulação. (PAULANI, 2009)

Dentre as características desse novo padrão de acumulação, existem cinco regularidades sociais e econômicas relevantes para a sua compreensão: a forma de organização da produção e a relação dos trabalhadores com os meios de produção; o horizonte temporal da valorização do capital a partir do qual são definidos os princípios de gestão; a composição da demanda social, o padrão distributivo, relacionado à reprodução dinâmica das diversas classes e grupos sociais; e a articulação com formas não capitalistas (quando elas ocupam um lugar determinante na formação econômica em questão). (PAULANI, 2009)

Sua materialização se expressa no seu modo de regulação. Este modo de regulação constitui-se de cinco formas institucionais: a relação de trabalho, a relação concorrencial intercapitalista, o regime monetário e financeiro, a forma de organização do Estado e o regime internacional.

A relação de trabalho, como forma institucional do modo de regulação do padrão de acumulação com dominância financeira, diz respeito à forma da divisão técnica do trabalho, ao tipo de vínculo desses trabalhadores às empresas, sobre quais são os determinantes da sua renda, além do modo de vida do trabalhador.

Acerca da relação concorrencial intercapitalista, o modo de regulação tem seu foco em desvendar qual é a lógica que preside a concorrência entre os capitais e que tipo de concorrência predomina entre eles.

Quanto ao regime monetário e financeiro, o modo de regulação busca destacar o tipo de moeda que predomina e observar como se estruturam os pagamentos internacionais e conhecer qual é o papel das finanças nesse processo. Além disso, em relação a forma de

---

<sup>4</sup> A escola francesa da regulação se originou em meados da década de 1970, tendo como objetivo principal compreender as transformações econômicas da época. A corrente foi marcada, na sua origem, por uma leitura crítica do marxismo e do keynesianismo. (MELLO FILHO, 2016. p. 1)

organização do Estado, o modo de regulação ocupa-se de esclarecer quais são os objetivos que presidem sua organização e a sua forma de intervenção para cumpri-los.

Compreendida a atuação estatal no processo de acumulação com dominância financeira, o modo de regulação ocupa-se de compreender o tipo de postura que predomina nas relações econômicas entre as diversas economias nacionais afim de ter o domínio do regime internacional que determina tais relações.

A importância de se compreender o modo de regulação do regime de acumulação se dá pelo fato de a articulação entre os dois é que determinará a forma específica que assume a acumulação de capital em cada momento histórico.

Assim, se considerarmos o baixo crescimento do produto, o enorme crescimento do valor dos ativos financeiros e a redução de salários e o desemprego em boa parte dos países entre os anos 1980 e a primeira metade dos anos 1990, o capitalismo apresenta-se envolvido no processo de financeirização que se expressa no protagonismo da esfera financeira como peça central à análise do processo de acumulação.

A forma como esse modo de regulação se expressa apresenta o capital portador de juros como determinante das relações econômicas e sociais a ponto de reconfigurar a própria acumulação produtiva quando passa a determinar qual o tipo de capital será inserido nesse processo.

No caso do capital portador de juros, tem-se a especialização das instituições na acumulação pela via da finança por meio dos fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos e os fundos de *hedge*<sup>5</sup> para citar alguns exemplos de como o setor produtivo, no contexto da hegemonia financeira, adequa-se para não ficar de fora do processo de acumulação e valorização do capital por meio do capital fictício.

Acerca desse capital fictício, Paulani (2011) tece a seguinte explicação:

Trata-se, em geral, de títulos de propriedade sobre direitos, direitos de valorização futura no caso das ações, de renda de juros a partir de valorização futura, no caso de títulos de dívida privados, e de recursos oriundos de tributação futura, no caso de títulos públicos. Em todos esses casos, a valorização verdadeira dessa riqueza fictícia depende da efetivação de processos de valorização produtiva e extração de mais-valia; em outras palavras, da contínua produção de excedente e da alocação de parte desse excedente para valorizar o capital fictício. (PAULANI, 2011, p.28)

---

<sup>5</sup> Trata-se de um fundo de investimento livre que se constitui numa forma de investimento alternativa aos investimentos tradicionais, como Bolsa de valores, Renda fixa e fundos de investimento em ações, com graus de risco variados, poucas restrições, podendo investir em vários tipos de ativo ao mesmo tempo, como ações, renda fixa e derivativos, possibilitando ao fundo lucrar independentemente da situação do mercado. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo\\_de\\_cobertura](https://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_de_cobertura). Acesso em 16 de julho de 2019.



Nesse processo, Chesnais (1997), em sua tese da financeirização do capital, chama atenção para o protagonismo que a propriedade e o rentismo assumiram a partir da financeirização e, principalmente, sobre o alojamento desses dois atores numa posição de exterioridade à produção no seio da própria produção.

Aliado ao processo da internacionalização produtiva, a mundialização do capital passa a reconfigurar os modos da distribuição da renda entre capital e trabalho, tanto entre os países ricos (credores) quanto nos países pobres (devedores), dominada pelo investimento internacional que molda as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio dos bens e serviços.

Cabe ressaltar que o Brasil não ficou excluído desse processo de financeirização. A partir da segunda metade dos anos 1990, as políticas neoliberais adotadas pelo governo federal respaldaram um processo de estabilização monetária e abertura financeira incondicional, aliado a uma reforma da previdência e mudanças na lei de falências, o que culminou no seu posicionamento como plataforma internacional de valorização financeira, ou seja, economia emergente com moeda forte, fortalecendo os setores rentistas nacionais e impondo a lógica financeira ao processo doméstico de acumulação.

Após a estabilização monetária, a inflação é substituída por elevados juros reais, pela diferença entre juros pagos e recebidos pelos setores financeiro e bancário e pelo crescimento da dívida pública como destaca Bruno et al.(2011):

Destaque-se que um aplicador que tivesse adquirido um título indexado à Selic em janeiro de 1991 e não o vendesse, teria, em janeiro de 2009, seu capital multiplicado por mais de 7 vezes. Trata-se de uma espetacular renda de juros, muito acima dos padrões internacionais, mesmo para uma economia ainda em desenvolvimento. (BRUNO et al., 2011, p.741)

Porém essa combinação de valorização financeira em moeda forte fazendo com que e o juro elevado trouxesse divisas e, com isso, mantivesse a continuidade da valorização da moeda brasileira produzindo, assim, para os investidores externos, resultados em dólar ainda maiores não poderia ser sustentada no longo prazo. Nesse contexto, as empresas exportadoras compensavam, no ganho financeiro com derivativos, as perdas que a apreciação cambial lhes impunha. (PAULANI, 2009)

Segundo Paulani (2009), com a crise de 2003, esse fluxo de apreciação da moeda a gerar divisas ficou comprometido e nesse sentido, o Estado atua para garantir a rentabilidade

do capital por meio dos investimentos governamentais como o PAC<sup>6</sup> que poderia substituir, em parte, o investimento privado.

Também é possível observar um outro movimento da atuação estatal, no contexto neoliberal, na promoção das condições necessárias à remuneração do capital financeiro pelas vias do consumo, em especial pela expansão do crédito e pelo incentivo fiscal na aquisição de bens de alto valor como a redução do imposto sobre produto industrializado, o IPI<sup>7</sup>, além das políticas de valorização do salário mínimo, tudo isso para estimular o consumo.

Assim, podemos observar que, do lado do consumo, o crédito não foi tão afetado. Porém, esse consumo puxado pelo crédito não se apresentou sustentável no longo prazo, como mostra o modelo norte-americano de consumo.

No modelo norte-americano, a busca pelo crescimento econômico infinito baseada no consumo, cujos bens são produzidos a partir de recursos naturais finitos aponta para um consumo insustentável do ponto de vista ambiental, como destaca Gusmão (2008):

Este é o legado que os Estados Unidos deixam ao planeta. Seu estilo perdulário e consumista é exportado para todo o mundo através da sua eficiente indústria de comunicação. O país detém 5% da população mundial, contribui com 36% das emissões de gases de efeito estufa e consome 25% da energia mundial. No que se refere aos países desenvolvidos, estes congregam um quinto da população mundial. Esta minoria, porém, consome 80% de todos os recursos naturais consumidos. Em média, quinze vezes mais papel e dez vezes mais aço. (GUSMÃO, 2008)

Portanto, os estímulos ao consumo, como acréscimos na devolução do imposto de renda, redução da taxa de juros, alívio no financiamento das dívidas com os cartões de créditos e hipotecas, são admitidos indiscriminadamente como remédios para curar a enfermidade dos efeitos das crises do sistema capitalista na economia norte-americana.

Outro ponto importante desse modelo é o empobrecimento dos trabalhadores, não em virtude da queda no seu padrão de vida, mas ao endividamento e, em virtude desse fator, o excesso de trabalho. O estímulo ao consumo desenfreado amplia a distância entre as reais necessidades e a ilusão alimentada pelo poder de compra e pela indústria da comunicação.

---

<sup>6</sup> Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços. Em 2011, na sua segunda fase, o PAC se consolida com uma carteira de cerca de 37 mil empreendimentos e volume de investimentos expressivo. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em 09 de mar de 2020.

<sup>7</sup> Regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.212, de 15 de junho de 2010, o imposto sobre produtos industrializados (IPI) incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros. (BRASIL. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Diário Oficial da União. Brasil. 16 de junho de 2010)

No caso brasileiro, esse arranjo macroeconômico que envolve a reprodução do modelo norte-americano quando se experimenta a dinamização do mercado interno, no qual o crescimento é puxado também pelo consumo estimulado pela expansão do crédito e pela renúncia fiscal sobre produtos industrializados, é típico de um processo de acumulação em que a finança está no comando, fomentando o crescimento de riqueza fictícia.

Ao considerarmos os fenômenos decorrentes da valorização da moeda brasileira e a sua relação com geração de divisas para investidores externos, observamos um forte processo de mundialização do capital, no qual o investimento internacional, que molda as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio dos bens e serviços, também aderem ao processo de internacionalização.

Esse investimento internacional é também fortalecido pela globalização das instituições bancárias e financeiras. Com o objetivo de facilitar as fusões e aquisições transnacionais afim de fomentar a transferência internacional de tecnologia.

Tais aquisições transnacionais seriam como a concessão de franquias e o comércio de patentes, revelando uma predominância do investimento e da produção em relação à troca e constituindo um processo de centralização financeira e de concentração industrial do capital, no plano nacional tanto quanto no plano internacional, no qual os bancos e os grupos que mantêm fundos mútuos e fundos de pensão são a expressão visível desta mundialização.

Dessa maneira, tem-se uma mudança de propriedade do capital e não de uma criação de novos meios de produção, cuja reestruturação técnico-organizacional e racionalização das capacidades produtivas são favorecidas e facilitadas pelas políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização afirmadas pelo Estado neoliberal.

O papel do Estado na consolidação de uma nova forma de valorização do capital, por meio das políticas neoliberais, determina um novo comportamento na formação de preço dos principais produtos comercializados no mercado internacional, aprofundando a relação de dependência dos países capitalistas periféricos em relação aos países capitalistas desenvolvidos.

Dentro desse modelo, a determinante de preço, por exemplo, não é mais a relação de oferta e demanda, mas um forte elemento especulativo proposto por formas muito concentradas de produção e de comercialização em nível internacional de setores industriais de alta intensidade tecnológica, uma espécie de oligopólio formado por grupos que são realmente capazes de sustentar uma concorrência global.

O toque rentista se dá quando essas empresas buscam ampliar sua possibilidade de lucro fora da estrutura produtiva, quando passam a constituir uma diretoria financeira associada a um banco ou alguma instituição financeira para diversificar investimentos com possibilidade de ganho no mercado cambial, de futuros ou de opções (produtos derivados).

Tem-se o processo de financeirização do setor produtivo que trará implicações nas relações entre capital e trabalho influenciadas pela desregulamentação e ajuste fiscal promovido pelo Estado neoliberal. Chesnais (1997) diz:

Resultado dos impasses nos quais desembocou a acumulação de longo período dos “trinta gloriosos”, esse modo baseia-se nas transformações da “relação salarial” e em um agravamento muito forte da taxa de exploração [...], mas seu funcionamento é ordenado sobretudo pelas operações e pelas escolhas de formas de capital financeiro mais concentradas e centralizadas do que em qualquer período anterior do capitalismo. (CHESNAIS, 1997, p.21)

O objetivo desse modelo é fortalecer o novo regime de acumulação que aposta na rentabilidade dos bancos e do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de ganho fora do setor produtivo, para combater inflação e recessão oriundas da crise do sistema capitalista. Para tanto, o Estado viabiliza a desregulamentação do mercado de trabalho, a regulação da taxa de juros pelo mercado, dentre outras condições de reprodução do capital, às quais todas as esferas devem se adaptar (HARVEY, 2005).

Segundo Chesnais (1997), o capital portador de juros está situado no centro das relações econômicas e sociais, no qual as instituições que se especializaram na “acumulação pela via da finança” (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos) tornaram-se proprietárias dos grupos empresariais mais importantes em nível global e impuseram à própria acumulação de capital produtivo uma dinâmica de maximização do “valor acionário”.

A ideia básica é que os detentores das ações e de volumes importantes de títulos de dívida privados e públicos são efetivamente proprietários situados numa posição de exterioridade à produção, e não “credores”, como normalmente se caracteriza, o que leva à distinção entre finanças intermediadas, que caracterizariam o regime de acumulação anterior, e finanças diretas, que prevalecem no regime atual. (PAULANI, 2009)

O protagonismo que a propriedade e o rentismo assumiram, inclusive, no seio da própria produção, lança luz sobre a patologia congênita do capitalismo assentada na contradição entre capital e trabalho, uma vez que se combina agora com as contradições que se originam da centralidade da finança: de um lado, a acumulação é lenta e, de outro, a finança é insaciável no nível de suas punções. (PAULANI, 2009)

Segundo PAULANI (2009), a tese da financeirização do capitalismo se expressa na hegemonia financeira que prevê ganhos fora do setor produtivo.

Essa nova configuração da esfera produtiva, cujo ganho não representa mais a principal fonte de lucro, é que explica as mudanças ocorridas na relação de trabalho com o crescimento do trabalho precarizado e informal.

O aumento do número de trabalhadores temporários, autônomos e em tempo parcial é um reflexo da reestruturação produtiva no contexto da hegemonia financeira que ratifica a precarização como fenômeno resultante da nova forma de gestão do processo de trabalho.

Essa nova forma de gestão do processo de trabalho reorganiza o processo produtivo, no qual se realiza mais trabalho em menos tempo e por menos pessoas, costuma-se a produção para atender uma demanda específica e se promove as deslocizações produtivas para reduzir custo da mão-de-obra dentre outros custos, buscar mercados e recursos e desenvolver competitividade. Tudo sob a ótica da ampliação das possibilidades de lucro.

Por outro lado, o capital em seu processo de financeirização busca no Estado a institucionalização de mecanismos que legitimem essas mudanças na relação de trabalho. Tem-se a afirmação das políticas neoliberais nos ciclos de ajuste promovendo a desregulamentação dos mecanismos de seguridade das relações de trabalho, aliado ao desfavorecimento da produção em face do redirecionamento do investimento para produtos financeiros, visando a ampliação do lucro no curto prazo e redução do custo de produção.

Dessa forma, o Estado passa a ter um papel fundamental no processo de valorização do capital rentista, viabilizando a reforma trabalhista para reduzir o custo da força de trabalho, além da reforma previdenciária visando aumentar a lucratividade do capital financeiro a partir da capitalização das aposentadorias.

Tem-se a precarização do trabalho como elemento constitutivo dessa configuração da ação estatal para atender a valorização do capital financeiro na dinâmica desse novo padrão de acumulação. O Estado se ajusta promovendo também um ajuste fiscal afim de financiar a dívida pública e garantir a reprodução do capital financeiro também na esfera pública.

Nesse contexto, um novo modelo de gestão pública faz-se necessário para proporcionar a reprodução do capital financeiro, preocupada em financiar o endividamento público, via controle das despesas e maximização da receita, através de uma administração

economicamente eficiente, pautada pela governança<sup>8</sup>, executada por especialistas e voltada para atender o ajuste fiscal. Um Estado que descentraliza para melhor exercer a lógica do ajuste.

Nesse sentido, a administração pública gerencial incorpora práticas e conceitos da esfera privada ao serviço público a fim de imprimir mais profissionalismo à gestão pública.

A administração pública gerencial manifesta-se, no Brasil, no contexto neoliberal do primeiro mandato presidencial (1995-1998) de Fernando Henrique Cardoso por meio da criação e atuação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), dirigido por Bresser Pereira com o objetivo de traçar as diretrizes da reforma administrativa do aparelho do Estado brasileiro. Segundo Bresser (1995):

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistributiva ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. (BRESSER, 1995, p.17)

Chanlat (2002) esclarece que o gerencialismo é uma forma de interpretar o mundo à luz das categorias da gestão privada, tais como eficiência, produtividade, desempenho, competência, liderança empresarial, qualidade total, cliente, produto, gerência, metas, planejamento, governança, marketing, excelência, reengenharia, dentre outros.

E que nesse sentido se desenvolve uma linguagem típica dessa nova perspectiva interpretativa, denominada de *managerialismo* (CHANLAT, 1989), na qual toda a comunicação e discurso acerca da profissionalização do serviço público baseia-se numa nomenclatura própria da iniciativa privada como: *accountability*, gestão de risco, gestão de recursos humanos, inovação, modernização, governança, gerência, cliente, produto, empreendimento, eficiência, eficácia e efetividade, metas e resultados.

A questão que Chanlat (2002) levanta é sobre a finalidade da ação estatal quando o seu horizonte está estabelecido no universo das práticas privadas.

---

<sup>8</sup> Trata-se de um termo exposto pelo Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, no qual a governança é o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo, ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento. Para o Banco Mundial, a governança abrange, além disso, a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. (DINIZ, 1995. p. 400)

Nesse caso, a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas passam a operar no sentido de um fim específico que, numa perspectiva mercadológica, pode comprometer o gasto social.

Intenciona-se, aqui, investigar o alcance da efetividade da ação estatal, via políticas públicas, a todos os sujeitos envolvidos e não somente a manifestação da supremacia da questão econômica sobre a social como propõe a configuração de estado neoliberal.

Para essa investigação, o paradigma epistemológico proposto pela avaliação em profundidade para pensar a ação estatal nas políticas públicas oferece o caminho teórico-metodológico adequado de observância dessa efetividade a todos os sujeitos, essa abrangência ressalta a sua forte dimensão política. (CRUZ, 2019)

Na busca pelo profissionalismo proposto pelo modelo gerencial, a administração pública busca a todo custo o equilíbrio das contas públicas, promovido pela maximização da receita por meio da arrecadação. Isso porque esse profissionalismo modela-se sobre o princípio da eficiência do setor privado. E se considerarmos o contexto neoliberal, no qual o setor público busca esse profissionalismo, a supremacia da questão econômica impele o Estado a promover o ajuste fiscal para alcançar o equilíbrio das contas públicas.

Dessa forma, o Estado configura um novo modelo de gestão pública e lança mão de estratégias administrativas gerenciais para estabelecer metas com foco em resultados quantitativos que, no contexto do ajuste fiscal, visam afirmar o regime de acumulação em vigência, no qual o rentismo estimula a maximização da receita para equilibrar as contas públicas e atrair o investimento público e privado.

Para a compreensão dessa dinâmica, é preciso desvendar o processo de constituição da financeirização da economia e, por conseguinte do Estado, e como a acumulação flexível se coaduna à dominância financeira.

Segundo Giovanni Alves (2011), o modelo que dá origem à ideologia orgânica da reestruturação produtiva que emerge com a mundialização do capital tem o núcleo ideológico do regime de acumulação flexível, o toyotismo<sup>9</sup>, como sua inspiração. São as regras e valores de gestão do trabalho, presentes no modelo organizacional do toyotismo que servirão de

---

<sup>9</sup> O toyotismo é um modelo de produção industrial, criado no Japão implantado nas fábricas de automóveis da Toyota Motors após a segunda guerra mundial. O conceito toyotista de produção ultrapassa o universo do modelo japonês de produção e atinge a produção capitalista a partir do século XX. O Sistema Toyota de Produção inspiraram uma reestruturação produtiva que emprega o engajamento moral-intelectual dos empregados na produção do capital, o abandono dos postos fixos especializados de trabalho, adoção de equipes polivalentes, inovação tecnológica, na qual o trabalhador deve ser capaz de ocupar diferentes postos de trabalho com o objetivo de aumentar a produtividade e eliminar os desperdícios. Hoje, essa filosofia de trabalho é aplicada do ramo de automóveis ao ramo alimentício. (ALVES, 2011, p. 44-47).

inspiração para a reestruturação produtiva em outros ambientes organizacionais como, por exemplo, a administração pública por meio da administração gerencial.

Os protocolos técnico-organizacionais, adotados pelos empreendimentos capitalistas, coagidos pela concorrência, oriundos da matriz ideológico-valorativa toyotista, passam a tornar-se senso comum da gestão do capital. Alves (2011) explica que, mesmo não participando da criação de valor, organizações de serviços e da administração pública tendem a incorporar valores do neoprodutivismo toyotista (ALVES, 2011).

O neoprodutivismo toyotista (ALVES, 2011) compreende o *just in time*<sup>10</sup> para garantir uma rápida resposta aos fornecedores, um ganho de produtividade, redução dos desperdícios e retrabalhos; envolvimento dos operários nos procedimentos técnicos-organizacionais da produção da mercadoria; gestão do trabalho e gestão da produção em larga escala e um sistema para controle do estoque e produção denominado *Kanban*<sup>11</sup>. (ALVES, 2011)

A dinâmica da constituição do regime de acumulação com dominância financeira vai, posteriormente, absorver esses preceitos e adequa-los à sua realidade, a saber o capitalismo financeirizado projetado pelo fenômeno neoliberal.

De forma análoga, essas características ensejarão, mais tarde, no modelo organizacional de reestruturação produtiva no Estado neoliberal (HARVEY, 2005) que manifesta essa financeirização na busca pelo ajuste fiscal através de uma administração pública gerencial.

A configuração dessa gestão gerencial, para afirmar uma condição de eficiência, atribuirá a variável tempo para aferir ganhos de produtividade afim de reduzir o tempo de resposta aos clientes.

Além disso, aumentará as atribuições do servidor com o objetivo de reduzir o gasto público. E, sob a justificativa de reduzir o retrabalho, responsabilizará o servidor pelo resultado quantitativo, mediante o alcance de metas orientadas por uma padronização e mensuradas por meio da introdução da tecnologia para sistematizar os resultados. E, por fim,

---

<sup>10</sup> Just in time é um modelo de produção aplicado ao Sistema Toyota de Produção que significa a reorganização da produção das máquinas no chão de fábrica, estabelecendo um novo fluxo de produção, ao eliminar o “desperdício de estocar peças”; implica a implementação do que se denomina de “um operário, muitos processos”, o que tende a aumentar a eficiência da produção. (ALVES, 2011. p. 51-53)

<sup>11</sup>O kanban é a ferramenta utilizada para conseguir o just in time. O just in time é o método, o kanban é a forma como ele é administrado. Trata-se do meio usado para transmitir ou receber a ordem de produção. É um sistema de informações que circula em cada um dos processos para controlar a quantidade produzida. É o meio pelo qual o Sistema Toyota de Produção flui. (ALVES, 2011. p. 54-55)



para desenvolver tal estrutura, oriunda da necessidade de gestão do trabalho, criará gerências para garantir essa configuração.

O pressuposto de eficiência presente no modelo gerencialista de gestão pública, na era da financeirização, concentra-se na inovação organizacional baseada nos conceitos e valores da gestão empresarial. Isso explica a referência à reestruturação produtiva do toyotismo no regime de acumulação capitalista flexível.

O modelo gerencialista de gestão pública surge a partir da crítica ao modelo burocrático<sup>12</sup> e apresenta-se como estratégia de superação dessa burocracia. Esse profissionalismo eficiente com o objetivo de superar a burocracia no serviço público corrobora com as políticas neoliberais, no contexto da hegemonia financeira, ao promover competição, produtividade responsabilizada pelos próprios trabalhadores, flexibilização, liberdades individuais, conceitos clássicos do fenômeno neoliberal.

Esses conceitos corroboram, inclusive, com o discurso de desvalorização do que é público, implantado no imaginário da sociedade para legitimar o gerencialismo enquanto opção a superar a ineficiência de um setor público arcaico até mesmo pelas vias da privatização e terceirização.

A grande incongruência da administração pública gerencial está na impossibilidade de se reduzir a natureza do serviço público à de uma empresa privada, uma vez que a natureza do serviço público remete aos embates sociais que interessam a ética do bem comum, cujo objeto é a riqueza comum e este não é, claramente, o objeto que permeia a natureza da empresa privada.

Porém, existe um ponto em comum entre a esfera pública e a privada, a sua sucumbência ao processo de financeirização. Uma vez que ao setor público são atribuídas as características da empresa privada, o processo de acumulação com dominância financeira passa a ser o enredo do processo de trabalho no âmbito do serviço público, no qual o aprofundamento da exploração do trabalho é o componente propulsor da máquina de valorização do capital.

Se na esfera produtiva há uma reestruturação afim de minimizar custos e maximizar lucros, no setor público, o processo de reestruturação visa atender o ajuste fiscal. O

---

<sup>12</sup> A Administração Burocrática surgiu como o modelo para combater o patrimonialismo. Seu principal objetivo era realizar a modernização administrativa pelo formalismo, pela impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional, características necessárias para combater o patrimonialismo e modernizar a máquina administrativa. No entanto, o modelo burocrático não vigorou na sua essência e não atingiu o objetivo de acabar com as práticas patrimonialistas e ainda criou um enrijecimento na Administração Pública considerado em alguns momentos sinônimo de ineficiência. (SILVA, 2017. p. 2)

Estado ajustador atua para reduzir o gasto público e maximizar a receita para garantir o superávit fiscal e financiar o endividamento público por meio das políticas públicas e da prestação do serviço público.

Logo, o Estado gerencial, fruto de uma reestruturação da gestão pública necessária à reprodução do capital, afim de atender às exigências do contexto político-econômico do fenômeno neoliberal na configuração dos estados, assume a lógica do ajuste fiscal, no intuito de controlar o gasto público. Esse controle de gastos, exercido dentro do novo regime de acumulação com dominância financeira, também transforma a ação estatal, o tornando financeirizado (PAULANI, 2012).

Essa transformação da ação estatal, com aporte da financeirização, nos ajuda a avaliar o comportamento do Estado e seu interesse em favorecer a reprodução do capital por meio de um serviço público, composto por um trabalho vazio de sentido, que culmina sofrimento e criação, como explica Antunes (2018), para atender exclusivamente ao ajuste fiscal num plano de mensuração produtivista do tempo, movido pelo imediatismo do resultado no curto prazo imposto pela lógica do mercado.

Segundo Antunes (2018), a precarização é uma resposta a um conjunto de mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho nos últimos quarenta anos, quando o mundo sofre um processo de reestruturação produtiva permanente e de mudanças políticas e ideológicas do qual o neoliberalismo e a hegemonia financeira são os traços mais marcantes, o que afetou profundamente o mundo do trabalho e o mundo da produção capitalista. Declara Antunes (2018):

O capitalismo contemporâneo vem trazendo profundas alterações na composição da classe trabalhadora em escala global. Ao mesmo tempo que o proletariado industrial se reduz em várias partes do mundo, particularmente nos países de capitalismo avançado, em decorrência da nova divisão internacional do trabalho a partir da década de 1970, há uma significativa expansão de novos contingentes de trabalhadores e trabalhadoras nos setores de serviços, bem como na agroindústria e na indústria, especialmente em país no Sul do mundo: Índia, China (e várias outras nações asiáticas), Brasil, México, dentre outros tantos exemplos que poderiam ser mencionados. (ANTUNES, 2018, p.117)

Essa dinâmica da acumulação capitalista, proposta pelo novo padrão de acumulação com dominância financeira, proporcionou a ocorrência de transformações que afetaram a composição da força de trabalho, nas quais se percebe o crescimento do protagonismo do setor de serviços na reconfiguração da classe trabalhadora brasileira, a partir dos anos 80. (ANTUNES, 2018)

Mas foi a partir dos anos 90, com a forte expressão do neoliberalismo no Brasil, que se intensificou o processo de reestruturação produtiva do capital, levando as empresas a adotar novos padrões organizacionais e tecnológicos, novas formas de organização social do trabalho, novos métodos tidos como participativos na perspectiva dos chamados colaboradores, novos padrões produtivos inspirados no toyotismo. (ANTUNES, 2018)

Isto, aliado aos programas de qualidade total, sistemas *just-in-time* e *kaban*, além da introdução de ganhos salariais vinculados à lucratividade e à produtividade e da disseminação dos ideais neoliberais, culminou numa reestruturação produtiva no Brasil que combinou padrões produtivos tecnologicamente avançados, com a exigência de uma melhor qualificação e com a intensificação da exploração da força de trabalho. Tais características trouxeram consequências como a flexibilização, a informalidade e a precarização da classe trabalhadora como conclui Antunes (2018, p.89): “Portanto, a classe trabalhadora hoje é mais ampla, heterogênea, complexa e fragmentada do que o proletariado industrial do século XIX e do início do século XX. ”

Nessa dinâmica do novo padrão de acumulação rentista, o Estado desempenha um papel fundamental na afirmação da hegemonia financeira por meio das políticas neoliberais que promovem o ajuste fiscal, lançando sobre o trabalho o ônus da valorização do capital fora do setor produtivo.

O Estado neoliberal prioriza as questões econômicas e se utiliza das questões políticas para afirmar essa supremacia econômica, na qual a lógica do ajuste fiscal suprime o papel social do Estado e reduz a sua atuação à questão do equilíbrio das contas públicas em seu aspecto meramente econômico, de modo que seu único objetivo passa a ser o superávit fiscal para financiar o endividamento público.

A busca por esse superávit fiscal leva à responsabilização do trabalhador acerca da maximização da receita em detrimento da redução do custo de produção pela via da demissão. Aliado a isso, há o enxugamento do gasto com pessoal, desregulamentação de direitos e garantias trabalhistas, privatizações, desvalorização do salário mínimo, desindexação da produtividade ao ganho salarial, aumento da jornada de trabalho e precarização das condições de trabalho.

Antunes (2018) chama atenção para o fato de que a classe trabalhadora incorpora também o conjunto de trabalhadores improdutivos<sup>13</sup>, no sentido marxista, ou seja aqueles

---

<sup>13</sup> O trabalho é improdutivo quando cria bens úteis, valores de uso, e não está voltado diretamente para a produção de valores de troca, ainda que seja necessário para que este se realize. São aqueles trabalhos

cujas formas de trabalho são utilizadas como serviços, tanto os serviços de uso capitalista quanto os de uso público como o serviço público.

Esse trabalho improdutivo seria aquele que não se constitui enquanto um elemento vivo no processo direto de valorização do capital e de criação de mais-valor, mas que são imprescindíveis para a sobrevivência do capital, sua acumulação, expansão e seu metabolismo social. Logo, para Antunes (2018), a classe trabalhadora também compreende os trabalhadores produtivos e improdutivos, incorporando todos os trabalhadores assalariados.

O setor produtivo também se engaja nesse movimento de financeirização quando desenvolve estratégias de ampliação das possibilidades de lucro fora do processo de produção.

Essa redução da importância do setor de produção na composição do lucro, passa a justificar o enxugamento do quadro de funcionários, fechamento de unidades de produção e a atribuição de mais tarefas a um menor número de trabalhadores. O lucro não depende mais somente do setor produtivo, mas passa a ser produzido, ilimitadamente, nos produtos financeiros ofertados pelas empresas, independentemente do processo produtivo.

Em virtude da redução dos custos de produção, ao trabalhador que não perdeu o seu emprego, resta a opção de abraçar uma jornada de trabalho estendida e um leque de tarefas que eram antes desempenhadas pelos outros trabalhadores que foram demitidos. Como defende Antunes (2018), estes remanescentes serão, com muita sorte, servos do precariado.

Essa lógica não foge ao modelo de gestão pública gerencialista, no qual a premissa de eficiência se traduz pela lógica do ajuste fiscal, expressa no controle do gasto público via redução das despesas com pessoal, congelamento de salários, atribuição de múltiplas tarefas a um mesmo servidor e precarização das condições de trabalho com as jornadas extenuantes, seja pelo acúmulo de funções ou pela instituição de metas inalcançáveis instituídas sob a ótica produtivista.

O gerencialismo responsabiliza o servidor público pela eficiência do serviço público e essa eficiência se traduz na redução do gasto público e maximização da receita. Esse movimento acontece via ação estatal que, sob os pressupostos de governança e eficiência, exige do servidor o desempenho de um trabalho além da sua função, cumprindo jornadas extras afim de dar conta do modelo de eficiência proposto pelo Estado, no qual o resultado final será financeiro e corroborará no incremento da receita.

---

consumidos como valor de uso, e não como valor de troca. Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valor, ou seja, autovalorização do capital. Para Marx, ser trabalhador produtivo é um azar. (ANTUNES, 2018. p. 46-47)

O servidor passa a ser colaborador, o serviço público passa a ser um produto e o contribuinte passa a ser tratado como cliente. E a partir da introdução do conceito de governança no serviço público, outras nomenclaturas, de natureza administrativa utilizadas na empresa privada, passam a vigorar no contexto do serviço público.

Inserido no contexto da administração pública gerencial, o servidor público municipal da carreira de fiscalização é submetido ao cumprimento de uma produtividade, baseada em metas quantitativas sob a variável tempo. Esta é a hipótese, sobre a qual se desenvolve a pesquisa documental para a construção do eixo da análise de texto e contexto da política de fiscalização da cidade de Fortaleza

Considerando o lugar de fala da pesquisadora enquanto fiscal municipal, que atua na operacionalização da referida política, a obrigação do cumprimento de protocolos que extrapolam a sua experiência e formação profissional e ignoram o saber do fiscal apenas para atender um resultado quantitativo relevante na maximização da receita via arrecadação, produzem efeito no sentido do trabalho para o fiscal, à medida que interfere na sua rotina de fiscalização e na relação do fiscal com o processo de trabalho ao qual está submetido.

O que se busca é investigar, considerando a experiência dos fiscais, se essa nova metodologia de trabalho generalista e produtivista compromete o resultado qualitativo da fiscalização, que seria proporcionar o reordenamento urbano ambientalmente saudável da cidade. Para, a partir dessa informação, construir indicadores qualitativos de avaliação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza.

Aliada à experiência dos fiscais, a ser capturada por meio das entrevistas em profundidade, a percepção dos gestores acerca da fiscalização, diante da atuação da Agefis, também contribuirá com a investigação da atuação do Estado no contexto do ajuste fiscal.

A medida em que o Estado passa a se comportar como uma empresa privada no contexto de hegemonia financeira, tem-se a precarização do trabalho no serviço público como um componente relevante nas práticas neoliberais do Estado ajustador, nas quais o que importa é o cumprimento de metas quantitativas, elaboradas sob a variável tempo, que exigem mais trabalho em menos tempo, ainda que quantidade não expresse qualidade no serviço prestado.

### **3 O REGIME DE ACUMULAÇÃO COM DOMINÂNCIA FINANCEIRA NO BRASIL – UMA DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA**

Considerando a avaliação em profundidade como o instrumento teórico metodológico de avaliação da política de fiscalização urbana municipal da cidade de Fortaleza, e o regime de acumulação com dominância financeira como categoria fundante para pensar essa política, para o estudo do objeto desta pesquisa, faz-se necessário um aprofundamento a respeito da expressão dessa financeirização na configuração de Estado no âmbito municipal.

Admitindo a contemporaneidade do contexto de financeirização da economia brasileira e a sua expressão nos entes subnacionais, especialmente no município de Fortaleza, espectro territorial da referida pesquisa, admite-se como espectro temporal dessa pesquisa a criação do órgão que institucionaliza a política de fiscalização urbana municipal.

Diante dessa dinâmica de construção da pesquisa, apresenta-se o caso brasileiro como uma espécie de mediação entre as categorias fundantes, que referendam a pesquisa, e a construção da análise de contexto da referida política.

A intenção é demonstrar que, ao optar pela lente da avaliação em profundidade para desvendar o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal, sob o recorte da institucionalização da política municipal de fiscalização, a partir da criação da Agencia de Fiscalização de Fortaleza, as dimensões epistemológicas e os eixos-analíticos desse paradigma contra hegemônico fundamentam o processo avaliativo qualitativo da política em questão, o baseando nas noções de interpretação e experiência dos atores envolvidos.

É a análise de contexto desenvolvida na pesquisa bibliográfica e documental, além da delimitação do espectro territorial e temporal, que oferece o material adequado para apresentar como as categorias fundantes, para pensar a política, vão se expressando por todo o contexto que envolve a política estudada, no contexto anterior ao seu surgimento, na sua gestação, na sua elaboração, implementação, operacionalização e, portanto, na sua avaliação.

Nessa oportunidade, busca-se apresentar como o Brasil é inserido no contexto da dominância financeira, a partir de medidas administrativas no âmbito federal e como isso se expressa nos outros entes federativos, afim de compreender como se dá a hegemonia financeira no âmbito municipal e qual a sua influência sobre a administração pública municipal, sobre as políticas públicas geridas pelo município e sobre o serviço público no

ambiente de fiscalização ofertado pelos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária da cidade de Fortaleza.

### **3.1 A trajetória brasileira no capitalismo financeirizado**

Contemplando as dimensões do paradigma avaliativo da pesquisa qualitativa, proposto pela avaliação em profundidade exposto por Rodrigues (2008; 2011a), e considerando a necessidade aprofundar a discussão acerca do papel do Estado brasileiro na afirmação do novo padrão de acumulação, busca-se estabelecer a relação da configuração desse estado com a política pública de fiscalização da cidade de Fortaleza.

Nesse capítulo de transição entre as bases teóricas e a fundamentação metodológica, apresenta-se o caso brasileiro na perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade para a construção do contexto da política de fiscalização de Fortaleza, observando a sua trajetória e contemplando a estrutura política e organizacional da administração pública contemporânea da referida política.

#### **3.1.1 Traços gerais do modelo rentista-neoextrativista**

Segundo Jaime Osorio (2012), uma característica do novo padrão de reprodução do capital na América Latina é a exportação de uma produção especializada em *commodities* agrícolas e metálicas, resultando num processo de desindustrialização dessas economias. E o crescimento dessas exportações seria justificado pela dimensão de seus mercados internos. (*apud* MOREIRA; MAGALHÃES, 2014)

Esse padrão exportador do continente latino-americano, caracterizado pela especialização produtiva, iniciou-se com o fim do modelo industrial vigente nas principais economias da América Latina, entre a década de 1940 e 1970.

É importante ressaltar que os eixos exportadores constituem segmentos de grandes cadeias produtivas globais que estão sob a direção de empresas multinacionais, que concentram as principais plataformas exportadoras e dominam as atividades voltadas para o mercado interno nos setores de serviços e outras cadeias comerciais.

Numa economia desenvolvida sobre bens industriais, ainda que de baixo valor agregado, e bens agropecuários exportáveis, implica na constituição de um quadro de precarização das condições de trabalho e de vida da população, no contexto de produção em

larga escala voltada para o mercado externo, uma vez que o consumo não constitui elemento significativo de dinamismo do mercado interno e tão pouco o poder aquisitivo dos trabalhadores permite o acesso à bens industrializados ou agropecuários exportáveis. (OSORIO, 2012)

A precarização, caracterizada aqui pela depreciação salarial, passa a ser um elemento constitutivo do novo padrão de acumulação, visto que o avanço do modelo exportador se consolida no baixo dinamismo do mercado interno que, por sua vez, está atrelado ao processo de industrialização local. A baixa produtividade dos produtos industriais nacionais está vinculada à desvalorização dos salários locais e à depreciação de tudo que implique aumento do custo de trabalho. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014)

Segundo Moreira e Magalhães (2014), o caso brasileiro apresenta alguns traços distintos desse modelo latino-americano. Os autores acreditam que o duplo processo de reprimarização/desindustrialização não resulta da ausência de dinamismo no mercado interno e ainda ressaltam o crescimento do protagonismo do financiamento no setor produtivo:

Na verdade, nos últimos anos, a expansão do crédito, a geração de emprego formal e a política de valorização do salário mínimo foram cruciais para a expansão da demanda doméstica. Esse fato combinado à redefinição das estratégias das multinacionais, em uma lógica de financeirização das empresas, foi determinante para a consolidação desse duplo processo de reprimarização/desindustrialização. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014, p.92)

Para explicar o caso brasileiro, faz-se necessário um resgate histórico para reconstituir o contexto após a década de 1970, final do modelo industrial na América Latina. No final dos anos 1970, a crise do Estado de bem-estar social promove um deslocamento espacial dos capitais do Centro iniciando o processo de valorização financeira sob um novo processo de acumulação.

No Brasil, esse novo regime de acumulação vai encontrar uma demanda por empréstimos para desenvolver setores da sua economia, prática essa que encontra, no discurso neoliberal, políticas econômicas condizentes com essa fase do capitalismo financeiro. Esse movimento tornará o Brasil uma plataforma internacional de valorização financeira no processo mundial de acumulação. (PAULANI, 2012)

Nos anos 1980, o início da reestruturação do mercado bancário-financeiro brasileiro, com o novo regime fisco-financeiro, preparava a economia brasileira para o novo ciclo expansivo de acumulação por meio da emissão de títulos públicos indexados à inflação. Essa reestruturação redefiniria os papéis do Estado como garantidor e avalista do capital financeiro privado. Tal processo aprofunda-se, nos anos 1990, com as reformas neoliberais.



A partir dos anos 1990, as políticas neoliberais de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique, para combater as elevadas taxas de inflação, propõem o atendimento às exigências dos credores e agências multilaterais. O bloco de reformas neoliberais exigido por tais instituições compreendia a abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos, a abertura financeira da economia brasileira, com destaque para a redução dos controles que impediam o livre fluxo internacional de capitais. O cumprimento dessas exigências favoreceu a afirmação da posição do Brasil, no novo processo de acumulação, como plataforma internacional de valorização financeira.

Mais tarde, em 1993, a estabilização monetária viabilizou o cálculo capitalista e o cálculo rentista mediante o controle da taxa de inflação e isso proporcionou o ingresso do país na era da financeirização, visto que os referidos cálculos são substratos dos processos de valorização financeira. Como destaca Carvalho (2019):

A inserção do Brasil no capitalismo financeirizado constitui a chamada experiência brasileira de ajuste estrutural que, em curso há quase três décadas desde então, submete o Estado aos ditames de expansão do capital, na configuração de um Estado ajustador - um Estado que se ajusta e ajusta-se às imposições dos padrões de acumulação capitalista – a limitar, de diferentes formas, a força política e a restringir o domínio da democracia, desenvolvendo políticas macroeconômicas de ajuste, a privilegiar a rentabilidade do capital financeiro, produzindo ao mesmo tempo uma precarização e desmonte das políticas públicas, direcionadas para o atendimento da população brasileira. (CARVALHO, 2019, p.03)

Diante disso, destacam-se várias ações do Estado, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que garantem o ingresso do Brasil no capitalismo financeirizado como: a concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros não residentes; a reforma previdenciária para reduzir gasto público e promover a abertura do mercado previdenciário ao capital privado; a elevação de juros e controle fiscal rígido para gerar superávits primários e os processos de privatizações. (PAULANI, 2012)

Ressalte-se que é neste governo que tais medidas foram adotadas como necessárias, sob a justificativa de modernização institucional, para incluir a economia brasileira na nova economia globalizada, afim de absorver poupança externa para valorização da nova moeda brasileira: o real. Segundo Carvalho (2018), é no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que o Brasil experimenta o seu o primeiro ciclo de ajuste, visando a estabilidade monetária.

Essas práticas, de redução do gasto público via privatizações, desregulamentações, inserção da ótica mercadológica no âmbito do Estado, foram institucionalizadas por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado –

MARE, em sua proposta de reforma gerencial do Estado brasileiro, como alternativa de superação do modelo burocrático de administração pública que, segundo Bresser (1996), comprometia a modernização, eficiência e profissionalização do serviço público. Ele relata que:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER, 1996. p. 05)

O gerencialismo, na administração pública, apresenta-se como uma alternativa de superação da burocracia, para a promoção da eficiência no setor público, sob os alicerces da descentralização, desregulamentação, privatização, metodologia produtivista, eficiência do gasto público mediante a sua redução e controle fiscal rígido, que são encarnadas no Estado ajustador: o protagonista do fenômeno neoliberal na política.

Embora o MARE tenha sido extinto em 1999, suas competências foram transferidas ao Ministério de Orçamento e Gestão no mesmo ano. E suas diretrizes mantidas pelos governos sucessores.

Apesar das privatizações não terem feito parte do plano de governo dos mandatos de Lula (2003-2011), a lógica neoliberal foi mantida. Ao adotar o presidencialismo de coalizão<sup>14</sup>, as alianças políticas feitas pelo partido do então presidente Lula (PT), fazem com que seu governo mantenha aspectos da agenda neoliberal do seu antecessor, especialmente na política econômica.

Práticas como liquidez rigidamente controlada, juros elevados e superávits primários aos níveis exigidos pelo Fundo Monetário Internacional – FMI e a inclusão do funcionalismo público na reforma da previdência iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso, além da reforma da lei de falências, afim de priorizar os interesses dos credores financeiros e a abertura financeira do país, marcaram o processo de inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de acumulação financeira. (PAULANI, 2012)

---

<sup>14</sup> O termo presidencialismo de coalizão foi criado pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1988, e significa o ato de fechar acordos e fazer alianças entre partidos políticos/forças políticas em busca de um objetivo específico. Para o professor Adriano Codato, esses acordos entre partidos são, normalmente, com a finalidade de ocupar cargos em um governo. Disponível em: [https://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizacao-e-atual-crise-brasileira/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjwrfvsBRD7ARIsAKuDvMNjGI4AiJ7CNJOpCVdsByYOR5g8wWjLoC-ApCcvEN0cyZv1NzPwRYaAhmREALw\\_wcB](https://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizacao-e-atual-crise-brasileira/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjwrfvsBRD7ARIsAKuDvMNjGI4AiJ7CNJOpCVdsByYOR5g8wWjLoC-ApCcvEN0cyZv1NzPwRYaAhmREALw_wcB). Acesso em 10 de outubro de 2019.

É de suma importância interpretar o contexto das eleições que deu vitória à Lula, em 2003, para compreender o aprofundamento dessa financeirização da economia brasileira, iniciada na década anterior, bem como a configuração dos ciclos de ajustes subsequentes e como a manutenção da agenda neoliberal influenciou a configuração do Estado brasileiro e a sua administração, construindo características marcantes e perceptíveis, inclusive, no novo cenário político e econômico brasileiro após o fenômeno do neoconservadorismo<sup>15</sup> apontado pelas eleições presidenciais de 2018.

A possibilidade da vitória de Lula (PT) nas eleições em 2002, cujo partido representava o rompimento com a agenda neoliberal adotada pelos governos anteriores, apontando para um governo progressista de ideologia social democrata, gerou um clima de incerteza no mercado, entre empresários e investidores estrangeiros.

Essa incerteza, levou à fuga de capitais e fez o câmbio disparar no final do ano de 2002. Além disso, a ameaça de instabilidade política, econômica e social nas principais economias da América do Sul agravou o quadro brasileiro à época.

Em 2003, diante desse contexto, Lula assume a presidência do Brasil e operacionaliza um ajuste da economia e, para isso, nomeia uma equipe econômica tida como ortodoxa e conservadora, liderada pelo banqueiro Henrique Meirelles.

O restante da equipe seria composto exclusivamente por técnicos, sinalizando que a política econômica adotada seria baseada no cumprimento de contratos, na liberdade de preços, em uma política fiscal austera, na elevação do superávit primário, com uma política monetária restritiva, que seria garantida por um Banco Central que teria total autonomia operacional. Tais medidas recobram a confiança do mercado e garantiram a continuação da política econômica proposta pela agenda neoliberal. (ROQUE, 2018)

Apesar da agenda mais democrática e social, materializada principalmente nas políticas públicas de caráter social, nesse e no governo progressista subsequente, percebe-se que o modelo de gestão gerencialista permaneceu dominante, traduzido em políticas fiscais e monetárias rígidas e ajuste fiscal, na busca incessante pela estabilidade monetária, reformas administrativas ministeriais e a primazia pela composição técnica do quadro de gestores.

---

<sup>15</sup>Segundo Harvey (2008), o neoconservadorismo enfatiza a militarização como remédio para o caos dos interesses individuais e traz ao debate valores morais centrados no nacionalismo cultural, na retidão moral, no cristianismo e nos valores familiares. A internet declara que o neoconservadorismo é uma corrente da filosofia política que surgiu nos Estados Unidos a partir da rejeição do liberalismo social, pacifismo, relativismo moral, social-democracia e da contracultura da Nova Esquerda dos anos 1960. Esse neoconservadorismo estadunidense enfatiza a política externa, especialmente as intervenções políticas e militares em outros países, como sendo o aspecto mais importante das responsabilidades do governo, no sentido de assegurar o papel dos Estados Unidos como única superpotência - condição considerada indispensável para a preservação da ordem mundial. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Neoconservadorismo> . Acesso em: 10 out. 2019.

Diante dessa configuração, a supremacia do interesse econômico sobre o social ganha destaque, visto que a obsessão pelos superávits, operacionalizada pelo quadro técnico de gestores ortodoxos e baseada no continuísmo da agenda neoliberal do governo anterior, daria o tom da inserção da economia brasileira no capitalismo financeirizado.

Segundo Moreira e Magalhães (2014), essa inserção decorreu de dois fatores principais: a consolidação da abertura comercial da economia brasileira e da rigidez das políticas monetárias e fiscal, que estabeleceram juros elevados visando a estabilidade monetária. E concomitante a esse processo, as reformas estruturais no sistema financeiro afim de garantir isenções tributárias ao capital financeiro.

Esse protagonismo do Estado no desenvolvimento de um contexto favorável ao capital financeiro é discutido por Harvey (2005) ao enfatizar que:

Os Estados neoliberais tipicamente facilitam a difusão das instituições financeiras por meio da desregulação, mas também é muito comum que garantam a todo custo a integridade e a solvência de tais instituições. Esse compromisso deriva em parte (legitimamente em algumas versões da teoria neoliberal) de usarem o monetarismo como base da política estatal...o poder do Estado tem sido usado com frequência para resgatar empresas ou evitar fracassos financeiros. (HARVEY, 2005, p.83)

A lógica da política monetária para estabilização da moeda, afim de controlar a inflação, via elevação da taxa de juros, fortaleceu o processo de reprimarização da pauta exportadora, numa espécie de regressão qualitativa da inclusão do Brasil no cenário econômico mundial ou ainda numa condição de dependência redobrada como expõe Paulani (2012).

De fato, ao escolher a apreciação do câmbio e a elevação da taxa de juros, o governo apontou quais interesses ele iria defender no sentido de que esses fatores privilegiaram o sistema financeiro, as exportações de *commodities* e o setor de serviços, incentivando o processo de desindustrialização. E com a abertura comercial, a indústria brasileira não pôde competir, fazendo com que o crescimento econômico fosse baseado principalmente nas exportações de produtos básicos de *commodities* agrícolas e metálicas.

Além do processo de desindustrialização, o crescimento econômico da China, principal mercado consumidor das *commodities* brasileiras, também foi um fator que contribuiu com a escolha pela reprimarização da economia brasileira na condição de país produtor de bens primários, dependente não somente da exportação de uma produção especializada, pouco diversificada e de baixo valor agregado. (PAULANI, 2012)

Segundo Paulani (2012), essa reprimarização também viabilizou o processo de financeirização brasileiro, visto que o lucro resultante do superávit da balança comercial

destinava-se a alimentação dos juros da dívida ampliada com a inserção do Brasil no processo de financeirização como mera plataforma internacional de valorização financeira. Para a autora, não há rompimento com a dependência. O significado de desenvolvimento está atrelado ao crescimento econômico.

E nessa perspectiva de desenvolvimento, na qual o interesse econômico apresenta uma supremacia típica do fenômeno neoliberal, o Estado passa a ter um papel fundamental no fomento das condições favoráveis ao crescimento pela via do ajuste. Harvey (2005) chama atenção para o protagonismo do processo de privatização como estratégia de desenvolvimento:

A neoliberalização implicou, para dar um exemplo, um crescente aumento das parcerias público-privadas (esse foi um dos fortes ideais promovidos por Margaret Thatcher ao instituir “instituições quase-governamentais”, como as corporações de desenvolvimento urbano com vistas a promover o desenvolvimento econômico). (HARVEY, 2005, p.87)

Assim, percebe-se que o ajuste estrutural brasileiro se materializa na sua política econômica que, por sua vez, privilegia os fluxos do capital rentista em articulação com o capital vinculado à acumulação por espoliação, com base na produção de *commodities* agrícolas e minerais, mediante elevação das taxas de juros, no âmbito da sua política monetária e cambial do ajuste. (CARVALHO, 2019)

O ajuste fiscal, via política monetária e cambial, marca não somente o processo de inserção periférica da economia brasileira no circuito do capital financeiro mundial, mas constitui uma característica fundamental do modelo econômico dependente brasileiro, circunscrevendo diferentes inflexões manifestadas em diferentes ciclos de ajuste desde a abertura comercial brasileira em 1990, como destaca Carvalho (2019):

Desse modo, é preciso atentar que, ao longo dos diferentes ciclos de ajuste, no âmbito dos distintos governos desde 1990 a 2019 - quase três décadas – foi se constituindo o modelo dependente de ajuste brasileiro, denominado modelo rentista-neoextrativista, centrado, justamente, na financeirização dependente e no extrativismo intenso de riquezas, transmutadas em *commodities*. (CARVALHO, 2019)

O primeiro ciclo de ajuste, cujo protagonismo se deu pela política monetária de estabilização da moeda, via elevação da taxa juros, fato que favoreceu o rentismo, se encerra em 2006 com um duplo déficit: um fiscal e outro da balança de pagamentos. Mais tarde, nas eleições de 2018, o ultra neoliberalismo<sup>16</sup> será apresentado como solução para esse

---

<sup>16</sup> Doutrina econômica que engloba as características e práticas do neoliberalismo, agregando a esta o fim do monopólio estatal de emissão de moeda, redução da intervenção estatal e enxugamento do aparelho

descontrole fiscal, que se aprofundou com as políticas anticíclicas<sup>17</sup> adotadas pelos mandatos dos governos progressistas subsequentes.

Vale ressaltar que enquanto em outros países da América Latina, a reprimarização foi influenciada pelo baixo dinamismo do mercado interno, no Brasil, no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2007), o primeiro ciclo de ajuste se encerra com um mercado interno em expansão e em processo de democratização, cuja relevância garante a reprodução do capital. Essa expansão se deu pela valorização do salário mínimo, pela ampliação do emprego formal e pela expansão do crédito a pessoas físicas.

A ampliação do emprego formal, na conjuntura de crescimento econômico e baixa inflação, seguido da política de valorização do salário mínimo, desperta a população assalariada para o consumo doméstico. Porém, segundo Moreira e Magalhães (2014), o avanço salarial traz consigo novas formas de extração da mais valia, como a precarização das condições de trabalho, devido a intensificação do trabalho e também à terceirização.

No caso da intensificação do trabalho, os autores chamam atenção para a ampliação do abismo entre a acumulação capitalista e a remuneração do trabalhador. Isto porque o aumento da remuneração do trabalhador implicaria no aumento da apropriação capitalista da mais-valia gerada nesse tempo de bonança econômica. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014)

Essa relação merece destaque em virtude da condição cíclica da absorção de todas as formas de apropriação da força de trabalho desde o processo produtivo até a renda do trabalhador, oriunda da venda da sua força de trabalho, disponível no mercado na forma de consumo dos bens e serviços produzidos ou ainda na contratação de produtos financeiros para adquirir bens e serviços que a sua renda não pôde comprar.

Moreira e Magalhães (2014) explicam que o potencial dos mercados internos das economias emergentes, como o Brasil era considerado à época, realiza-se por meio do processo de proletarização de sua população. De modo que essa população proletarizada gaste aquilo, que recebe pela venda da sua força de trabalho, naquilo que o seu próprio trabalho produziu.

---

governamental e uma hiper-responsabilização dos cidadãos por suas escolhas de vida. Também são favoráveis à substituição das leis econômicas por contratos privados. Portanto, trata-se de uma versão mais radical do neoliberalismo. (FARIA, 2019)

<sup>17</sup> As políticas anticíclicas são aquelas que se dispõem a criar condições para que a economia produza efeitos compensatórios diante de desequilíbrios macroeconômicos. Se estiver crescendo demais, acionam-se mecanismos para reduzir a atividade, como retração do crédito, aumento de impostos e dos juros. (MING, 2014)

Nessa dinâmica apresentada por Moreira e Magalhães (2014), a necessidade crescente de ampliação do valor, dentro da nova lógica financeira, faz com que o salário simplesmente não seja suficiente para dar conta de absorver o enorme fluxo de mercadorias produzidas. Os autores explicam que:

O aumento da velocidade do ciclo capitalista de produção, advindo das inovações tecnológicas e organizacionais produtivas, amplia ainda mais a escala de produção e direciona uma parcela cada vez maior da produção à classe trabalhadora. Faz-se necessário, portanto, que se amplie a capacidade de absorção dessa produção pelos assalariados. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014, p.99)

Diante disso, a expansão do crédito no Brasil entre 2003 e 2012, tornou o consumo interno um forte fator de dinamismo da reprodução do capital no país, em virtude de sua contribuição para a ampliação do mercado interno brasileiro, aliado aos superávits atingidos em virtude das exportações. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014)

Essa expansão do crédito evidenciou a orientação da política econômica brasileira e destacou o papel do Estado brasileiro na expansão capitalista por meio do fortalecimento do mercado interno, concomitante ao cenário internacional de expansão das exportações primárias.

Logo, o Estado brasileiro se organiza para gerar receita, por todas as janelas de oportunidade, tanto no superávit da balança comercial quanto na expansão do seu mercado interno. E esse consumo doméstico, no qual a cesta dos trabalhadores incorpora muito mais produtos industrializados, permite a manutenção do crescimento econômico brasileiro apesar da crise mundial de 2008.

Como mencionado anteriormente, o consumo desenfreado, o endividamento por parte das famílias, revelaria, mais tarde, um descompasso entre oferta e demanda domésticas. E esse descompasso abalaria o investimento nacional, fazendo com que, pela busca pelo crescimento econômico ininterrupto, o mercado interno brasileiro recorresse ao investimento estrangeiro que, apresentando novas estratégias de valorização do capital, tornaria o Brasil um mercado emergente na lógica do capitalismo financeiro global.

Isso se deu em virtude de os investidores estrangeiros estarem buscando opções rentáveis de investimentos em economias emergentes com mercados internos dinâmicos e estabilidade monetárias. E, numa economia globalizada baseada na produção de *commodities* agrícolas e metálicas, os investimentos em recursos naturais são significativos no mercado mundial. É nesse cenário que o Brasil se consolida como um grande produtor e fornecedor mundial de produtos básicos. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014)

Para receber esse investimento estrangeiro direto, o Brasil precisou posicionar-se como mercado consumidor desses empréstimos e, portanto, ser inserido no capitalismo financeirizado mundial, o que implicaria na subordinação da sua dimensão produtiva aos critérios puramente financeiros e de curto prazo impostos pela finança.

O processo de internacionalização produtiva destacou a predominância das atividades comerciais e financeiras sobre as produtivas, na qual as empresas são inseridas no mercado acionário que determinam a sua produção de forma a atender a rentabilidade de curto prazo dos gestores de fundos especulativos.

Se antes, a lógica fordista de ampliação da capacidade produtiva, pensada a longo prazo, era o que vigorava no seio da produção, com a abertura comercial e a financeirização, a lógica agora é de centralização do capital e de reestruturação produtiva<sup>18</sup>, de modo a reduzir o número de trabalhadores envolvidos diretamente na produção. (CHESNAIS, 2005)

No segundo mandato do presidente Lula, entre 2007 e 2011, o governo lança mão de políticas anticíclicas, além da renúncia fiscal para enfrentar a crise financeira de 2008. A economia crescia, especialmente, em virtude do crescimento das exportações de bens primários. O superávit, gerado pelo crescimento das exportações de bens primários e do dinamismo do mercado interno, gerava receita que permitia a renúncia fiscal e o financiamento de políticas públicas para dinamizar o mercado interno brasileiro.

Esse modelo rentista-neoextrativista revela a base do padrão de acumulação no Brasil nesse período, no qual o país se insere no circuito do capital financeiro mundial através da expropriação das suas riquezas naturais. (CARVALHO, 2018).

O neoextrativismo ligado ao rentismo expressa o modelo de ajuste da economia brasileira, uma vez que revela que a atividade extrativista do século XX foi apropriada pelo grande capital e foi subordinada ao elemento especulativo. Um exemplo disso é o próprio preço das *commodities*, que não tem mais a sua formação pela relação de oferta e demanda, mas no mercado de derivativos, numa espécie de valorização fictícia.

O modelo rentista-neoextrativista expressa a composição orgânica do capital financeiro com o capital vinculado à produção de *commodities* agrícolas, minerais e de outros

---

<sup>18</sup> A coadunação entre o capital produtivo e o capital financeiro, na realidade brasileira, articulou-se quando, inserido no processo de internacionalização produtiva, com uma economia prioritariamente ancorada no mercado externo de *commodities*, cujo preço atende os ditames de valorização especulativa, obedecendo a critérios puramente financeiros e buscando a expansão do processo de acumulação agora no *locus* da finança, a reestruturação produtiva brasileira compreenderá o aspecto tecnológico para enjugamento do quadro de empregados e maior produtividade, bem como abrangerá também os produtos financeiros ofertados independente do processo produtivo. (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014).



recursos naturais. Essa vinculação reforça o processo de “dependência redobrada”<sup>19</sup> do Brasil ao capitalismo financeirizado nos marcos da experiência brasileira de ajuste. (CARVALHO; GUERRA; MILANEZ, 2018)

### ***3.1.2 O Estado brasileiro no modelo rentista-neoextrativista: financeirização, gerencialismo e precarização***

A inserção brasileira no capitalismo financeirizado aponta para a configuração do Estado brasileiro no contexto do ajuste fiscal, no qual o Estado promove um ajuste estrutural, cuja intervenção visa empreender a financeirização do processo de acumulação e promover a sua ampliação pelo mercado, de forma a atender as exigências do capital.

Esse movimento do Estado ajustador passa a comprometer o Estado democrático ao subordiná-lo à lógica de expansão do capital, minando a segurança de direitos sociais, ajustando e se ajustando à uma lógica mercadológica de precarização na constituição e afirmação do novo padrão de acumulação com dominância financeira como propõe Carvalho, Guerra e Milanez (2018) ao afirmar que:

O Estado brasileiro se amplia pelo mercado, ajustando-se às exigências do capital, fragilizando o Estado democrático, minando suas condições os direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1998. O equilíbrio da balança comercial, em benefício do pagamento das dívidas externas e internas, passa a ser uma prioridade nacional. (CARVALHO; GUERRA; MILANEZ, 2018, p. 23)

De fato, a financeirização da economia brasileira marca o padrão brasileiro de ajuste e destaca o protagonismo do Estado, fundamental ao processo de acumulação e valorização do capital. Dessa forma, o Estado ajustador vem a ser uma categorização da atuação do próprio Estado no atendimento aos ditames do capital, através de sua intervenção para viabilizar as exigências e condições impostas pelos segmentos do capital e organismos multilaterais, no processo de ajuste.

Sobre o processo de ajuste, é importante destacar que, no Brasil, ele promove a financeirização principalmente da escravidão creditícia em virtude da financialização. Pois, o governo busca em maximizar a receita, para garantir poupança, com a finalidade de honrar

---

<sup>19</sup> Expressão desenvolvida na tese de Leda Paulani (2012) acerca do processo de inserção do Brasil no capitalismo mundializado. Tal movimento teria ocorrido em duas vias: uma pelo rentismo, quando o Brasil é constituído como plataforma internacional de valorização financeira, ao tornar-se mercado consumidor de empréstimos internacionais e a valorização de sua moeda e sua política econômica privilegiava os ganhos rentistas; e outra pela via do neoextrativismo quando o país se torna o principal exportador de commodities agrícolas. Essa Tal inserção caracteriza uma dupla dependência da economia brasileira no processo de valorização e acumulação em nível mundial. (PAULANI, 2012)

seus credores no pagamento da dívida pública. Nessa estrutura, as políticas públicas passam a ser financiadas pelas instituições internacionais.

A marca da financeirização é tão profunda que nem mesmo os governos progressistas foram capazes de superar a hegemonia financeira e seus enlaces com o setor produtivo e com o próprio Estado, mas aprofundaram a sua relação com o neoliberalismo e seus princípios com a suas alianças políticas pela governabilidade.

Esses princípios seriam afirmados através de uma administração pública gerencial promovida por reformas administrativas, sob o pretexto do enxugamento da máquina pública, para viabilizar privatizações, terceirizações e desregulamentações que, por sua vez, viabilizariam a precarização.

Entre os indicadores dessa precarização, como elemento constituinte do ajuste fiscal dentro do novo padrão de acumulação com dominância financeira, está o componente de responsabilização do indivíduo pela geração da sua própria renda, por meio do seu próprio desenvolvimento profissional, cultuando as liberdades individuais e a concorrência propostas pelo neoliberalismo.

Essa responsabilização do indivíduo apresenta uma intrigante relação com a obsessão gerencialista pelo controle do gasto público, especialmente pela via da redução do gasto com a folha de pagamento e serviços prestados pelo Estado, tirando do Estado a responsabilidade de promover a justiça social por meio de um serviço público de qualidade, responsabilizando o servidor pela eficiência proposta pelo modelo de gestão gerencialista.

Essa ótica da precarização vai muito além da desvalorização salarial quando, por meio de desregulamentações, por exemplo, retiram-se direitos sociais e se promove a informalidade, além da adaptação a jornadas extenuantes, condições de trabalho precárias que comprometem o descanso e a saúde do trabalhador e tudo isso sob o véu da liberdade individual como elemento de valorização do *status* social, a exemplo da magnificação<sup>20</sup> do empreendedorismo recentemente.

A precarização vem também acompanhada da alienação do saber que levou tanto tempo e esforço para ser construído, hoje relegado a um processo de qualificação desqualificante<sup>21</sup>, no qual se esvazia a força de trabalho dos saberes pertencentes aos

---

<sup>20</sup> Os conceitos de narcotização e magnificação são estratégias enunciativas utilizadas na construção do discurso, no qual a relevância é expressa pela propriedade semântica da magnificação em detrimento do elemento não relevante que passa a ser narcotizado. A relevância possui um destaque positivo pela magnificação. Quando um aspecto é magnificado, necessariamente outro é narcotizado. ECO, U. (1984). Conceito de Texto. São Paulo: Universidade de São Paulo.

<sup>21</sup> Com o avanço científico-tecnológico, o capital subsumiu a si o trabalho, a natureza, a ciência e a tecnologia, reduzindo-os a condição de meros fatores produtivos. Com a disseminação de tecnologias da automação, o

trabalhadores e os transfere ao componente tecnológico que se tornará imprescindível para a produtividade, generalizam-se tarefas, acumulam-se funções e criam-se metas inatingíveis, tudo afim de manter o custo da força de trabalho reduzido, precarizado e enfraquecido.

Quando o Estado, em busca da otimização das condições favoráveis ao ajuste, admite um novo modelo de gestão pública pautado pelos princípios da iniciativa privada, expressos numa lógica produtivista aplicada à prestação do serviço público, esse processo de qualificação desqualificante torna-se também uma realidade no serviço público.

Sob a justificativa da busca pela eficiência do gasto público, servidores passam a acumular funções que não dispõem de relação com sua formação técnica ou profissional e que desconsideram sua experiência e vivência no desempenho da sua função.

Tem-se o acúmulo de tarefas e a pressão de realiza-las sob uma nova metodologia de trabalho, cuja lógica produtivista o atrela a metas quantitativas desconectadas da realidade e cujo objetivo não se relaciona com a justiça social, mas com a promoção das condições favoráveis ao ajuste fiscal. É essa delicada teia de interesses que precisa ser investigada além dos resultados superavitários da balança comercial.

Nesse sentido, compreender o comportamento e a ação do Estado ajustador brasileiro é fundamental para tecer as relações entre financeirização, gerencialismo e precarização no contexto do neoliberalismo.

O Estado sempre funcionou no Brasil como a locomotiva do processo de acumulação. No momento final da etapa desenvolvimentista, conduzido pelos militares, essa função do Estado brasileiro tinha tomado a forma de um vigoroso e bem estruturado setor produtivo estatal (SPE). Quando o Estado sai dessa cena, por força dos imperativos neoliberais, a acumulação produtiva estanca e depois regride. Ela só é retomada em meados dos anos 2000 com os investimentos estatais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida etc., ou seja, mais uma vez pelas mãos do Estado. (PAULANI, 2012, p. 97)

Essa configuração estatal é tão forte que, como foi dito anteriormente, nem mesmo os governos mais progressistas se quer tensionaram com o capital financeiro, mas abraçaram a consolidação das políticas neoliberais. O que se tem nos ciclos de ajustes brasileiros é a marca profunda da dependência e o aprofundamento da versão periférica do regime de acumulação por espoliação.

Trata-se de um modelo de expansão fiscal, cujas características são: renúncia fiscal, políticas de estímulo ao consumo e expansão dos bancos públicos. Mais tarde, no pós-

---

mundo do trabalho é demarcado pela existência de meios de produção automáticos, que prescindem da presença física, os trabalhadores se transformaram em uma mão de obra crescentemente supérflua. Os saberes, antes pertencentes aos produtores diretos, são transferidos para máquinas multivalentes, dando expressão ao processo de qualificação desqualificante da força de trabalho. (OLIVEIRA, 2006; MARQUES, 2016)

crise financeira mundial, essa expansão fiscal, aliada à manutenção das políticas econômicas anticíclicas, juntamente com a chegada dos efeitos da crise à China e a queda dos preços das *commodities*, seria a razão do desequilíbrio fiscal experimentado pelo Brasil.

É possível perceber a hegemonia do capital financeiro em todos os governos. No segundo mandato do presidente Lula (2007-2011), antes da crise de 2008<sup>22</sup>, a alta dos juros, para controlar a inflação, somada aos ganhos em mercados derivativos produzidos pela contínua valorização da moeda brasileira, favorecia o ganho rentista.

Tanto que, após a crise de 2008, a modesta desvalorização da moeda brasileira não vem a ser suficiente para compensar o crescimento da taxa de juros que permanecia internamente, uma vez que mesmo elevadas, elas continuam a ser atrativas num momento em que as taxas internacionais são irrisórias, como destaca Paulani (2012):

A principal ferramenta para a engorda dos recursos de rentistas internos e externos é o Estado. É o Estado que sustenta, sem nenhuma razão teórica ou empírica que a justifique, a maior taxa real de juros do mundo. Por essa via, ele destina uma parte substantiva da renda real gerada pela economia brasileira para a sustentação do rentismo. Do ponto de vista externo, isso significa que uma parte da mais valia extraída dos trabalhadores torna-se renda dos detentores de ativos fictícios emitidos por agentes domésticos, sendo o Estado justamente o maior deles. (PAULANI, 2012, p. 98)

Apesar do favorável cenário brasileiro, a crise financeira, em 2008, cujo epicentro seria a sólida e financeirizada economia americana, alerta para a perigosa realidade da complexidade dos instrumentos financeiros, complexidade esta que torna as autoridades financeiras governamentais tecnicamente incapazes de avaliar os riscos desses instrumentos financeiros, e passam a se utilizar dos sistemas de gerenciamento de riscos<sup>23</sup> dos próprios bancos privados, numa espécie de hibridização do público com o privado.

---

<sup>22</sup> Crise econômica global a partir da crise financeira internacional precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers no contexto da “bolha” no mercado imobiliário americano em que o crédito fácil levou aos americanos a comprar imóveis deliberadamente apostando na sua valorização para refinar suas hipotecas com lucros. O crédito fácil criou uma demanda que aumentou o valor das propriedades, o que por sua vez aumentou o valor do crédito disponível para financiá-las. Para evitar um colapso, o governo norte-americano reestatizou algumas agências de crédito imobiliário, injetando U\$S 200 bilhões na maior operação de socorro financeiro da história dos Estados Unidos. A facilitação do crédito concorreu para o endividamento familiar, o que levou à concentração de renda, aumento das desigualdades e inflação, causando um colapso numa das economias mais sólidas do mundo.

<sup>23</sup> A crise norte-americana tem raízes no sistema financeiro do país, que é pouco regulado e, por isso, oferece crédito de longo prazo mesmo para tomadores que tem alto potencial de inadimplência. Com um mercado de capitais muito desenvolvido, os bancos formavam fundos e vendiam títulos que eram lastreados nestas operações de crédito. Portanto, os bancos não só assumiam os riscos do crédito duvidoso que concediam, mas também o espalharam para outros bancos, seguradoras e corretoras que compravam os títulos e investiam nos fundos “alavancados” por estas operações de crédito, que ofereciam alta rentabilidade, mas também, como comprovado, um risco ainda maior. A quebra do Lehman Brothers, provocada exatamente pelo excesso de exposição a crédito de alto risco, conhecido nos Estados Unidos como *subprime*, começou um questionamento sobre a verdadeira eficiência das agências de classificação de risco. (CARVALHO, 2010)

No cenário pós-crise, Paulani (2012) discutia uma avaliação pessimista em detrimento da retomada do crescimento brasileiro e da alteração no perfil distributivo do país com o surgimento da “nova classe média”, especialmente com as políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda, com a expansão do crédito bancário e com os superávits da balança comercial no período anterior.

O tom pessimista se daria acerca da sustentabilidade desse arranjo de crescimento econômico sem as necessárias reformas estruturais e sobre o quadro de indefinição da economia mundial àquela época. Sobre o papel do Estado acerca da capacidade de sustentação do círculo virtuoso de crescimento brasileiro, afirma Paulani (2012):

É o Estado que tem em suas mãos as condições para transformar esse cenário e tornar efetiva a segunda possibilidade que o país parece ter para ganhar autonomia em seu processo de desenvolvimento. Na ausência dessa transformação, o país continuará na mesma trilha da inserção dependente que abriu há mais de 500 anos e que vai se transformando de tempos em tempos mantendo-nos no mesmo lugar. Não será possível então manter as modestas conquistas sociais conseguidas na última década, menos ainda avançar na direção desejada, de um país mais igualitário, com uma fratura social menos exposta, com direitos verdadeiramente universais. (PAULANI, 2012, p.102)

No terceiro ciclo de ajuste, no final de segundo mandato do governo Lula, a atuação do Estado ajustador se mantém através das políticas econômicas para promoção do desenvolvimento. Em 2012, quando se inicia o primeiro mandato da presidente Dilma Roussef (2012-2015), se mantém o tripé da política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso, também adotada por Lula, em seus mandatos, ou seja, juros elevados, ajuste fiscal e câmbio flutuante.

O terceiro ciclo de ajuste caracteriza-se pela tentativa de afastamento da cartilha ortodoxa e de hibridização das políticas de ajuste com o neodesenvolvimento. Com uma política de quedas sistêmicas da taxa de juros, buscou-se a retomada do crescimento econômico. Porém, a expansão da atividade econômica mostrou-se incompatível com as políticas de ajuste, resultando em déficit fiscal e isso levou ao comprometimento da remuneração do capital financeiro, que tem nos juros uma de suas formas de valorização. (CARVALHO; GUERRA; MILANEZ, 2018).

Tais acontecimentos viriam a contrariar os interesses do setor rentista e, posteriormente, culminar numa manobra política de afastamento da presidente em 2016. (CARVALHO; GUERRA; MILANEZ, 2018)

É necessário ressaltar que, no terceiro ciclo de ajuste, há um ponto de inflexão que deve ser contemplado na construção dessa análise de contexto, em virtude de ter sido um

momento no qual o país recebeu um expressivo volume de investimento estrangeiro para receber os maiores eventos esportivos do mundo: a copa do mundo de futebol e as olimpíadas, entre 2009 e 2014.

Os investimentos pontuais e no curto prazo são os que mais interessam ao capital financeiro, pois a geração de lucro também se dá no curto prazo. Para isso, no setor privado, empresas são reestruturadas e há disputa de fundo público. Nesse contexto, o Estado entra com a reforma trabalhista para reduzir o custo da força de trabalho e aumentar a lucratividade do capital.

E no setor público também não é diferente. Considerando os moldes do modelo gerencial de gestão pública, o setor público passa a se comportar como o setor privado, sendo, portanto, reestruturado e atingido pela reforma trabalhista, também pela via da precarização com generalização de tarefas, lógica produtivista e desconsideração do saber do servidor na expressão do seu trabalho.

A lógica produtivista no setor público apresenta-se não somente como uma característica da ótica mercadológica presente no setor privado por meio das metas desconectadas da realidade e exigidas diante de condições de trabalho insuficientes, mas também na avaliação por meio de resultados meramente quantitativos que comprometem a qualidade do serviço prestado. Bresser (1996) traz essa e outras características do modelo gerencial de gestão pública e estreita a relação desse modelo com a realidade do modelo de administração pública do Estado brasileiro:

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. (BRESSER, 1996, p. 12)

Tem-se o elemento da precarização como parte constitutiva da lógica do ajuste fiscal no contexto da financeirização da economia, que ficará bem evidente no quarto ciclo do ajuste, durante o governo Dilma, quando a lógica do ajuste é adotada nos termos propostos pela direita na tentativa de pactuar com a elite.

Esse contexto de contingenciamento, para promover a pactuação com a elite, culminará no processo de *impeachment* da então presidente, evento que abrirá o quinto ciclo

de ajuste, cuja marca é a aplicação do modelo rentista-neoextrativista na versão da super exploração do trabalho e tem como ponto de inflexão a reforma da previdência.

Retomando a configuração do terceiro ciclo de ajuste, tem-se nesse cenário, especificamente em 2013, na capital do Ceará, a eleição de Roberto Cláudio (PSB), apresentado como o candidato socialista do Partido Socialista Brasileiro, cuja coligação, “Para Renovar Fortaleza”, compreendia 11 partidos, para prefeito da cidade de Fortaleza.

É também no ano de 2013 que o PSB rompe com o governo Dilma por divergências políticas e isso o levaria, em 2015, a apoiar a abertura do processo de afastamento da presidente Dilma e sua consolidação em 2016. Ressalte-se que o PSB elegeu, em 2006, e reelegeu, em 2010, o governador do Ceará, Cid Gomes, que foi ministro da educação no governo Dilma em 2015.

Nas suas propostas, o candidato do PSB, à prefeitura de Fortaleza, propunha mais eficiência na administração pública municipal e a execução de grandes obras, especialmente, de mobilidade para a cidade, além do diálogo com o terceiro setor e com outros partidos pela governabilidade.

Na candidatura ao cargo de chefe do executivo municipal, mencionou a necessidade de regulamentação do plano diretor da cidade de Fortaleza, bem como da lei de uso e ocupação do solo e do código de obras e posturas, arcabouço legal urbanístico, para atribuir mais eficiência ao sistema de ordenamento urbano, assim como na aprovação de projetos, como ele mesmo mencionou em entrevista<sup>24</sup> ao portal de notícias do G1 em 05 de setembro de 2012, “ [...] Portanto, vamos regulamentar, junto à Câmara Municipal, o Plano Diretor, e adequar a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Posturas para termos mais eficiência no sistema de ordenamento urbano e na aprovação de projetos [...]”

Logo que assume, o prefeito se desfilia do PSB, em 25 de setembro de 2013 e decide filiar-se ao PDT, para apoiar a reeleição de Dilma à presidência da república em 2014. "Apresentamos nossa desfiliação de forma amistosa, pois vamos apoiar a reeleição de Dilma", disse o prefeito ao jornal Estadão.

Nesse mesmo ano, o prefeito inicia uma reforma administrativa, Lei Complementar nº 0137 de 08 de janeiro de 2013, para cumprir com as promessas de campanha e que daria o tom do seu modelo de administração: uma gestão orientada para a eficiência, modernização e tecnicismo, com renovação de 67% do quadro de gestores e com

---

<sup>24</sup> Fonte: Grupo Globo, Eleições 2012. Ceará. 05 de set de 2012.

sua ocupação por técnicos como destaca a secretária de urbanismo e meio ambiente, Águeda Muniz:

O Prefeito escolheu secretariados técnicos e permitiu que pudéssemos escolher a nossa equipe. Esse papel de liderança e a liberdade para que tomássemos decisões foram grandes diferenciais. (BRASILAB. Notícias. Mapa Para Simplificação: Endeavor mostra o caminho para cidades mais inteligentes e Fortaleza é exemplo de sucesso. 21 ago 2019)

Além disso, buscando também o controle do gasto público, a reforma administrativa cria órgãos, extingue e aglutina secretarias e aprova leis que flexibilizam o uso, a ocupação, a preservação e construção no solo municipal, além da desburocratização do processo de licenciamento municipal para viabilizar o “desenvolvimento” da cidade de Fortaleza mediante a promoção do setor da construção civil para torna-la atrativa ao investimento nacional e estrangeiro.

Se no âmbito federal se caminha para o quarto ciclo de ajuste, num cenário de crise política e econômica no segundo mandato do governo Dilma (2011-2016), depois que a crise financeira atingiu o principal mercado consumidor dos bens primário brasileiro, a China, no âmbito municipal, a performance fiscal de Fortaleza vira destaque no Anuário MultiCidades - Finanças dos Municípios do Brasil 2017<sup>25</sup>, elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos e torna-se notícias nos sites de empresas da construção civil e em sites de empresas internacionais de consultoria financeira.

Em 2015, a prefeitura municipal publica uma nova lei de reforma administrativa, Lei Complementar nº 0176 de 19 de dezembro de 2014, e anuncia que esta reforma incidirá sobre as secretarias regionais e sobre a fiscalização.

A criação de um órgão municipal responsável pela fiscalização urbana e ambiental corroboraria com as propostas de campanha acerca do ordenamento e mobilidade urbana, aliada à desburocratização do processo de licenciamento municipal com a ferramenta do *Fortaleza Online*. Tal desburocratização se daria em virtude da adoção do caráter auto declaratório, em detrimento da comprovação documental e análise prévia dos requerimentos de licenciamento por servidores especializados, realizada anteriormente.

---

<sup>25</sup> No Anuário MultiCidades - Finanças dos Municípios do Brasil 2017, elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos, Fortaleza está entre os cinco municípios com maior receita total, a quarta cidade em volume de investimentos e uma das cinco que mais destinaram recursos à Saúde e Educação. Os números referem-se à 2015 e comparam 100 municípios no ranking fiscal dos municípios brasileiros. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/frente-nacional-de-prefeitos-lanca-anuario-que-revela-boa-performance-fiscal-de-fortaleza>.



Juntamente à desburocratização do processo dos licenciamentos municipais, que gerou um indiscriminado volume de licenças municipais numa estrutura fiscalizatória que não foi preparada para tal, a generalização das atribuições e competências da fiscalização municipal exercida pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, criada pela Lei Complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014, marcou a dificuldade de Fortaleza crescer saudável e ordenadamente, prevalecendo a flexibilização da legislação para atender o interesse econômico em detrimento da saúde do ambiente para a cidade.

Um exemplo disso são acordos expressos nos alvarás de construção que concedem, às empresas do setor da construção civil, autorização para a construção de edifícios, cujo gabarito ultrapassa a medida expressa pela legislação ambiental na orla de Fortaleza, sem a comprovação de que tal medida não contribuirá para alterações nas condições climáticas da cidade.

Outro exemplo ainda relacionamento com as intencionalidades políticas relativas à promoção do crescimento econômico pela promoção do setor da construção civil, a legislação municipal, a saber o Novo Código da Cidade, Lei Complementar nº 270 de 02 de agosto de 2019, viabiliza a regularização de condutas, consideradas ilegais pela legislação anterior, referentes ao ordenamento urbano e ambiental.

Além disso, a boa performance fiscal da administração pública municipal, para atrair investimento público e privado, expressa que a arrecadação, pela via da maximização da receita, é uma prioridade para o controle do gasto público, o que justificaria o arcabouço legal aprovado desde a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, a exemplo da legislação de resíduos sólidos que prevê aplicação de multas, de valores consideráveis, na primeira vistoria, às empresas consideradas grandes geradoras de resíduos, segundo o texto da lei.

Essa perspectiva não contempla a educação ambiental e, portanto, não contribuiu com a redução dos pontos de lixo da cidade como citado pelos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, uma vez que, na sua rotina de trabalho, constataram que não são os grandes geradores os principais poluidores dos pontos de lixo detectados pela Secretaria Municipal de Conservação e Limpeza Pública. Estes pontos de lixo são compostos, primordialmente, por lixo doméstico em virtude da falta de educação ambiental do munícipe.

A educação urbana ambiental como ferramenta de operacionalização da política municipal de fiscalização não foi contemplada pelo novo rol de atribuições e competências da fiscalização municipal previsto no Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Fiscalização, Lei complementar nº 0238, de 06 de outubro de 2017.

Soma-se a isso também a sua ausência nos roteiros e procedimentos aprovados pela Agefis, uma vez que a lei de criação da agência e sua regulamentação também não contemplam a educação urbano ambiental entre as suas competências.

Para além disso, a introdução da metodologia de trabalho baseada em metas quantitativas e produtividade para expansão da receita fiscal, com a aplicação de multas na primeira vistoria e a extinção da notificação em caráter de advertência conforme roteiros e manuais de procedimento elaborados pela agência, impossibilitou o desenvolvimento do caráter educativo e informativo da fiscalização municipal, uma vez que o fiscal precisava correr contra o tempo para cumprir a demanda, aplicando todas as etapas de fiscalização do roteiro.

O Novo Código da Cidade prevê um termo de advertência como uma medida administrativa, porém o atrela a uma multa que será cobrada caso a irregularidade não seja sanada. Essa compreensão de que, numa primeira vistoria, se deve deixar os dois documentos foi elaborada a partir da ideia de eficiência no processo fiscalizatório para economizar tempo com uma segunda vistoria.

Tal princípio contraria, inclusive, a crença na boa fé do contribuinte, considerada no processo de desburocratização do licenciamento municipal pelo sistema *Fortaleza Online*. O que revela a conveniência da adoção de determinados conceitos para direcionamento das ações do poder público.

Esse método delega ao fiscal o ônus de, sob a pressão de atender uma rota de diária que atinja a meta de produtividade, identificar a irregularidade, aplicar toda a legislação pertinente, preencher, pelo menos, mais de um documento, explicar ao contribuinte o que está acontecendo e como ele deverá buscar a regularização.

Tudo isso sob a pressão da variável “tempo” e do desgaste emocional da dificuldade de fazer o fortalezense tomar conhecimento da legislação urbanística da sua cidade num processo fiscalizatório para o qual ele não foi devidamente capacitado e cujo arcabouço legal e atividade fiscalizatória extrapola sua formação profissional e não se relaciona com o seu saber.

Nos próximos capítulos, a trajetória da política municipal de fiscalização, a partir da criação da Agefis, em 2014, bem como a fala dos fiscais de campo, que operacionalizam a referida política diariamente, esclarecerão, mediante a pesquisa de campo, documental e bibliográfica, todo o processo de precarização do trabalho do fiscal com a introdução da lógica produtivista ao trabalho no serviço público, no ambiente de fiscalização.

E, ainda, auxiliarão a estabelecer a relação dessa lógica com a afirmação do padrão de acumulação rentista, no âmbito municipal, quando da constatação da maximização da arrecadação, em virtude do ajuste fiscal previsto no modelo de gestão pública gerencial adotado pela administração pública municipal, demonstrando o papel fundamental do Estado na afirmação do padrão de acumulação rentista e na precarização como elemento constitutivo da lógica do ajuste.

## **4 DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA – ASPECTOS METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE**

Considerando o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal, caracterizado pelo Estado ajustador, cuja base está firmada nas concepções neoliberais, expressas por meio do modelo gerencialista de gestão pública, essa pesquisa buscou avaliar a atuação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, a Agefis, como expressão da atuação do Estado no contexto do ajuste fiscal.

Este capítulo desenvolve a discussão teórico-metodológica do processo investigativo da política de fiscalização urbana da cidade de Fortaleza, sob paradigma epistemológico da avaliação em profundidade, baseado em Lea Rodrigues (2008; 2011a), cujos eixos analíticos possibilitam uma avaliação qualitativa da referida política, considerando a seguinte hipótese: a lógica do ajuste, expressa pela administração pública gerencial, que no âmbito municipal pode ser identificada pela atuação da Agefis, reflete na precarização do trabalho do fiscal.

### **4.1 Aspectos metodológicos da avaliação em profundidade – uma abordagem qualitativa à política de fiscalização urbana municipal**

A pesquisa relativa à avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza, considerando a atuação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, tem como propósito problematizar a ressignificação da fiscalização para atender o ajuste fiscal no âmbito municipal e traz como hipótese a precarização do trabalho do servidor público da carreira de fiscalização devido à perda da qualidade do serviço prestado como resultado da sua generalização<sup>26</sup>.

A partir dessa problematização, buscou-se, através do estudo da experiência da Agência de Fiscalização de Fortaleza, apresentar a criação do órgão, marco legal da política de fiscalização municipal, como uma expressão do modelo gerencial da administração pública do município, que resulta de um processo de reforma gerencial do Estado no âmbito

---

<sup>26</sup> Com a publicação da lei complementar nº 0238 de 06 de outubro de 2017, após a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, a AGEFIS, é oficializado o novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Fortaleza para os servidores do ambiente de especialidade Fiscalização, que institui a unificação da carreira de fiscalização no cargo de fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária aglutinando as atribuições, antes pertinentes a cada cargo, num único profissional que agora tem por atribuição a execução de vários protocolos fiscalizatórios numa mesma vistoria independente do seu saber ou sua formação profissional.

municipal para atender ao ajuste fiscal e cuja experiência retrata, ainda, a importância do papel do Estado neoliberal para a afirmação do regime de acumulação com dominância financeira.

A supremacia do interesse econômico na atuação do Estado neoliberal, expressa pela obsessão pelo controle das contas públicas para atender o padrão de acumulação com dominância financeira, atribui ao fiscal, que executa a política de fiscalização elaborada pelo referido órgão, um novo papel que a pesquisa se propôs a investigar.

Para tanto, a pesquisa partiu da hipótese de que há uma relação não explícita entre o desempenho do trabalho do fiscal e o equilíbrio do gasto público por meio da maximização de receita, cujo instrumento metodológico utilizado para trabalhar a referida hipótese foi a pesquisa de campo, embasada pela pesquisa documental e bibliográfica.

Isto se deve ao fato de que o discurso oficial, registrado nos canais de comunicação da prefeitura, na imprensa e nos documentos oficiais, impossibilita a observância das intencionalidades políticas da atuação do Estado nas suas políticas. Sendo assim, foi a fala dos fiscais que levantou os questionamentos acerca da operacionalização da política.

Observada essa relação entre o trabalho desempenhado pelo fiscal e as contas públicas, buscou-se, por meio das entrevistas em profundidade com os fiscais de campo, amparada pela discussão teórica, identificar a precarização do trabalho em virtude da sua generalização e discutir como isso afeta o crescimento da receita.

A pesquisa bibliográfica e a documental consideraram os documentos reveladores e legitimadores da lógica gerencial e do ajuste na afirmação do padrão de acumulação rentista no âmbito municipal. Elas auxiliaram no apontamento da influência do discurso oficial na promoção do financiamento do endividamento público, como revelam os registros nos canais oficiais de comunicação da administração pública, bem como o arcabouço legal que contempla a fiscalização do município de Fortaleza, além de notícias que trazem informações acerca do contexto de criação e trajetória da política municipal de fiscalização.

Como exemplo da amplitude e da importância da pesquisa documental e sobre o quanto ela pode ser reveladora, tem-se, dentre as publicidades que envolvem o contexto de criação da referida política, o estudo realizado pela empresa de consultoria Towers Watson, em 2015, publicado na revista Forbes Brasil, em 2017, que apresenta o município de Fortaleza como uma ótima opção para investidores em virtude da sua posição no ranking fiscal dos municípios brasileiros.

Nesse estudo, a empresa de corretagem, Towers Watson, destaca a capital cearense entre os cinco municípios brasileiros com maior receita total, sendo a quarta cidade em volume de investimentos. Essa notícia foi veiculada nos sites de pelo menos 4 (quatro) empresas da construção civil: Lira Coutinho, Novaes Engenharia, Muza Construtora e Porto Freire Engenharia. Apostava-se na retomada do crescimento pelo advento do investimento externo afim de restabelecer o setor, após a recessão econômica de 2014<sup>27</sup> no Brasil.

Esse destaque da situação fiscal positiva da cidade de Fortaleza também foi veiculado no site oficial da prefeitura do município, na ocasião em que divulgou a posição da capital no ranking fiscal dos municípios brasileiros no ano de 2015, publicado pelo Anuário Multicidades – Finanças dos Municípios do Brasil 2017, elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos.

Noutra matéria, a Forbes Brasil reconhece a nova configuração da administração pública do município de Fortaleza, a partir da gestão do prefeito Roberto Cláudio (PDT) em 2015, com características de empresa privada, destacando ações do então prefeito, cuja gestão, segundo a revista, tem agradado investidores externos.

Notícias, como as mencionadas, revelaram a importância da pesquisa documental para o desenvolvimento do eixo da análise de contexto das políticas públicas, proposto pela avaliação em profundidade. No caso da avaliação da política de fiscalização urbana ambiental de Fortaleza, a pesquisa documental auxiliou a percepção da lógica do ajuste para atrair investimentos e da concepção gerencialista da gestão pública municipal.

Essa concepção gerencialista, demandada pela agenda neoliberal, configura uma administração pública organizada sob os pressupostos de eficiência e governança, a partir da Reforma Administrativa do Estado justificada pelo equilíbrio das contas públicas. (BRESSER, 1995)

O modelo avaliativo das políticas públicas, proposto pela concepção gerencialista, é o técnico-formal pré-concebido, adotado pelos organismos internacionais, que se baseiam

---

<sup>27</sup> O legado do governo Lula (2003-2010) para sua sucessora, Dilma (2011-2016), é de uma política econômica de rígido controle da liquidez, elevadíssimos juros reais, enormes superávits primários, além da extensão da reforma previdenciária ao funcionalismo público; reforma da Lei de falências, dando mais garantias aos bancos em relação a empréstimos realizados para empresas; e novas medidas para aumentar o grau de abertura financeira da economia, tornando a economia brasileira uma economia financeirizada, com um acelerado processo de centralização de capitais e completamente integrada ao capitalismo rentista dominante. Como resultado da financeirização, houve uma queda acentuada da atividade industrial (em 2014, representou pouco mais de 10% do PIB) e do nível de investimentos (a taxa de investimentos atual é inferior àquela verificada na conturbada década de 1980). A crise de 2014 foi considerada um fenômeno esperado para uma economia dependente dos capitais estrangeiros. (JENSEN, 2015)

em indicadores de resultados para avaliar as ações de políticas públicas. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p. 1)

Conforme Gussi e Oliveira (2015, p. 1) esse modelo avaliativo demonstrou-se incapaz de compreender as ações das políticas públicas em contextos culturais, sociais e econômicos heterogêneos a medida que se remetia às contradições do próprio Estado. Para os autores, outros parâmetros de avaliação, que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e que se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação, são necessários para ampliar o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação de políticas públicas.

Esse paradigma avaliativo propõe uma nova episteme cujos eixos analíticos permitem a construção de uma metodologia de cunho etnográfico, com abordagem antropológica, que focaliza as interpretações dos distintos sujeitos envolvidos nas políticas públicas e de uma economia política da avaliação, em contraposição ao seu corrente uso econômico e gerencial, portanto, um paradigma contra hegemônico também em sua forte dimensão política.

Essa proposta teórico-metodológica de avaliação, que tem como foco as interpretações dos sujeitos envolvidos nas políticas públicas, guiada pelas orientações analíticas e metodológicas da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008, 2011a) e da noção de trajetórias (Gussi, 2008) , é que oferece o melhor caminho para o cumprimento do objetivo desta pesquisa. De acordo com Gussi e Oliveira (2015):

Há, indiscutivelmente, um processo de reforma em curso nos diversos governos centrais. Esse cenário de reforma impõe ao Estado uma nova agenda, resultado da dinâmica sócio-político-econômica que tem marcado os diversos governos nacionais. No que se refere à capacidade responsiva do Estado – ou, em outras palavras, a formulação e implementação de políticas públicas e/ou programas – identifica-se também alterações que são o reflexo desse contexto em constante transformação. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p.02)

O que Gussi e Oliveira (2015) defendem é que o Estado já não mais é o único articulador dos interesses e das demandas dos atores públicos. Mas que as políticas públicas, compreendidas como ações objetivas do Estado, passam a incorporar outras esferas decisórias, além do setor público, como: o terceiro setor e o setor privado. Isso significa que devem ser consideradas outras esferas de interlocução cujos atores políticos, envolvidos na política pública, também contribuem com a sinergia entre as várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros.

Aqui, cabe o destaque à articulação entre as diversas esferas de mediação de interesses de modo a promover um intercâmbio de atributos e competências para os agentes públicos e privados atuantes da política pública em questão, o que contribui para a ressignificação de conceitos de forma a desenvolver uma nova perspectiva do que é público. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p. 3)

Portanto, um novo modelo avaliativo que considere todos os sujeitos envolvidos na política se faz necessário para apreender a significação do conceito do que é público. No caso da avaliação da política de fiscalização, executada pela Agefis, na cidade de Fortaleza, as múltiplas percepções e dimensões políticas desse conceito, refletido no serviço público ofertado pelo fiscal de campo, ganham sentidos diversos entre quem pensa, quem executa e quem recebe a política.

Considerando que o modelo administrativo gerencial nasce das críticas à ineficiência da gestão dos serviços públicos por parte dos governos neoliberais, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan e na Inglaterra, com Margareth Thatcher, a ressignificação da coisa pública tem o propósito de legitimar os ataques aos chamados estados de bem-estar social e difundir o controle, a eficiência e a competitividade na administração pública ainda que isso resulte na precarização do trabalho, no comprometimento do gasto social e na supressão de direitos e garantias.

No Brasil, o gerencialismo emplacou nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e consolidou-se com a adoção da agenda do Consenso de Washington<sup>28</sup>.

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro proporcionaram a difusão de um consenso político de caráter liberal que articulou a estratégia de desenvolvimento de dependência redobrada (PAULANI, 2012) às estratégias neoliberais de estabilização econômica, nas quais a dependência passa a ser uma marca do processo do ajuste (CARVALHO, 2018) que passa a exigir reformas orientadas para o mercado.

A marca dessas estratégias neoliberais no processo de ajuste no âmbito municipal foi investigada a partir da análise dos documentos oficiais, arcabouço legal e notícias

---

<sup>28</sup> John Williamson criou a expressão "Consenso de Washington", em 1990, cujo significado é "o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington D.C. e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, tais como eram suas economias em 1989." Conhecido como receituário de práticas neoliberais, nascido no Chile de Pinochet, sob orientação dos Chicago Boys, que seria depois seguida por Thatcher, na Inglaterra (thatcherismo) e pela economia do lado da oferta (supply-side economics) de Ronald Reagan (reaganismo), nos Estados Unidos. Mais tarde, o FMI passou a recomendar a implementação dessas medidas nos países emergentes, durante a década de 1990, como condicionante ao recebimento de sua ajuda monetária. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso\\_de\\_Washington](https://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington). Acesso em: 03 de setembro de 2019.



relacionadas com a fiscalização do município de Fortaleza e o contexto da administração pública que a gestou.

Porém, foi, de fato, a partir da fala dos distintos sujeitos envolvidos na política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza, no desenvolvimento da pesquisa de campo por meio das entrevistas semiestruturadas com fiscais de campo e gestores, que se pôde investigar a influência do modelo gerencial de administração, imposto pelo Estado neoliberal no contexto do padrão rentista de acumulação, sobre o trabalho do fiscal e avaliar a existência do fenômeno da precarização no contexto da experiência da Agefis.

A busca pela promoção da eficiência no serviço público, ofertado pela fiscalização, por meio de metas, da gestão por resultados e de indicadores quantitativos é uma característica expressa no texto da política, tanto nos documentos que inspiraram a sua constituição, como o relatório do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, quanto na sua própria lei de criação e outras leis relacionadas ao seu contexto, e que se concretiza na própria atuação da agência e documentos por ela elaborados para a operacionalização da política.

Os resultados numéricos apresentam uma aparente coerência entre o que se propõe, acerca de Fiscalização Integrada, e o que a Agefis executa, mas faz-se necessário investigar o reflexo do incremento quantitativo à realidade do campo de fiscalização, à qualidade do ordenamento urbano, bem como do serviço público prestado pela fiscalização.

Na perspectiva avaliativa tradicional, tem-se o cumprimento do objetivo da política estabelecido no contexto de sua criação, assim como todo o procedimento da construção da sua efetividade por meio de metas atreladas à produtividade e ao ganho financeiro, bem como a alimentação de sistemas tecnológicos que ignoram as inconsistências entre o que se planeja e a realidade do campo de fiscalização.

Mas o que se buscou foi apreender o que a experiência dos fiscais de campo revela, por meio das entrevistas em profundidade, com roteiros semiestruturados com perguntas afim de problematizar essa eficiência, e a hipótese de precarização do serviço público nesse contexto em busca da contemplação da ressignificação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza.

Foi a pesquisa de campo, com as entrevistas semiestruturadas com gestores, fiscais aposentados e fiscais de campo, auxiliada pela pesquisa documental, abrangendo o arcabouço legal, notícias, publicações oficiais, documentos institucionais que envolve a trajetória da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, além da pesquisa bibliográfica que subsidiou as categorias de entendimento necessárias à construção da análise do texto e

contexto da política, que serviram de instrumentos metodológicos para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Além de 13 (treze) fiscais de campo, que atuam nas sete secretarias regionais, a pesquisa também ouviu 03 (três) fiscais aposentados entre 2017 e 2019, que estavam em campo e exercendo atividades administrativas em órgãos ligados à fiscalização.

Essa escuta também permitiu tecer relações entre a ressignificação do trabalho, a partir da adoção do modelo gerencialista pela gestão pública municipal na execução da política pública de fiscalização pela Agefis, a partir de 2015, e a hipótese de precarização e a sua relação com o volume de aposentadorias desde 2017.

As entrevistas em profundidade também contemplaram a fala de 03 (três) gestores, detentores de diferentes cargos administrativos, de níveis hierárquicos distintos, afim de apreender suas impressões, por meio de suas experiências na gestão da política de fiscalização urbana ambiental na cidade de Fortaleza. Essa escuta proporcionou a observância da expressão do discurso oficial em diferentes níveis de execução da referida política, bem como a relação desse discurso com as diretrizes dos documentos oficiais e com os resultados anunciados pela agência.

Ao privilegiar a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, por meio de métodos e técnicas da pesquisa qualitativa (*surveys*, etnografia, imagens), tem-se a possibilidade de contemplar as múltiplas dimensões da política pública e isso para além do discurso hegemônico.

Dessa forma, uma abordagem metodológica contra hegemônica faz-se necessária para investigar se há consistência entre os resultados numéricos e a qualidade do serviço prestado, bem como entre o cumprimento da lei e a construção de uma relação de pertencimento do munícipe com sua cidade, na efetiva legitimação da fiscalização como zeladora da urbe. Além de investigar como essa revelação poderia contribuir com o fim do estigma, atribuído aos fiscais, de aplicadores de multas e promover a construção de uma relação saudável de identificação do fiscal com o trabalho que ele desempenha.

A escolha do desenho metodológico da avaliação da política pública de fiscalização de Fortaleza, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, em 2014, considerou a proposta avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) focada em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade).

Buscou-se, através da pesquisa qualitativa, além da análise de documentos oficiais, observando as bases conceituais, paradigmas, momento político e contexto socioeconômico, apreender os significados da política para além dos documentos oficiais.

Nesse sentido, a pesquisa considerou que a perspectiva da avaliação em profundidade foi que permitiu o desvendamento da resignificação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir da sua execução pela Agefis.

Ao considerar a trajetória institucional do órgão de fiscalização no contexto político e econômico da reforma administrativa do município de Fortaleza, bem como o ajuste fiscal, observa-se que a reforma municipal é posterior à proposta no Estado brasileiro em 1995.

A concepção gerencialista como resultante dessa nova configuração do Estado, a partir da reforma da administração pública nos moldes propostos por Bresser (1995), foi desenvolvida pela pesquisa bibliográfica no referencial teórico e permeou a discussão dos eixos analíticos da avaliação em profundidade de trajetória e análise de conteúdo e contexto da política.

Nesse processo avaliativo, foi possível observar dois fenômenos, investigados a partir da fala dos fiscais. O primeiro, está associado ao cumprimento do objetivo proposto da política no que diz respeito à execução da fiscalização padronizada e eficiente do município de Fortaleza do ponto de vista dos elementos da avaliação técnico-formal e seus resultados numéricos.

O segundo, está relacionado com a precarização, em distintos aspectos, do trabalho do servidor que a executa, gerando uma dificuldade do fiscal criar uma relação de identidade com o seu trabalho e com o órgão do qual ele faz parte. Perceber-se como meros arrecadadores causa um estranhamento ao processo de trabalho do qual o fiscal faz parte.

Para desenvolver essa pesquisa sob os eixos analíticos escolhidos, o trabalho foi organizado de forma a garantir uma compreensão das categorias de análise, a partir de uma discussão na qual o referencial teórico necessário à compreensão do conceito do regime de acumulação com dominância financeira foi apresentado nos capítulos anteriores. (CHESNAIS, 2005, 2012) e (PAULANI, 2011, 2012).

A partir dessa compreensão, a pesquisa abordou a importância do protagonismo do Estado neoliberal no processo de afirmação desse novo padrão de acumulação com dominância financeira e analisou como essa nova configuração do Estado influencia um novo

modelo de gestão pública baseado no gerencialismo para garantir o ajuste fiscal (HARVEY, 2005).

Além disso, a discussão teórica também compreendeu a precarização no mundo do trabalho, no setor público, como elemento fundamental para a reforma administrativa do estado e para o processo de ajuste decorrente dessa reforma no contexto da hegemonia financeira. (ANTUNES, 2018).

Em seguida, munido dos principais conceitos que norteiam as categorias analíticas que compreendem o arcabouço teórico desse trabalho, iniciou-se uma análise de texto e contexto da política municipal de fiscalização de modo a referendar as categorias apresentadas dentro do recorte espacial (territorial) e temporal (percursos, trajetórias) proposto pela avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008).

Essa sequência buscou trazer, sob a perspectiva da análise de texto e contexto da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, uma reflexão sobre como o regime de acumulação manifesta-se nas políticas públicas, no âmbito municipal, e sobre suas implicações na precarização do trabalho, inclusive no setor público, além de apresentar, por meio da análise documental, os documentos legitimadores da lógica gerencial, do processo de ajuste e de afirmação do regime de acumulação com dominância financeira na atuação do Estado neoliberal.

Construída essa base teórico-metodológica, a pesquisa de campo compreenderá o capítulo de resultados a partir da investigação da hipótese de precarização no serviço público na fiscalização sob a ótica do fiscal.

#### **4.2 A fiscalização da cidade de fortaleza – o recorte para construção do contexto**

Até o ano de 2010, a fiscalização de Fortaleza era realizada por um efetivo de servidores da carreira do ambiente de fiscalização admitidos em concurso público realizado em 1982, com especialidade técnica na área de edificações, eletrotécnica e mecânica.

Entre 1982 e 2010, a cidade de Fortaleza sofreu uma transformação e com ela a fiscalização também foi reconfigurada para atender às mudanças urbanas e legais.

Nesse intervalo, mais precisamente a partir do final dos anos 80, o Estado brasileiro vivencia uma reforma gerencial no âmbito federal e estadual com Bresser Pereira como ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995-98).

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta por Bresser (1995), tinha como objetivo o controle do gasto público para financiar o endividamento público via controle das despesas e maximização da receita, através de uma administração economicamente eficiente, pautada pela governança executada por especialistas, voltada para atender o ajuste fiscal. Um Estado que descentraliza para melhor controlar o ajuste fiscal.

O gerencialismo seria uma espécie de alternativa ao Estado burocrático, cuja configuração não permitia mais a reprodução do capital financeiro dentro dos moldes neoliberais e no novo regime de acumulação com dominância financeira (CHESNAIS, 2002).

Esse novo regime de acumulação aposta na rentabilidade dos bancos e do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de ganho fora do setor produtivo, para combater inflação e recessão oriundas da crise do sistema capitalista. Para tanto, o Estado viabiliza a desregulamentação do mercado de trabalho, a regulação da taxa de juros pelo mercado, dentre outras condições de reprodução do capital, nas quais todas as esferas devem se adaptar (HARVEY, 2005).

Dessa forma, uma nova configuração de Estado mediante um novo modelo de gestão pública fez-se necessário para proporcionar a reprodução do capital financeiro, preocupada com o equilíbrio das contas públicas que fosse capaz de reproduzir uma situação fiscal positiva para atrair investimento interno e externo.

Logo, o Estado gerencial, fruto de uma reestruturação necessária da gestão pública afim de atender às exigências do contexto político-econômico do fenômeno neoliberal na configuração dos estados, assume a lógica do ajuste fiscal no intuito de controlar o gasto público. Esse controle de gastos, exercido dentro do novo regime de acumulação com dominância financeira, também transforma a ação estatal, tornando-a financeirizada (PAULANI, 2011).

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.

A disciplina fiscal e a atuação estatal com foco em resultados desse novo modelo de regulação do estado subnacional, promovidos pelo ajuste fiscal, proposto pela reforma do

estado, realizada no Ceará entre 1987 e 1991, proporcionou o reequilíbrio das contas públicas com a possibilidade da retomada de investimentos, empréstimos e financiamentos.

Na capital do Ceará, entre 1997 e 2004, no governo do prefeito Juraci Magalhães, a administração pública da cidade de Fortaleza sofreu uma reforma que reestruturou a fiscalização, extinguindo a Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – SPLAN<sup>29</sup>, criada na gestão anterior, órgão considerado um marco político da fiscalização, que unificou e fortaleceu a sua categoria, realocando os fiscais em distritos de subprefeituras, distribuídas nas seis regionais da cidade.

A descentralização administrativa municipal, proposta na implantação das secretarias executivas regionais, objetivava aproximar a gestão pública da população, porém o que se constatou foi a politização dessas novas estruturas, por meio de vereadores que legitimaram a partilha de interesses políticos por zona de atuação.

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.

A relevância dessa situação se dá pelo fato de que essa prática também foi um dos argumentos utilizado para justificar a centralização da fiscalização na sua agência, além da falta de padronização, organização e controle de todas as etapas e resultados da ação fiscalizatória.

É importante ressaltar que no contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro, em 1995, a obsessão pelo controle do gasto público e pela modernização do setor público para viabilizar esse objetivo em virtude da crise fiscal, inspirou os cargos executivos de todos os entes federativos.

Trata-se de um ponto de inflexão na história da fiscalização na administração pública municipal, uma vez que, na busca pela eficiência da atividade fiscalizatória, tem-se o primeiro documento oficial a tratar da fiscalização integrada: um modelo de fiscalização mais

---

<sup>29</sup> A legislação referente a criação da Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente –SPLAN não se encontra disponível nos canais oficiais da Prefeitura Municipal de Fortaleza e não há registro virtual no Diário Oficial do Município sobre esta legislação. Até mesmo os fiscais veteranos não possuem documentos dessa época. Essa pesquisa ampara-se nos relatos dos fiscais admitidos no concurso de 1982, que declaram a SPLAN surgiu entre os anos de 1989 e 1990.

eficiente em virtude da criação de um sistema eficaz de planejamento e controle do programa de fiscalização.

A viabilização dessa sistematização seria através da centralização da fiscalização na Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – SPLAN como traz o texto do decreto nº 9.655 de 30 de maio de 1995.

Essa ideia reforça o argumento de Bresser (1995) de que há um movimento duplo da transformação das práticas administrativas: há uma descentralização da ação estatal, na qual a administração indireta é dotada de “autonomia” e há também um movimento de centralização, pois essa autonomia está vinculada à administração direta.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza ilustra esse movimento duplo quando da sua criação, em 2014, como autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito.

Após a gestão de Juraci Magalhães, a prefeitura municipal de Fortaleza inicia a gestão da prefeita Luizianne Lins (2004 – 2012) que reconheceu a demanda da cidade pelo ordenamento urbano ao instituir o programa de reordenamento urbano de Fortaleza que previa lançamento de edital de concurso público para admissão de 300 fiscais.

Portanto, em 2010, a prefeitura realizou concurso para o cargo de fiscal municipal geral, cuja exigência era apenas a graduação de nível superior em qualquer área, diferente do último concurso para a carreira de fiscalização, em 1982, que exigia capacitação técnica específica.

Em 2010, os novos fiscais aprovados no concurso público foram admitidos e distribuídos entre as sete secretarias executivas regionais para trabalhar nos respectivos distritos de meio ambiente e saúde, no caso dos fiscais da área de vigilância sanitária, cuja qualificação específica na área de saúde foi exigida no edital do referido concurso.

Apesar do aumento do quadro de fiscais, a infraestrutura para operacionalizar a fiscalização não foi preparada para viabilizar os resultados possíveis com o incremento do número de servidores no ambiente de fiscalização. E a prática política para favorecimento pessoal dentro das secretarias executivas regionais também impedia a eficácia da ação fiscalizatória.

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.

Em 2013, primeiro ano do primeiro mandato da gestão do atual prefeito Roberto Cláudio (2013 – 2016), é possível identificar uma reestruturação da organização da administração pública municipal, através de uma reforma administrativa institucionalizada pelos dispositivos legais: lei complementar nº 0137, de 08 de janeiro de 2013 que trata da organização da administração pública e suas instituições.

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 seriam 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 extintos, sendo agora as secretarias e demais órgãos da administração indireta a executar as ações relacionadas a cada temática.

Quanto à fiscalização, estava previsto a criação de um novo órgão para centralizar a atuação da fiscalização das obras e posturas urbanas; do uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; do funcionamento de atividades; das licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; dos eventos; da ocupação de propriedades e espaços públicos; do meio ambiente; da limpeza pública; da vigilância sanitária; da defesa do consumidor; do transporte e do patrimônio histórico-cultural. Não estariam contempladas a fiscalização de trânsito, que continuariam na Autarquia Municipal de Transito, Serviços Públicos e Cidadania (AMC), e a tributária, que permaneceria na Secretaria de Finanças (Sefin).

Para tanto, ainda em 2013, o decreto nº 13.181, de 28 de junho do referido ano, institui o Grupo de Trabalho para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar Municipal afim de criar instrumentos que pudessem concorrer para a efetividade das diretrizes e das ações estratégicas que compõem as políticas setoriais reguladas no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza através da padronização de procedimentos, replicação das melhorias práticas, e utilização de maneira mais eficiente dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos que estivessem mobilizados para a função de fiscalização.



### 4.3 Trajetória institucional da política de fiscalização da cidade de Fortaleza

Foi, a partir da dimensão analítica que contempla a trajetória da política, que se construiu o resgate histórico necessário para identificar as imbricações entre as categorias analíticas e a realidade na qual a política está inserida. Foi ela que deu subsídio para contemplar a precarização do trabalho com a implantação da Fiscalização Integrada.

Foi com o novo decreto de produtividade que se criaram metas desconectadas da realidade do ambiente de fiscalização, e foi com a generalização do trabalho do fiscal que se começou a perceber a perda de qualidade. Seria a precarização do trabalho do fiscal institucionalizada pelo novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Fiscalização Municipal.

A partir dessa discussão, o trabalho propôs um olhar, considerando o eixo analítico da trajetória institucional da política municipal de fiscalização, sobre a manifestação dessa configuração da gestão pública gerencial no âmbito municipal e sobre o desempenho do papel do Estado ajustador no município de Fortaleza através da atuação da Agefis.

O ponto de partida foi a criação da Agefis, órgão que institucionaliza a política de fiscalização de Fortaleza, expressando essa nova configuração do Estado ajustador por meio de uma administração pública gerencial. E o que se buscou foi investigar as implicações dessa política na ressignificação do trabalho do fiscal, considerando a precarização como um dos resultados da expressão gerencial de afirmação da lógica do ajuste para atender o padrão de acumulação rentista.

Esse arcabouço teórico-metodológico, utilizado para pensar a realidade da política municipal de fiscalização executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, permitiu investigar se a Agefis, enquanto fenômeno do gerencialismo no setor público no século XXI, fruto da reforma administrativa imposta pelo Estado neoliberal no âmbito municipal, afirma o regime de acumulação com dominância financeira através do ajuste fiscal, ao custo da desqualificação do saber e da precarização das condições de trabalho do fiscal.

Nessa perspectiva, é preciso ressaltar a forte dimensão política para legitimação de direitos desse paradigma avaliativo, assim como a importância da trajetória do pesquisador no desvendamento do seu objeto, cujo lugar de fala tem papel fundamental na pesquisa avaliativa para problematizar o seu objeto.

Diante da experiência do mestrado profissional em avaliação de políticas públicas, que desenvolveu um novo paradigma epistemológico acerca da avaliação das políticas públicas, crítico e de forte dimensão política, a pesquisadora percebeu que os aspectos

metodológicos propostos pela avaliação em profundidade seriam os que dariam conta de apreender a ressignificação da fiscalização e investigar a hipótese de precarização do trabalho do fiscal e perceber a inexistência de incongruências entre os resultados apresentados na execução da política e o que está posto nos documentos oficiais.

Foi a partir da análise da trajetória institucional, por meio da pesquisa documental, que se pôde perceber que não há incongruências entre o que propõe o documento de criação da política municipal de fiscalização, lei complementar n° 190 de 22 de dezembro de 2014, e o que de fato a Agefis realiza através da fiscalização.

#### **4.4 A fiscalização integrada**

Uma das propostas do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, criado pelo decreto n° 13.181, de 28 de junho de 2013, era a de conhecer modelos de fiscalização integrada já implantados em outros locais, bem como de resgatar e analisar estudos já realizados pelo próprio município relativos à implantação da modalidade de fiscalização integrada. O modelo de fiscalização integrada foi adotado pela gestão como base para a nova prática fiscalizatória a partir da criação do novo órgão.

O conceito de integração da fiscalização é refletido na aglutinação de vários procedimentos fiscalizatórios diversos numa mesma vistoria. Enquanto que, anteriormente, havia múltiplas vistorias específicas, com profissionais tecnicamente qualificados para determinada especificidade e padrões diferenciados de execução e interpretação da ação fiscalizatória por cada distrito de meio ambiente e secretaria temática. A necessidade de organização, capacitação e estruturação era latente.

Segundo o Relatório do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada<sup>30</sup>, “Integrar é juntar competências: o mesmo fiscal será capacitado para desenvolver várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e autuará em qualquer área temática.”

O que se pretendeu com a escuta ativa dos fiscais, que operacionaliza a política municipal de fiscalização, foi apreender qual é o conceito de integração da perspectiva de quem vivencia a realidade do campo no qual a política está inserida, uma vez que o paradigma avaliativo proposto por Lea Rodrigues (2008, 2011a), se propõe à

---

<sup>30</sup> Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto n° 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 21

investigação de como significados, conceitos e valores, que permeiam a política, são percebidos por todos os sujeitos que estão nela envolvidos.

Conforme o Decreto 13.181/2013, foram designados para compor o Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada 10 (dez) fiscais que exerciam ou já tinham exercido a função de chefia de fiscalização, ou que acompanharam as discussões acerca da integração da fiscalização até o final de 2012.

Os selecionados deveriam representar os seguintes órgãos cujas atividades se relacionavam com a fiscalização: 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 Grupo de Trabalho foi coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR.

O Grupo de Trabalho elaborou um relatório para o IPLANFOR com a síntese de todo estudo empreendido, na forma de uma proposta de reforma do modelo de fiscalização municipal, na tentativa de elaborar um diagnóstico situacional dessa atividade.

Foram feitas análise dos relatórios no sistema de Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza – GRPFOR<sup>31</sup>, utilizado pela fiscalização para aferir a produtividade, para medir e comparar a distribuição da carga de trabalho entre as várias unidades de fiscalização e entre os fiscais em uma mesma unidade, cuja fórmula garantia ganhos financeiros homogêneos aos fiscais.

Ao agrupar as unidades de fiscalização entre temáticas (SEUMA, CCO, PROCON, ETUFOR, EMLURB) e regionais (Distritos de Meio Ambiente e Distritos de Saúde nas Regionais), o relatório identificou que cada temática desenvolve sua fiscalização de maneira autônoma e tem abrangência em todo território municipal.

Os Distritos de Meio Ambiente das Secretarias Regionais fiscalizam predominantemente controle urbano e posturas. Os Distritos Saúde fiscalizam os assuntos de vigilância sanitária de alto e baixo risco. Tal diagnóstico justificou a padronização proposta

---

<sup>31</sup> Sistema de Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza, desenvolvido pela Secretaria Municipal das Finanças da Prefeitura de Fortaleza para armazenamento de dados relativos aos dados dos contribuintes fiscalizados, documentos fiscais, emissão de documento de arrecadação municipal, dentre outras funções. (Disponível em: <http://grpforfc.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>)

mais tarde na criação da Agefis, operacionalizada por uma gerência de padronização e normatização através de roteiros e procedimentos fiscalizatórios.

Não foi demonstrado, na metodologia descrita no relatório do Grupo de Trabalho, o instrumento ou a técnica utilizada para diagnosticar a forma autônoma e diversa de fiscalização utilizada em cada órgão nos quais estava distribuída a fiscalização. O que está demonstrado é uma análise das informações do sistema que computava as demandas respondidas após as vistorias em campo.

Também foi diagnosticado que, na maioria das unidades de fiscalização, as condições estruturais (físicas e materiais) não eram condizentes com a quantidade existente de fiscais. Porém, a metodologia para alcançar essa conclusão não foi exposta e não se sabe se aqui há um reconhecimento da falta de infraestrutura das unidades de fiscalização, não em detrimento do número de fiscais, mas por não haver condições mínimas de operacionalização da fiscalização independentemente do número de fiscais.

Foi constatada uma falha no sistema GRPFOR referente ao tempo de resposta do fiscal à demanda de fiscalização que lhe foi imposta. Apesar disso, a variável tempo permanece como condição avaliativa do referido relatório e ainda é inserida mais tarde no novo sistema que seria implantado no novo modelo de fiscalização integrada, a partir da criação da agência, o *Fiscalize*, e ainda seria requisito considerado no cálculo da nova produtividade sobre a qual será tratada mais adiante.

O *Fiscalize* passa a ser o sistema adotado pela Agefis para mensurar a produtividade por fiscal. 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).

Apesar da inovação tecnológica, as inconsistências da realidade do campo, bem como as desigualdades pertinentes à cidade não são passíveis de serem capturadas pelo sistema.

O documento elaborado pelo Grupo de Trabalho também trouxe o relato da experiência da fiscalização integrada de Belo Horizonte, após a visita de alguns de seus componentes à Secretaria Adjunta de Fiscalização (SMAFIS) de Belo Horizonte, pioneira na fiscalização integrada no Brasil. A integração da fiscalização na SMAFIS abrangeu todos os ramos da fiscalização, excetuando a defesa o consumidor e a vigilância sanitária.

A integração se deu através da padronização dos procedimentos com a implantação de roteiros fiscais, ao mesmo tempo em que instituiu o planejamento das ações e o monitoramento dos resultados, inclusive com a fixação de metas de desempenho (pontuação).

Em Belo Horizonte, os fiscais trabalhavam nas regionais sob gerências vinculadas a SMAFIS. Nas regionais, os fiscais trabalham em territórios, e são assistidos por equipes de apoio, e por um apoio administrativo centralizado na SMAFIS; quando necessário são assistidos por especialistas (engenheiros).

Na SMAFIS, foi desenvolvido um projeto para disponibilizar ao fiscal (a partir de julho de 2013) recursos tecnológicos para dar suporte técnico e legal, dar mais segurança na produção de documentos fiscais, e agilizar o processo fiscalizatório.

Contudo, o Grupo de Trabalho de Fortaleza constatou a queixa dos fiscais de Belo Horizonte de que o trabalho passou a ser generalista e que dessa forma perderam qualidade e que a capacitação oferecida para justificar a generalização das competências era insuficiente. Além do mais, a percepção dos fiscais é de que o volume de trabalho aumentou, em virtude da meta de produção que foi estabelecida por fiscal e que esta estaria inadequada para a realidade da execução do trabalho. Ressalte-se que a meta estipulada não estava sendo atingida.

A importância de se examinar esse relatório, e a observância da escolha pelo modelo de fiscalização integrada adotado em Belo Horizonte, são a base que servirá de fundação para o modelo de fiscalização integrada a ser implantado em Fortaleza a partir da criação da Agefis Fortaleza.

Ainda sobre o que traz o relatório acerca das análises do sistema que computava o desempenho do fiscal, o GRPFOR, o Grupo de Trabalho revelou a constatação da disparidade de produtividade em termos de demandas atendidas entre as secretarias regionais e temáticas. Trabalhando com dados quantitativos, o Grupo de Trabalho atribuiu a disparidade a uma possível dificuldade de distribuição equitativa de trabalho.

Não se sabe se, para o respectivo diagnóstico, foi considerado o nível de desigualdade econômica, social e ambiental dos territórios das regionais da cidade de Fortaleza, uma vez que os indicadores sociais variam entre as regiões da cidade e isso muda toda a demanda pela fiscalização. E ainda as próprias condições de trabalho nas unidades de fiscalização, que já eram consideradas insatisfatórias, também não eram as mesmas.

Dessa lacuna, tem-se a legitimação da avaliação em profundidade como categoria analítica que oferece os elementos mais apropriados, numa perspectiva contra hegemônica, para se investigar a política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza, executada pela Agefis, para além da perspectiva da gestão e para além do que diz o seu texto oficial.

A consideração da narrativa da experiência dos fiscais, daqueles que operacionalizam a referida política pública, foi o elemento capaz de desvendar a ressignificação da política nos termos do contexto proposto, a saber a afirmação do padrão de acumulação com dominância financeira pela gestão pública gerencial do Estado neoliberal (HARVEY, 2005) sob a perspectiva do ajuste fiscal. Isto porque essa ressignificação passa pela precarização do trabalho do fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária em detrimento da afirmação da lógica do ajuste.

Mais adiante, o relatório de Fiscalização Integrada concentra-se na arrecadação. Com análises quantitativas, conclui que a cobrança de multas administrativas é um indispensável instrumento de dissuasão e coerção para efetivação do poder de polícia e que o não pagamento das multas desmoraliza a ação dos fiscais. Essa afirmação proposta pelo relatório suscita o questionamento: o que desmoraliza a ação do fiscal? Seria, de fato, o não pagamento das multas?

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)

A proposta de integração da fiscalização pautou-se na seguinte estrutura: uma gestão integrada que deslocaria o Planejamento, a Organização e o Monitoramento para uma estrutura central, deixando o Gerenciamento e a Execução para as gerências operacionais distribuídas entre as Secretarias Executivas Regionais.

A exemplo de Belo Horizonte, o Grupo de Trabalho de Fortaleza propôs a integração das seguintes áreas: abastecimento, ambiental, posturas, obras, vigilância sanitária (baixo risco), limpeza pública, transporte, concessão e serviços públicos. A pesar das críticas dos fiscais da SMAFIS, o relatório sugeriu, à título de inovação, a abrangência também das áreas de direito do consumidor e vigilância sanitária ainda que de baixo risco, consideradas duas áreas com alto grau de especificidade.

#### 4.5 A agência de fiscalização de fortaleza – Agefis

A reforma administrativa, iniciada em 2013, é reafirmada em 2014 pela lei complementar nº 0176, de 19 de dezembro, que traz em seu artigo 12, que trata das autarquias, a Agência de Fiscalização de Fortaleza, vinculada ao gabinete do prefeito.

O artigo 53 da lei complementar nº 0176, de 19 de dezembro de 2014, detalha a criação da Agefis, refletindo a proposta do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, inspirada no modelo da Secretaria Adjunta de Fiscalização (SMAFIS), de Belo Horizonte, porém como autarquia, pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira como o órgão de fiscalização do Distrito Federal cujo nomenclatura é mesma: Agência de fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS).

Porém, é importante ressaltar que apesar da semelhança na nomenclatura e no fato de ser uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, a Agefis do Distrito Federal não utiliza o modelo de fiscalização integrada.

No Distrito Federal, as competências, definidas com base na qualificação técnica de cada fiscal, são exclusivas e respeitadas no desempenho da fiscalização. Isso explicaria a opção pelo modelo operacional de Belo Horizonte, uma vez que a necessidade de integração foi uma conclusão do Grupo de Trabalho e uma decisão da gestão.

Em 22 de dezembro de 2014, é criada, pela lei complementar nº 0190, a Agência de Fiscalização de Fortaleza, autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito, com o objetivo de implementar a política de fiscalização urbana municipal a ser submetida à aprovação do prefeito de Fortaleza como traz o texto da lei da sua criação.

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.

Quando a Agefis começa a funcionar nos moldes da lei que a criou, fiscais são escolhidos sem um critério definido para se apresentar na agência ainda sem sede própria e começam a executar o protocolo de fiscalização de resíduos sólidos, pautados na educação ambiental para sensibilizar a cidade acerca da questão do lixo.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos havia sido implantada em 2010 com a lei federal 12.305 em 12 de agosto. Em Fortaleza, o prefeito Juraci Magalhães publicou a lei 8.408, em 24 de dezembro de 1999, estabelecendo normas a respeito dos resíduos sólidos produzidos em grandes quantidades. Porém, somente em 2015, com a publicação da lei 10.340, em 28 de abril do referido ano, a lei anterior foi alterada e trouxe a penalidade de multa a todas as infrações previstas na lei.

Em 2015, também em virtude da reforma gerencial da administração pública municipal, Fortaleza vivencia uma redefinição do sistema de emissão de licenças municipais com a introdução do *Fortaleza Online* e a admissão do caráter auto declaratório das informações necessárias à requisição do licenciamento municipal.

Essa desburocratização das licenças e autorizações, em Fortaleza, torna-se destaque na matéria da *hub* de inovação, *BrasilLab*, quando esta faz referência à Fortaleza como exemplo de sucesso nacional na redução do tempo de abertura e formalização de negócios por meio do Programa *Fortaleza Online*.

A matéria refere-se à pesquisa realizada pela organização global sem fins lucrativos de estímulo ao empreendedorismo, a *Endeavor Brasil*, e publicado no Mapa Para a Simplificação<sup>32</sup>, um documento que, segundo a *Endeavor Brasil*, funciona como um manual de apoio para gestores públicos que queiram aprender sobre o redesenho de processos para reduzir o tempo necessário de abertura e formalização de um negócio.

Com o intuito de desburocratizar a emissão das licenças, sendo a desburocratização um conceito inerente ao gerencialismo (BRESSER, 1995), a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) institui o sistema *Fortaleza Online* como canal de movimentação do licenciamento urbano e ambiental municipal, no qual o requerente presta as informações solicitadas de forma auto declaratória e a licença é emitida para ser fiscalizada a posteriori afim de se constatar se o que foi declarado condiz com a realidade.

Quanto ao *Fortaleza Online*, a *Endeavor Brasil* destaca, em sua página virtual, no Mapa Para a Simplificação, que se trata de uma ferramenta inovadora que permite a emissão de licenças automaticamente ou num período bastante curto, sem que seja necessária a realização de vistorias. A solução também abrange, simultaneamente, empresas de alto e baixo risco.

A *Endeavor Brasil* ainda declara que o município de Fortaleza entendeu que é sua responsabilidade informar o empreendedor sobre os requerimentos necessários para abrir uma

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://brazillab.org.br/noticias/mapa-para-simplificacao-endeavor-mostra-o-caminho-para-cidades-mais-inteligentes-e-fortaleza-e-exemplo-de-sucesso>. Acesso em 02 de setembro de 2019.



empresa de forma regular e não vistoriar o cumprimento disso antes do início das operações do negócio, inclusive para atividades de alto risco.

Em mensagem encaminhada ao blog do jornal Diário do Nordeste, publicado em 03 de julho de 2018, por Egídio Serpa<sup>33</sup>, a prefeitura municipal de Fortaleza informou que, com a desburocratização, o número de licenças emitidas passou de 1.304 por ano, em 2012, para 39.143 em 2017.

Esse aumento do número de licenças emitidas também exigiu uma maior demanda por fiscalização e uma fiscalização com capacidade técnica para detectar em campo se o que foi licenciado é de fato o que foi declarado.

A *Endeavor Brasil* destaca a fala da Secretária Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza, contemporânea da gestão que implantou o *Fortaleza Online*, na qual ela expressa o que considerou fundamental para o sucesso do sistema:

O principal foi a mudança nas regras de uso e ocupação do solo. A nossa lei era de 1996, o que dificultava a vida do empreendedor. Tornamos as regras bem mais claras e objetivas, o que permitiu o funcionamento do sistema. Hoje, qualquer processo de licenciamento ocorre em um só local: a Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente. (BRASILAB. Notícias. Mapa Para Simplificação: Endeavor mostra o caminho para cidades mais inteligentes e Fortaleza é exemplo de sucesso. 21 ago 2019)

A fala da gestora revela o empenho da administração pública municipal na flexibilização da legislação municipal, no intuito de oferecer soluções aos entraves legais à implantação da desburocratização, em favor do desenvolvimento do empreendedorismo local, apostando na supremacia da questão econômica sobre a social, como destaca Harvey (2005) quando expõe que as práticas neoliberais expressam o projeto de poder político de fortalecimento do capital financeiro e de sua classe.

Nesse discurso observam-se aspectos relativos ao papel fundamental que o Estado assume, afim de garantir a estrutura institucional às práticas político-econômicas que propõe o “bem-estar”, a partir da promoção das capacidades empreendedoras individuais (HARVEY, 2005), assim como o gerencialismo incutido na gestão pública assinalado pela desregulamentação para desburocratizar. (BRESSER, 1995)

Mais adiante, a secretária afirma a ótica tecnicista inerente ao gerencialismo na administração pública municipal (BRESSER, 1995) ao declarar, acerca do corpo administrativo na gestão Roberto Cláudio (PDT), que “O Prefeito escolheu secretariados

---

<sup>33</sup> Disponível em: <http://blogs.diariodonordeste.com.br/egidio/prefeitura-de-fortaleza-explica-por-que-taxa-de-alvaras-ficou-mais-cara/>. Acesso em 27 de julho de 2019.

técnicos e permitiu que pudéssemos escolher a nossa equipe. Esse papel de liderança e a liberdade para que tomássemos decisões foram grandes diferenciais<sup>34</sup>.”

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.

A precarização do trabalho no serviço público é um fenômeno decorrente da reconfiguração da relação entre capital e trabalho em virtude da ótica do ajuste fiscal, na qual o Estado passa a atuar em prol do equilíbrio das contas públicas pela via da maximização de receita e redução do custo da força de trabalho, desregulamentando a legislação trabalhista, generalizando as competências e acrescentando atribuições, empregando a lógica produtivista/mercadológica num setor cujo fim deveria ser o bem estar social.

No modelo gerencialista de gestão pública, a atuação da Agefis na prestação do serviço público de fiscalização urbana e ambiental adotou essa metodologia produtivista apesar da sua experiência inicial com a fiscalização de resíduos sólidos apontar para o horizonte da especialização como condição de qualificação do trabalho e, conseqüentemente, qualidade na vistoria realizada.

A fiscalização dos resíduos sólidos foi o primeiro protocolo executado pela fiscalização municipal como Agefis. O órgão passou cerca de 2 (dois) anos executando esse protocolo, com os seus primeiros fiscais envolvidos exclusivamente nessa fiscalização, o que contribuiu com a construção de um conhecimento específico mediante a experiência nesta área. Esses fiscais, ao retornarem para a gerência de fiscalização, situada na sua secretaria regional de origem, puderam levar esse conhecimento aos outros colegas de trabalho.

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 clandestinos 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 e o caráter educativo da fiscalização também não.

Esse modelo de atuação, no qual o fiscal se especializa numa modalidade de fiscalização e a exerce constantemente por um período a fim de desenvolver o conhecimento

---

<sup>34</sup> Fonte: BRASILAB. Notícias. Mapa Para Simplificação: Endeavor mostra o caminho para cidades mais inteligentes e Fortaleza é exemplo de sucesso. 21 ago 2019.

na área, limitou-se ao protocolo de fiscalização de resíduos sólidos naquela época, assim como o caráter educativo da fiscalização para levar conscientização e conhecimento acerca da legislação sobre resíduos à população.

O que se aplica atualmente na Agefis é a execução de vários protocolos pelo mesmo fiscal, com vistas a cumprir uma meta diária, cuja vistoria se dá de forma superficial, sem a devida qualidade, atentando para o cumprimento de formulários padronizados de fiscalização, dos quais a educação urbano ambiental não faz parte do processo fiscalizatório.

Não se desenvolve nem a expertise e nem a relação de identidade do fiscal com o seu trabalho. Tais resultados não podem ser captados por uma avaliação tradicional, técnico-formal, focada em números, mas somente com aspectos metodológicos contemplados pelos eixos analíticos da avaliação em profundidade.

Esse modelo de fiscalização é institucionalizado com a publicação do novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários da fiscalização, em 06 de outubro de 2017, lei complementar nº 238, que unifica a carreira de fiscal, criando um cargo com múltiplas atribuições genéricas e uma gratificação por produtividade (GEFAE), decreto 14.370 de 21 de fevereiro de 2019.

O referido decreto estabelece metas quantitativas individuais e globais, que desconsideram a realidade desigual das condições de trabalho das gerências de fiscalização em cada secretaria regional e da própria cidade, para mensurar o trabalho da fiscalização.

Essa disparidade entre o que deveria ser a fiscalização, na promoção do cuidado com a cidade e na legitimação de uma relação de identidade do munícipe com o espaço público, e o que ela se tornou, a partir da reforma gerencial da administração pública municipal, tem promovido alguns resultados significativos na fiscalização da cidade de Fortaleza.

Considerando a deficiência na promoção da educação ambiental e urbana, as infrações à legislação ambiental e urbanística continuam a acontecer nas suas diversas formas.

Além disso, o próprio munícipe tem dificuldade de reconhecer a agência como o órgão público responsável pela fiscalização, assim como 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.

Na carreira de fiscalização, há uma lacuna entre a percepção do fiscal sobre o seu papel e o trabalho exigido pela Agefis. Diante disso, alguns fenômenos ocorridos, a partir da institucionalização da política municipal de fiscalização com a criação da Agefis, como o

volume de aposentadorias de servidores da carreira de fiscalização requeridas desde a implementação do novo modelo de fiscalização, chamam atenção no desenvolvimento dessa pesquisa.

Tais considerações reforçam o fato de que é de suma importância, na construção da metodologia de avaliação da política municipal de fiscalização, a escuta ativa dos profissionais que vivenciam a referida política no seu dia a dia. Os fiscais são os porta-vozes da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, suas falas são relevantes.

Outro dado importante é a situação fiscal do município de Fortaleza, em virtude do crescimento da arrecadação desde a reforma administrativa do Estado no âmbito municipal, da qual a execução da política de fiscalização pela Agefis nasceu, e a proporção entre o superávit fiscal e a qualidade do meio ambiente e da urbe, a partir da eficiência proposta pelo modelo gerencial de gestão pública mediante a padronização e generalização da atuação da fiscalização pela Agefis.

Essa boa situação fiscal foi destaque no Anuário MultiCidades - Finanças dos Municípios do Brasil 2017, elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos, considerando dados de 2015, ao comparar 100 municípios brasileiros, destacando Fortaleza entre os cinco municípios com maior receita total.

Essa performance também foi destaque, em 13 de setembro de 2017, na publicidade, pela Forbes Brasil<sup>35</sup>, do estudo realizado pela consultoria multinacional *Towers Watson*, em 2015, com o objetivo de orientar clientes interessados em iniciar ou ampliar operações no Brasil e que elegeu a capital cearense como a melhor Capital do Brasil para receber investimentos externos.

A consultoria internacional *Towers Watson*, especializada em corretagem e consultoria atuarial e atuante no setor financeiro em escala global, elencou nesse estudo os esforços da Prefeitura Municipal de Fortaleza, em 2015, para atrair investimentos dentre eles investimento em mobilidade urbana, além da promoção das parcerias público-privada com a regulamentação da legislação urbano ambiental e a desburocratização dos licenciamentos municipais.

O estudo da *Towers Watson*, em 2015, apresenta um contexto da cidade de Fortaleza ao mundo do investimento bem diferente daquele que foi apresentado, em 2014, pela *Endeavor Brasil*. Num estudo realizado em parceria com a *Bain & Company* para avaliar o ecossistema empreendedor de um grupo de capitais brasileiras e apontar aquelas que

---

<sup>35</sup> Disponível em: <https://forbes.uol.com.br/negocios/2017/09/fortaleza-a-melhor-capital-para-se-investir/>. Acesso em: 27 de julho de 2019.

possuíam condições mais propícias para o desenvolvimento de empresas, a *Endeavor Brasil* apontou Fortaleza como a segunda pior capital brasileira no Índice das Cidades Empreendedoras – ICE em 2014. Sendo que em 2019, a Endeavor Brasil descreve uma Fortaleza mais positiva acerca da promoção dos negócios como destacado na página 89.

A administração pública do município de Fortaleza também foi destaque na revista Forbes Brasil em 31 de março de 2017. A matéria ressaltou o modelo de gestão pública adotado pelo então prefeito Roberto Cláudio (PDT), na ocasião de sua visita à Alemanha para se reunir com Stefan Schulte, CEO da Fraport (Frankfurt Airport Services Worldwide), empresa alemã que administra o aeroporto da capital cearense, reconhecendo a semelhança da administração pública municipal com o modelo de gestão da iniciativa privada.

Conforme a referida matéria da Forbes Brasil<sup>36</sup>, na ocasião dessa reunião, o prefeito apresentou aspectos relativos ao potencial econômico, social e turístico de Fortaleza, além de discutir o cronograma dos prazos da implantação da concessão da administração do aeroporto fortalezense na busca por maior integração com o investidor.

De Frankfurt, o prefeito seguiu para Nova Déli, na Índia, onde participaria, como único prefeito brasileiro convidado, da reunião anual do New Development Bank (NDB), instituição financeira dos Brics – bloco dos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. As movimentações do prefeito fortalezense em busca de investimentos externos para o desenvolvimento da capital cearense, além de destaques, foram reconhecidas pela revista.

O esforço da administração pública municipal em manter a cidade como boa candidata ao investimento interno e externo, por meio dos investimentos municipais em mobilidade urbana, desregulamentação da legislação urbano ambiental e parcerias público-privada em virtude da maximização da receita do município, implica em reflexos sobre a cidade e seu ordenamento urbano e sua população.

Aqui, vale destacar a Lei 10.335, que dispõe sobre outorga onerosa de alteração de uso do solo, aprovada em 01 de abril de 2015, que flexibiliza condições para uso do solo na legislação ambiental vigente, para atender à construção civil, com intuito de valorizar o solo municipal. Essa flexibilização, aliada ao fenômeno da desburocratização das licenças municipais e ao processo de desqualificação da fiscalização generalista e sem capacitação técnica, também traz reflexo sobre o ordenamento urbano e também à própria fiscalização.

Esse contexto suscita uma reflexão sobre se a boa situação fiscal reflete uma cidade melhor cuidada do ponto de vista urbanístico e ambiental. E daí, surgem outras

---

<sup>36</sup> Disponível em: <https://forbes.uol.com.br/colunas/2017/03/prefeito-de-fortaleza-visita-frankfurt-e-nova-deli/> . Acesso em: 27 de julho de 2019.

questões como: Qual é o reflexo da desburocratização, para simplificar a regularização das posturas urbanísticas em face da desqualificação da ação fiscalizatória? A generalização de protocolos e a desconsideração do saber do fiscal, tem produzido uma cidade urbanisticamente saudável e democrática?

Esses, dentre outros questionamentos, têm sido levantados a partir do processo de precarização do trabalho realizado pelo fiscal, proposto pelo modelo gerencial de gestão pública desenvolvido pela Agefis, em Fortaleza, sob a direção do Estado neoliberal no contexto da hegemonia financeira e são a base da investigação proposta por essa pesquisa.

De fato, é através das entrevistas em profundidade com os fiscais que se desvendará a ressignificação da fiscalização e, é por meio da dimensão epistemológica e da forte dimensão política da avaliação em profundidade, que será possível explorar e investigar as relações de poder e seus desdobramentos no contexto da execução da política de fiscalização da cidade de Fortaleza.

E, com desvendamento dessa ressignificação, auxiliar na produção de indicadores qualitativos não vislumbrados pela ótica do ajuste, como a relação do volume de aposentadorias requeridas por fiscais a partir da atuação da Agefis e sua relação com a precarização do trabalho, fato que justifica a inclusão das entrevistas aplicadas aos fiscais aposentados.

A pesquisa por meio de documentos oficiais, investigação do arcabouço legal, aprovado a partir da criação da Agefis, análise do discurso oficial transmitido pela mídia e entrevista em profundidade com gestores contemporâneos da criação da agência e com fiscais de campo e aposentados, para apreender o significado da ação fiscalizatória, foi que permitiu a compreensão do papel da agência dentro do contexto social, político e econômico da cidade de Fortaleza.

Foi na construção da análise de texto e contexto que foi possível investigar se, apesar de não haver incongruências entre o que está posto e o que foi institucionalizado, há uma relação intrínseca entre Estado ajustador e a política municipal de fiscalização na afirmação da dominância financeira.

Assim como também foi por meio da análise da trajetória institucional que se pôde compreender de que forma o Estado admite a concepção gerencial de eficiência e como se deu essa concepção na sua atuação no âmbito municipal, mais especificamente na execução da política de fiscalização de Fortaleza pela Agefis.

Tais possibilidades, ofertadas por esse paradigma avaliativo, são a comprovação da relevância da construção do caminho metodológico adequado para responder os questionamentos propostos pela realidade, na qual está inserida a política de fiscalização da cidade de Fortaleza, e desvendar como essa realidade afeta a política em si e quais os desdobramentos dessa relação.

Sem esse movimento, não seria possível investigar uma ressignificação do trabalho do fiscal, mas apenas afirmar que a política cumpre os objetivos propostos em seu texto oficial, porém essa constatação não cessaria a inquietação de uma pesquisadora pessoalmente afetada pela realidade cotidiana da política na qual está envolvida.

São os aspectos metodológicos da avaliação em profundidade que permitirão a investigação da ressignificação da fiscalização.

## **5 APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO DA CIDADE DE FORTALEZA**

A construção desse capítulo tem como base as entrevistas concedidas pelos principais atores políticos envolvidos na política de fiscalização urbana ambiental de Fortaleza, operacionalizada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, entre eles, os fiscais de campo, gestores e fiscais aposentados, todos contemporâneos da criação da agência, a fim de capturar os sentidos e significados da política em questão sob os aspectos delimitados pela pesquisa.

A entrevista enquanto técnica da pesquisa social, manifestada numa comunicação verbal com propósitos bem definidos, busca coletar fatos relatados pelos atores sociais, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada pela pesquisa, presente no significado da fala desses atores. (DESLANDES, GOMES, MINAYO, CRUZ NETO, 1994)

Considerando a hipótese da precarização, do serviço público prestado pelo fiscal, como um resultado da ressignificação da ação fiscalizatória, a partir dos parâmetros e mudanças introduzidos na operacionalização da política municipal de fiscalização pela Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis, a tessitura, entre as falas dos principais atores envolvidos na política e as dimensões da avaliação em profundidade, possibilitou tanto a elaboração de um capítulo de resultados provenientes da investigação desta hipótese a partir da discussão teórico-metodológica, como também a construção de indicadores qualitativos para avaliação da referida política.

Para isso foram entrevistados 13 (treze) fiscais de campo, dentre os quais 4 (quatro) retornaram ao trabalho de campo voluntariamente depois de cumprir funções administrativas; 3 (três) gestores contemporâneos da criação da Agefis, entre eles há também fiscais em cargos comissionados; e 3 (três) fiscais que se encontram afastados do trabalho de campo em virtude de requerimento de aposentadoria a partir de 2017, 2018 e 2019. Estes estão em processo de aposentadoria, aguardando a homologação destas. Alguns estão, inclusive, gozando licença prêmio, para cumprimento das condições necessárias para deferimento do pedido de aposentadoria.

A escolha dos fiscais de campo entrevistados obedeceu a aleatoriedade das escalas de trabalho da operação José Avelino. Os gerentes de cada núcleo da Agefis, nas secretarias regionais, elaboram uma escala de trabalho, na qual designam os fiscais de campo para



cumprirem uma diária de trabalho na operação José Avelino no centro da cidade. Não há um critério utilizado pelos gerentes, eles apenas observam o quantitativo exigido para cada dia da operação e os fiscais que estão disponíveis.

Logo, sem conhecer a escala das outras gerências, as entrevistas foram realizadas com base na aleatoriedade com a qual os fiscais cumpriam as escalas da operação José Avelino. Assim foi possível ouvir fiscais de todas as secretarias regionais.

Além das entrevistas, as dimensões da avaliação em profundidade como base teórico-metodológica, a saber, a análise de contexto e conteúdo da política, bem como sua trajetória e espectros territorial e espacial, desenvolvidas pela pesquisa documental e bibliográfica, proporcionaram a tessitura entre os elementos fundamentais à compreensão das categorias analíticas necessárias aos apontamentos, investigação e elucidação do papel do Estado no contexto da dominância financeira no âmbito municipal por meio da experiência da Agência de Fiscalização de Fortaleza, a Agefis.

É importante destacar que a pesquisa documental foi fundamental na construção dos resultados, tendo em vista a dificuldade de acesso aos dados, conceitos e documentos relevantes ao estudo da administração pública municipal que institucionalizou a política de fiscalização da cidade de Fortaleza através da Agefis.

Foram as mídias relacionadas ao objeto de pesquisa e um trabalho exaustivo de investigação do discurso e da sua relação com os conceitos da política e a sua expressão no serviço público, amparado pelo referencial teórico, que contribuíram com o desvendamento dos significados dos principais conceitos que permeiam a referida política.

## **5.1 Desvendando a fiscalização**

A partir do processo investigativo iniciado pela pesquisa bibliográfica e documental, decifra-se o modelo de Estado vigente no momento de institucionalização da política de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, a Agefis, e o momento de sua criação define o espectro temporal e espacial de avaliação da referida política.

No processo investigativo, é possível observar dois fenômenos que contextualizam a avaliação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza desempenhada pela Agefis. O primeiro está associado ao cumprimento do objetivo proposto pela política no

que diz respeito à execução da fiscalização padronizada e eficiente no município de Fortaleza, como identificado nos seus documentos e na realidade traduzida na fala dos fiscais.

Aqui é importante ressaltar que não houve discordâncias nas falas capturadas pelas entrevistas. Entre os 13 (treze) fiscais de campo entrevistados, a rotina da fiscalização, os seus entraves e suas percepções são coerentes e concordantes. O mesmo acontece na fala dos 3 (três) gestores entrevistados, seus discursos e abordagens também concordam em pontos específicos levantados nas perguntas que norteiam a entrevista.

O segundo fenômeno identificado na fase exploratória da pesquisa e, posteriormente, confirmado pelo campo, está relacionado com a precarização do trabalho do servidor que a executa, gerando uma dificuldade do fiscal de criar uma relação de identidade com o seu trabalho e com o órgão do qual ele faz parte. Perceber-se como meros arrecadadores causa um estranhamento ao processo de trabalho do qual o fiscal faz parte. Esses fenômenos serão investigados a partir da fala dos fiscais.

Para tanto, o tópico “construindo resultados” será subdividido em temas, os quais permeiam a hipótese investigada a partir da pesquisa bibliográfica, documental e, sobretudo, pela pesquisa de campo, sob os desvendamentos e significados relacionados à política em questão presentes nas falas dos entrevistados.

Os temas são o gerencialismo como expressão de uma administração pública adequada ao processo de financeirização do Estado brasileiro, suas características e sua manifestação na prestação do serviço público e a precarização no serviço público sob os aspectos do trabalho do fiscal diante da ressignificação da fiscalização a partir da criação da Agefis.

Ao tratar desses temas no processo de entrevistas, a hipótese também contempla as categorias analíticas fundantes para a discussão do objeto: o regime de acumulação com dominância financeira, como promoção do ajuste fiscal e da administração pública gerencial, na afirmação do neoliberalismo no Estado brasileiro e da precarização do trabalho no serviço público não apenas como um reflexo do ajuste, mas como elemento constitutivo ao modelo de gestão pública gerencial para estabelecer essa formatação política, econômica e ideológica vigente no Brasil e no mundo.

Para auxiliar na compreensão da estrutura de apresentação dos resultados, segue um quadro síntese das categorias analíticas, propostas pelo referencial teórico para pensar a política de fiscalização urbana ambiental em Fortaleza, apontando onde as suas características foram identificadas no contexto e trajetória da política:

Quadro 1 - Síntese das categorias analíticas identificadas na política de fiscalização urbana municipal

<b>Categorias Analíticas</b>	<b>Características identificadas pela pesquisa na política de fiscalização urbana municipal na cidade de Fortaleza</b>	<b>Fontes da pesquisa</b>
Regime de acumulação com dominância financeira	Agenda política com práticas neoliberais que apontam para a supremacia da questão econômica, afirmando a relação do Estado com o mercado, através do produtivismo no serviço público, desburocratização e flexibilização da legislação para atender o setor empresarial e a financeirização das ações estatais em busca do ajuste fiscal para garantir financiamento público e privado.	Matéria da Forbes Brasil; Mídias das empresas de consultoria Endeavor e Towers Watson; Anuário das Cidades 2017; Matéria sobre a prestação de contas da prefeitura no site da Câmara Municipal e mídias do site da Prefeitura Municipal de Fortaleza.
Gerencialismo	Descentralização em virtude da reforma administrativa municipal; Inovação na estrutura organizacional das secretarias regionais e criação de órgãos na administração pública indireta, como a Agefis, para garantir eficiência no controle do gasto público por meio do profissionalismo no serviço público; inovação no serviço público com a desburocratização e flexibilização da legislação municipal para atender o ajuste fiscal e a lógica produtivista na prestação do serviço público.	Mídias com a fala dos gestores da SEPOG, SEUMA; Matérias veiculadas no site da Prefeitura Municipal de Fortaleza; Lei Complementar nº 0137/2013; Lei Complementar nº 0176/2014; Lei Complementar nº 0190/2014; Lei Complementar nº 0238/2017; Decreto nº 14.231/2018; Decreto nº 14.370/2019.
Precarização	Generalização das competências do fiscal com a unificação da carreira no novo PCCS, baseado no conceito de Fiscalização Integrada do Relatório do GT, para garantir a eficiência do controle do gasto público para atender o ajuste fiscal em favor da garantia de financiamento público e privado;	Relatório do GT de Fiscalização Integrada; Lei Complementar nº 0238/2016.
	Metodologia de trabalho produtivista voltada para atender metas quantitativas desprezando a qualidade do processo fiscalizatório. Foco na gestão por resultados ao invés da gestão do processo.	Relatório do GT de Fiscalização Integrada; Lei Complementar nº 0190/2014; Decreto nº 14370/2019.
	Padronização das ações fiscalizatórias, desconsiderando o conhecimento e experiência do fiscal e desconsiderando as distintas	Relatório do GT de Fiscalização Integrada; Lei Complementar nº 0190/2014; Decreto nº 13.867/2016; Decreto

	realidades dos bairros da cidade de Fortaleza.	nº 14370/2019 e Lei Complementar nº 0238/2017.
--	--	--

Elaborado pela autora

### ***5.1.1 Estado gerencial: uma gestão pública profissionalizada para a promoção do ajuste fiscal***

A configuração do Estado que gestou a Agefis assume características peculiares expressas num modelo de gestão adequado para o cumprimento de prerrogativas presentes na lógica mercadológica no serviço público, porém por meio de uma metodologia produtivista com metas e resultados quantitativos desconectados da realidade, portanto, difíceis de serem cumpridos com qualidade, além de um conceito de eficiência baseado na magnificação de resultados numéricos.

Além disso, o favorecimento das capacidades empreendedoras, bem presente no modelo neoliberal, desvendado por Harvey (2005), também se faz presente no serviço público, quando da responsabilização do servidor pelo seu próprio desenvolvimento no sentido de atingir o padrão mercadológico exigido. Aqui, o servidor não é capacitado adequadamente para atuar de forma multidisciplinar nas novas competências atribuídas ao seu cargo.

Como já foi discutido no referencial teórico, alguns autores admitem a existência de uma relação entre o gerencialismo e a cultura do empreendedorismo, na qual o modelo gerencialista, no setor público, é baseado nessa cultura das capacidades empreendedoras como um reflexo do capitalismo flexível, que se consolidou por meio de princípios que orientam a organização das atividades de forma a garantir o máximo de eficiência, controle e competitividade (HARVEY, 1992).

O discurso presente nesse modelo de gestão gerencialista é baseado na defesa da eficiência do gasto público. Porém, ao questionar esse conceito e a sua expressão na política, esta pesquisa deparou-se com uma obsessão pelo equilíbrio das contas públicas visando a atração de investimento externo e interno. A performance fiscal é uma questão que está presente nas falas dos gestores e nas mídias relacionadas à gestão.

É possível perceber ao longo da trajetória da política e no contexto no qual ela está inserida a flexibilização da legislação municipal e o processo de desburocratização peculiar ao modelo gerencialista de gestão.

Aprofundando a pesquisa documental e executando uma leitura crítica, é possível perceber que os processos de desburocratização e flexibilização da legislação preterem setores específicos da economia. Se considerarmos as leis municipais que afetaram diretamente o trabalho da fiscalização, observamos um fenômeno relevante da política municipal de fiscalização em Fortaleza a ser considerado na discussão dos resultados.

Em 2015, como fruto da reforma gerencial da administração pública, temos a Agefis funcionando com a fiscalização do protocolo de resíduos sólidos. Isso porque, neste ano, a lei 10.340 trouxe as penalidades aplicáveis para estas infrações: multas aplicáveis na primeira vistoria.

Ainda em 2015, a implantação do sistema *Fortaleza Online* e a admissão do caráter auto declaratório, baseado na boa fé do contribuinte, para requerimento das licenças municipais aumentou o número de licenças emitidas de 1.304 por ano em 2012 para 39.143 em 2017, como destaca a própria Prefeitura Municipal de Fortaleza em entrevista ao jornal *Diário do Nordeste*.

Em 2018, a secretária municipal de Meio Ambiente e Urbanismo declara, em entrevista à *Endeavor Brasil*, organização sem fins lucrativos de promoção ao empreendedorismo, que a auto declaração no processo de licenciamento municipal para acelerar a emissão dos documentos faz parte do projeto de desburocratização para promoção do empreendedorismo afim de estimular a economia local.

Ela destaca que se trata de uma ferramenta inovadora que permite que as licenças sejam emitidas, após pagamento da taxa, de forma ágil sem que necessite aguardar vistoria prévia, mesmo para empresas de alto risco sanitário.

Semelhante ao processo de desregulamentação das licenças municipais, em 2015 temos a lei 10.335, que trata da outorga onerosa de alteração de uso solo, flexibilizando as condições de construções no solo fortalezense e criando medidas mitigadoras para essa flexibilização.

Essa flexibilização, aliada a atualização da lei de uso e parcelamento do solo, lei complementar n° 236, de 11 de agosto de 2017, altera limites de zoneamento da cidade de Fortaleza, inclusive para zonas de preservação ambiental, para garantir o ordenamento das construções na cidade.

Ainda na entrevista à *Endeavor Brasil*, a secretária explica que a legislação anterior dificultava a vida do empreendedor e que as alterações na legislação foram para acabar com essas dificuldades. Posterior a estas alterações, Fortaleza tem prédios na orla da

cidade, com gabaritos que não seriam permitidos pela legislação anterior, acordados em reunião com o poder executivo, conforme informação expressa no campo de observações do documento de alvará de construção.

Em 2017, a lei complementar nº 238 unifica a carreira de fiscalização, aumentando as atribuições do fiscal, generalizando as suas competências. Agora, as vistorias, que não são mais prévias, devem abranger todos os protocolos de fiscalização numa única abordagem. Sem o conhecimento técnico necessário e sem dominar todas as áreas de atuação, os fiscais se atém à cobrança das licenças, sem ter condições de examinar a conformidade de obras, condicionantes e outras posturas urbanas numa mesma vistoria.

Aliada à generalização das competências, em 2019, o decreto 14.370 institui a gratificação por produtividade, criando uma meta de produção baseada no tempo consumido para realização de uma demanda de fiscalização. Agora, a fiscalização não somente precisar dar conta de vários protocolos, mas também precisa ser rápida o suficiente para atingir a meta de produtividade.

Em 2017, a *Towers Watson*, consultoria internacional especializada em corretagem e consultoria financeira, lança um estudo feito em 2015 sobre a situação fiscal da cidade de Fortaleza. A performance fiscal da capital cearense rende o título de melhor capital do Brasil para receber investimentos com o objetivo de orientar clientes a ampliar operações financeiras no Brasil e, nesse sentido, apontar Fortaleza como um investimento seguro em virtude de sua boa performance fiscal. Essa matéria veiculou no site de, pelo menos, quatro empresas do ramo da construção civil em Fortaleza.

Ainda em 2017, a reforma administrativa na gestão da cidade de Fortaleza também é notícia na Forbes Brasil, na qual o modelo de gestão pública do então prefeito Roberto Cláudio é elogiado, além do enaltecimento do potencial turístico e econômico da cidade. A reportagem também destaca as viagens do prefeito ao exterior em busca de manter a imagem da cidade como boa candidata ao investimento interno e externo.

Em 2019, a lei complementar nº 270, o Código da Cidade, substitui a principal lei urbanística utilizada pela fiscalização, o Código de Obras e Posturas, lei 5530/81.

A nova legislação cria entraves ao trabalho de campo devido à ausência de artigos que descrevam condutas comumente encontradas na rotina da fiscalização, além de viabilizar condutas consideradas infrações pela legislação anterior, especialmente relativas às obras, dentre outras.

Percebe-se, claramente, que, na elaboração do Código da Cidade, há um distanciamento entre o que propõe a lei e a realidade da cidade, entre o texto da lei e o que a cidade realmente vivencia em termos urbanísticos e ambiental em termos de prevenção, preservação e ordenamento. Portanto, ela não atende ao que a cidade realmente demanda para estabelecer a qualidade da urbe e mitigar problemas urbano ambientais.

Em relação ao Código da Cidade, recebemos uma capacitação de dois dias, faltando três dias pra nova lei começar a valer. A gente só foi pra capacitação pra ganhar dois dias sem ter que ir trabalhar na rua, pra poder ficar interno. Porque a gente não acredita que essas capacitações funcionam. E sabe o que aconteceu? A gente tinha até estudado antes, mas o pessoal lá da Agefis deixou a gente com mais dúvida. Eles ficaram lá dando opinião, nada de concreto, nada de oficial. Deixou a gente mais inseguro. E prometeram que ninguém iria pro campo no dia seguinte. E sabe o que aconteceu no dia seguinte? A gente foi pro campo passar vergonha. (Fiscal 9)

Admitindo que a eficiência é o melhor uso dos recursos, a fala do fiscal de campo aponta para uma certa dificuldade de se perceber, na operacionalização da política, o melhor uso do recurso humano. Porém se considerarmos o conceito de eficiência apresentado pelo gestor, no qual se admite que eficiência é fazer mais com o recurso disponível, a operacionalização da política reflete bem essa perspectiva.

Quando nos deparamos com o modelo de gestão pública gerencial, identificamos a lógica mercadológica no serviço público, na qual se busca fazer mais com menos, atribuindo mais competências a um mesmo servidor para se chegar a um maior volume de trabalho ou uma mensurável produtividade, incentivada também pela competitividade.

Fazer concurso para aumentar o quadro de servidores é oneroso e vai contra a premissa maior do gerencialismo: a de redução do gasto público. Então opta-se em cobrar mais funções de um mesmo servidor público, aumentando o seu rol de atribuições, atrelando uma gratificação por produtividade baseada no menor tempo que se leva para realizar determinado serviço público, preterindo quantidade ao invés de qualidade, além de reduzir despesas congelando gozo de direitos.

No caso da fiscalização, houve a suspensão do gozo do benefício da licença prêmio pelo decreto nº 13.960, de 12 de janeiro de 2017, assim como uma manobra de redução do incentivo a titulação com a adesão ao novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários e unificação da carreira com a generalização do trabalho do fiscal pela mesma lei complementar nº 238 de 06 de outubro de 2017.

Como exposto na discussão teórica, Harvey (2005) afirma que, no Estado neoliberal, manifesto numa administração pública gerencialista, esse cenário de exigências com congelamento do gozo de direitos e estímulo à competição acerca da produtividade,

aliado à privatização e a desregulação tende a eliminar os entraves burocráticos, aumentar a eficiência e a produtividade, melhorar a qualidade e reduzir os custos.

Para isso, o Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais, como uma empresa num cenário de competição imposto pelo mercado, que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global (HARVEY, 2005, p. 76).

Outro traço marcante nessa profissionalização do serviço público é a padronização. A padronização no setor público é apresentada, por Bresser (1995), como uma das ações necessárias à implementação da reforma gerencial do estado afim de trazer mais profissionalismo para a administração pública.

Na política municipal de fiscalização em Fortaleza, a padronização das ações de fiscalização surge como uma das competências da Agefis, no artigo 4º da sua lei de criação, a lei complementar nº 190 de 22 de dezembro de 2014. A padronização das ações fiscalizatórias também alimenta a lógica produtivista da nova metodologia de trabalho.

Faz parte dos objetivos da política de fiscalização urbana municipal da cidade de Fortaleza, a responsabilidade, por parte da Agência de Fiscalização de Fortaleza, de elaborar as diretrizes, objetivos, estratégias e métodos de trabalho e submetê-los à aprovação do Prefeito de Fortaleza, como traz o texto do artigo 2º da sua lei de criação.

O objetivo é padronizar procedimentos para padronizar resultados voltados para a maximização de receita. Organizar o nível de atuação do servidor e o fluxo do serviço público para torna-lo mais eficiente deveria ser bom, porém o fato dessa padronização não considerar as diferentes realidades que se apresentam numa cidade, por exemplo, compromete a própria eficiência como resultado.

Sobre a padronização, empurraram um roteiro pra gente seguir e chamaram de padronização. Eu acho que o roteiro não padroniza nada não, porque na rua as condutas continuam diferentes, porque a própria fiscalização em cada bairro é diferente. Veja, a fiscalização do Centro é diferente da fiscalização da regional 2, da 3, da 4. E o roteiro da padronização é feito por pessoas que nunca trabalharam no campo ou, se trabalharam, não lembram mais de como o campo é. (Fiscal 8)

Eu percebo que a criação da Agefis trouxe uma piora da minha situação, porque quando eu era fiscal da regional eu tinha uma atuação forte, tinha autonomia para fazer um trabalho diferenciado por topar cuidar de demandas que ninguém queria. Eu tinha total acesso ao secretário para agir dentro dos limites da minha função. Com a Agefis, isso não existe. A padronização nos engessa e a falta de diálogo compromete todo o resultado do trabalho. A ironia é que é um órgão dos fiscais, feito também por fiscais. (Fiscal 5)



Ainda dentro da padronização, esse processo ignora a própria ecologia dos saberes<sup>37</sup> (SANTOS, 2006) dos trabalhadores, negando o seu saber, a sua experiência e a discricionabilidade do servidor, quando aplicável, para execução de um serviço público de qualidade.

Tais características corroboram para formatar um quadro de precarização, necessário para o funcionamento da lógica produtivista do novo padrão de profissionalização do serviço público, conveniente à supremacia da questão financeira proposta pelo ajuste fiscal.

Dentre as características identificadas, a partir da pesquisa documental na construção da trajetória e do contexto da política, estão a supremacia da questão econômica sobre a questão social favorecendo o rentismo, o ajuste fiscal e a precarização para promover o controle do gasto público, o superávit fiscal e a busca pelo financiamento do endividamento público na configuração do modelo de Estado no qual se desenvolve a política municipal de fiscalização.

Ainda amparada pela pesquisa documental, também foi possível identificar a desregulamentação e desburocratização para garantir o equilíbrio das contas públicas por meio do ajuste fiscal e, dessa forma, viabilizar investimento público e privado e, para que tudo isso fosse possível, a introdução de práticas da gestão privada no âmbito da gestão pública. Tais características são expressas no modelo administrativo implantado da gestão pública: o gerencialismo.

Logo, o modelo gerencialista de administração pública, no âmbito municipal, pôde ser percebida por meio da pesquisa documental e, o seu recorte, nas práticas gerenciais da experiência da Agefis, nas falas dos entrevistados, uma vez que a profissionalização do serviço público é evidenciada pelas mudanças introduzidas na operacionalização da política municipal de fiscalização a partir da criação da agência..

O fator inovador da pesquisa acerca da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, quando observada a partir das lentes da pesquisa qualitativa, além do ineditismo da fiscalização urbana municipal de Fortaleza como objeto de pesquisa, é a descoberta da precarização como elemento constituinte do ajuste fiscal, na busca pela eficiência do gasto

---

<sup>37</sup> A ecologia de saberes é um conjunto de epistemologias que partem da possibilidade da diversidade e da globalização contra hegemônicas e pretendem contribuir para as credibilizar e fortalecer. Assentam em dois pressupostos: 1) não há epistemologias neutras e as que clama sê-lo são as menos neutras; 2) a reflexão epistemológica deve incidir não nos conhecimentos em abstrato, mas nas práticas de conhecimento e seus impactos noutras práticas sociais” (SANTOS, 2006. p.154).

público para favorecer o ajuste, e não como resultante do processo de afirmação do Estado ajustador no contexto do atual regime de acumulação, a saber, o de dominância financeira.

O ajuste fiscal é o movimento do Estado para buscar a redução do gasto público via precarização também do serviço público. O próprio pacote de reformas do governo federal é disseminado sob a alegação do montante a ser economizado quando direitos forem suprimidos.

Um exemplo disso, é o fato da economia de 32 bilhões de reais, em 10 anos, ser anunciado, para garantir a sustentabilidade financeira e capacidade de investimento do Estado, como justificativa para aprovação da reforma da previdência para os servidores estaduais de São Paulo. É a supremacia da questão financeira presente na agenda neoliberal que caracteriza um movimento nacional que tende a se expandir para os outros entes federativos.

A precarização como elemento constitutivo das práticas neoliberais foi abordada por Harvey (2005) na discussão teórica desta pesquisa, o autor destaca o violento ataque a todas as formas de organização do trabalho e aos direitos dos trabalhadores como forma de manter o controle do trabalho e a manutenção de um elevado grau de exploração do trabalho afim de garantir a neoliberalização.

Considerando esse movimento nacional e o recorte desta pesquisa na investigação da ressignificação da fiscalização diante do modelo gerencialista de gestão pública e do ajuste fiscal no contexto da dominância financeira, observou-se que sem a precarização do serviço público prestado pelo fiscal, revelada pelos indicadores qualitativos desenvolvidos nesta pesquisa, o conceito de eficiência admitido pelos gestores da política e as metas estabelecidas a partir desse conceito, não poderiam ser atingidas.

Havia uma descentralização da gestão da fiscalização. Cada setor tinha suas próprias regras, sua própria fiscalização e respondiam, em última análise, ao secretário de cada regional. Os autos eram julgados lá e ficavam na regional e isso, na nossa avaliação, nos levou a concluir, ainda na gestão da Luizianne, que esse modelo não funcionava mais. (Gestor 1)

A percepção da necessidade de um novo modelo de fiscalização municipal deu-se em virtude da constatação de uma compartimentalização das competências como destaca o gestor. Ele chama de compartimentalização o que seriam as especificidades da fiscalização e, sob essa dimensão analítica, expressa no Relatório do Grupo de Trabalho de Fiscalização Integrada, um edital de concurso foi proposto, no qual a formação acadêmica e profissional dos candidatos requerida era genérica, pois não haveria necessidade de conhecimento específico para o novo modelo de fiscalização que estava sendo construído.

A partir de um estudo que foi feito na época da Luizianne, concluímos que a fiscalização precisava ser reprogramada e que precisávamos repensar o número de fiscais que seria necessário para colocar em prática esse novo modelo de fiscalização. Não era somente um novo concurso, mas a ressignificação da própria fiscalização. (Gestor 1)

Na construção do objeto dessa pesquisa, pensava-se que a ressignificação era uma descoberta a partir da vivência da pesquisadora como fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária. Mas na fala do gestor foi esclarecido que a ressignificação foi consciente e planejada para atender um objetivo específico que cooperasse com o regime de acumulação proposto pelo modelo de Estado vigente, expresso num modelo de administração pública condizente com esta estrutura.

A Agefis nasce da necessidade de melhorar a fiscalização e de superar a herança de uma outra visão da gestão pública, ainda no governo da Luizianne, onde cada setor tinha uma competência ou uma responsabilidade específica, ou seja, havia uma compartimentalização das ações e um quadro muito pequeno de fiscais para atender toda essa demanda. (Gestor 1)

A escuta efetiva dos entrevistados vai afirmando a necessidade de um estudo avaliativo com foco nas interpretações dos sujeitos envolvido na política pública em questão, visto que a avaliação técnico-formal, concebida pelo modelo gerencialista, baseada em estatísticas, atropela a riqueza de informações, acerca do contexto e trajetória da política, presentes na fala dos entrevistados. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015. p. 1)

Houve, claramente, uma ação efetiva do prefeito determinando a criação da agência, colocando um fim à resistência interna de secretários das regionais, preocupados com a perda de poder em virtude da perda da gestão da fiscalização dentro das regionais. Ele disse que vai acontecer porque tem que acontecer. (Gestor 1)

Nessa declaração, a revelação está na justificativa pela qual a política pública deve acontecer, de onde ela surge, suas intencionalidades, quais são as relações de poder que a envolve. Aqui as contradições do próprio Estado, em virtude dos tensionamentos políticos que envolvem o ciclo da política pública e que os indicadores quantitativos não podem expressar, tornam-se evidentes.

Enquanto para o gestor a noção da necessidade de ressignificação da fiscalização está baseada na superação da compartimentalização das funções, antes baseadas na formação acadêmica e profissional do fiscal, a exemplo do concurso de 1982, afim de atender uma demanda específica, para os fiscais a expectativa de ressignificação estava mais relacionada a um momento de maior qualidade do trabalho tanto em seus processos quanto no seu resultado.

A Agefis também nasceu como uma demanda nossa. Esperávamos que as condições para realizar nosso trabalho melhorassem. Esperávamos que pudéssemos ver o resultado do nosso trabalho numa cidade mais ordenada. Esperávamos, inclusive, que a interferência política deixasse de nos atrapalhar. Mas o que temos visto é mais trabalho em condições de insegurança jurídica, física e de pressão emocional. Cargos destinados a fiscais sendo exonerados por decisões políticas e arbitrárias. Cargos ocupados por fiscais para pura soberba. Cargos importantes ocupados por indicações políticas que se quer tem experiência na fiscalização. É verdade que a Agefis nos trouxe visibilidade, mas ela trouxe visibilidade porque essa visibilidade não existia. Mas em termos de trabalho, a sensação é que desaprendi o que eu sabia e que só sirvo para multar. Nada do que eu falo como fiscal importa. (Fiscal 9)

Para mim, esses números que a Agefis dá tanta importância, não querem dizer nada, não definem meu trabalho. Multas aplicadas não querem dizer que a infração deixou de existir. O cara pode pagar a multa e continuar com tudo errado. É isso que eu vejo na feira da José Avelino. Independentemente do número de apreensões, o número de ambulantes não diminui, a infração do comércio ambulante no espaço público sem autorização continua a acontecer e quanto mais cresce o desemprego, mais vai piorar. (Fiscal 8)

A Agefis foi pensada para ser um órgão formado por fiscais. Ninguém melhor do que os fiscais pra gerir a Agefis e não consigo entender a presença de assessores que não são fiscais ou que nunca exerceram a função de fiscalização ou alguma função que guarde uma relação com a fiscalização nem na prefeitura e nem em qualquer outro lugar. Pessoas politicamente indicadas que não tem nenhuma relação com a fiscalização tendem a constituir um dos maiores gargalos à fiscalização realizada pela Agefis. Não tenho nada contra comissionados e terceirizados, mas se você vai assessorar, venha para somar, traga experiência ao órgão. (Fiscal 5)

Sabe porque eu acho que não melhorou? Porque eu esperava que, com a Agefis, a gente fosse poder trabalhar com mais segurança, mais bem preparado e que a cidade iria poder ver melhor o resultado do nosso trabalho. E acho que fez foi piorar. Trabalho com mais insegurança, a politicagem não deixou de existir e as nossas condições de trabalho pioraram em outros aspectos. (Fiscal 7)

No exercício de pensar essa ressignificação, ao observar os documentos que registram a trajetória da política, foi possível perceber que as falas dos gestores apontam a direção do novo modelo de fiscalização: a fiscalização integrada.

A Fiscalização Integrada foi apresentada com a ideia da criação de um órgão que centralizasse as ações fiscais e que proporcionassem o protagonismo que os fiscais deveriam ter na cidade diante de uma reprogramação do seu trabalho pela cidade. Esse projeto só veio a ser retomado na gestão do Roberto Cláudio, quando foi apresentado ao Eudoro, superintendente do Iplanfor, pois isso se alinhava com a visão da gestão. (Gestor 1)

Enquanto o gestor defende que a fiscalização integrada foi proposta para trazer protagonismo aos fiscais, o documento que apresenta o conceito de fiscalização integrada utilizado na criação da Agefis aponta para outro sentido, declarando que Integrar é juntar competências, um modelo no qual o mesmo fiscal desenvolverá várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e autuará em qualquer área temática”

(Relatório de Grupo de Trabalho criado pelo Decreto n° 13.181 de 28 de junho de 2013. p. 21)

A justificativa para o conceito de integração apresentado pelo relatório do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada está baseada no pressuposto de eficiência defendido pelos gestores acerca da vistoria de fiscalização sobre aspectos como tempo de realização da vistoria, padronização do procedimento fiscalizatório para abranger o máximo de licenças possíveis além da demanda orientada pela denúncia, numa perspectiva de um maior número de resultados possíveis numa única vistoria.

Efetividade é um conceito que mede o resultado. A fiscalização é uma ferramenta para melhorar o convívio urbano. Através do Fortaleza Online e com o processo de desburocratização alcançamos um número recorde de licenciamentos. Sob esse aspecto a fiscalização foi efetiva. A fiscalização pelo menos provocou a procura pelo licenciamento. Nesse sentido, nós fomos efetivos. (Gestor 1)

A efetividade é um conceito que foi levantado pela pesquisa documental, pois aparece como um dos valores da Agência de Fiscalização, no artigo 3° do seu Regimento Interno, decreto n° 13.867 de 23 de agosto de 2016.

Enquanto a gestão baseia-se na supracitada visão de efetividade, presente em seu discurso, para tomar as decisões que nortearão a referida política, os fiscais de campo têm dificuldades de apontar resultados que expressem a eficiência ou mesmo a efetividade da política de fiscalização na cidade de Fortaleza. Eles revelam:

Resultados? Vejo mesmo a defesa de interesses. Para mim, é claro que o interesse da Agefis é arrecadar. Tanto que restringiram a autonomia do fiscal em campo, minaram a nossa discricionariedade na hora de lidar com as diferentes situações que o campo apresenta. Criaram um padrão em que você tem que deixar uma multa. É um perfil arrecadatário. (Fiscal 5)

Na Agefis, a justificativa que eles usavam para defender a generalização que propunha a fiscalização integrada era o transtorno para o contribuinte em receber várias fiscalizações. Aí eu pergunto: e o transtorno para o contribuinte de uma fiscalização mal feita, sem qualidade? Eu entendo que uma fiscalização integrada deveria ser uma equipe multidisciplinar, com múltiplos especialistas. (Fiscal 6)

Uma fiscalização eficiente começa a partir de uma legislação eficiente. O Código da Cidade, por exemplo, atrapalha a fiscalização. É uma lei muito mal elaborada que não contempla os problemas reais da cidade. (Fiscal 7)

O que se percebe no modelo gerencialista é que gestores públicos admitem conceitos e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado e aplicam no setor público sem senso crítico. E um traço marcante dessa adaptação são os programas de qualidade e a reengenharia organizacional, nos quais os princípios do gerencialismo, são aplicados para alcançar seus objetivos, dentro do novo modelo de gestão nos três níveis governamentais -

federal, estadual e municipal, para enfatizar a profissionalização do serviço público. (PAULA, 2005)

Como debatido no referencial teórico, Chanlat (2002) provoca a discussão acerca da necessidade de criticidade acerca da introdução das práticas gerencialistas na administração pública, quando constrói a sua crítica baseada na natureza do serviço público, afirmando que este não é redutível àquela de uma empresa privada. Ela remete a embates sociais que interessam a ética do bem comum cujo objeto é a riqueza comum (CHANLAT, 2002. p. 3).

Essa profissionalização do serviço público incide, especialmente, na política de recursos humanos proposta pelo MARE (BRESSER, 1995), reinserindo a padronização do trabalho e favorecendo a automatização dos procedimentos com foco na satisfação do cidadão-cliente. (PAULA, 2005)

Permeada por um *managerialismo* (CHANLAT, 1998), ou seja, um sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada, o setor público experimenta a sua manifestação em várias áreas. Uma delas é a linguística, quando se percebe no vocabulário, na rotina do serviço público, palavras como *management*, governança<sup>38</sup>, inovação, produto, gestão das emoções, gestão dos riscos, gestão dos processos de trabalho, colaboradores, *accountability*<sup>39</sup> etc.

Na política de fiscalização da cidade de Fortaleza, a nomenclatura também se adequa ao no modelo de gestão, no qual o órgão torna-se empreendimento, o cidadão ganha *status* de cliente e o serviço público vira produto. Essas terminações foram identificadas em reuniões do administrativo da Agefis, nas palestras e treinamentos da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente e em outros órgãos, documentos e entrevistas dos gestores públicos da cidade de Fortaleza.

Outra expressão curiosa da manifestação do *managerialismo* (CHANLAT, 1998), é na reestruturação organizacional, quando as noções e os princípios administrativos oriundos da empresa privada, como eficiência, produtividade, desempenho, competência, liderança

---

<sup>38</sup> Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Portal do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 04 de março de 2020.

<sup>39</sup> *Accountability* a obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos. (SIU, 2011)

empresarial, gerente, qualidade total, cliente, produto, marketing, excelência, reengenharia e etc, tem sido amplamente utilizado no setor público. (CHANLAT, 2002)

Para o autor, a figura do gerente é a que melhor simboliza o pensamento gerencialista no universo do serviço público (CHANLAT, 2002. p. 2).

É importante registrar que, a gerência é uma das marcas da implantação da política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza pela Agefis, uma vez que, seguindo a tendência de descentralização do gerencialismo, para melhor controlar a fiscalização (BRESSER, 1995), a Agefis constitui, em cada uma das sete secretarias regionais, as suas gerências de fiscalização, previstas no capítulo que trata da sua estrutura organizacional do seu Regimento Interno. E são essas gerências que consolidam a Fiscalização Integrada.

Essas gerências, subordinadas às outras gerências que compõe os órgãos de execução programática, de acordo com o seu Regimento Interno, garantem a implantação da padronização e do desempenho da metodologia de trabalho proposta pela agência por toda a fiscalização.

O fato é que essa lógica produtivista no setor público acaba comprometendo a efetividade da referida política. Enquanto a efetividade da política municipal de fiscalização vem como um objetivo da lei de criação da Agefis, a sua operacionalização dentro de uma ótica mercadológica cria obstáculos para a percepção dessa efetividade como apresenta a leitura de quem está diariamente nas ruas de Fortaleza.

A fiscalização não se efetiva, nem mesmo no atendimento da demanda. Mesmo que se atendam as ordens de serviço geradas, não se pode garantir qualidade e não se consegue olhar pra cidade e ver. A fiscalização não é só demanda gerada não, a cidade tá cheia de coisa errada e a gente não consegue cobrir. A efetividade e a institucionalização da política de fiscalização pela Agefis, presente na lei, é letra morta. (Fiscal 8)

A Agefis, no seu início, conseguiu ser efetiva na fiscalização de resíduos sólidos. Todos os departamentos funcionando para atender um único protocolo. Até o superintendente, que nem era fiscal, participa desse momento. Quando a Agefis decidiu abarcar todas as outras fiscalizações, a coisa desandou. (Fiscal 6)

Fruto do processo de reforma administrativa da gestão municipal, a Agefis nasce nesse contexto de gerencialismo no serviço público como esclarece o então secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Phillipe Nottingham em entrevista para o Grupo Globo:

O pacote (de reforma administrativa) prevê ainda as seguintes mudanças: a criação da Agência de Fiscalização do Município de Fortaleza (Agefis), unificando toda a fiscalização urbana do município com o objetivo de melhorar o controle urbano e profissionalizar os procedimentos de fiscalização. (Disponível em:

<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/11/prefeitura-de-fortaleza-propoe-reforma-administrativa.html>)

Considerando que uma das propostas da reforma administrativa foi a criação de um órgão de fiscalização na administração pública indireta, esse processo de descentralização administrativa, mas que, operacionalmente, concentra as atividades fiscalizatórias numa autarquia, expressa um movimento duplo, para o qual Bresser (1995) chamou atenção, argumentando que a administração pública descentraliza para centralizar, com o intuito de melhor controlar. Neste movimento baseia-se o efficientismo do modelo gerencialista.

Outra característica do modelo gerencialista, também identificado na construção da trajetória e contexto da referida política por meio da pesquisa documental, é a inovação, que está intimamente relacionada com o conceito de governança tão presente na gestão pública após o fenômeno neoliberal.

Essa governança está relacionada com identificação de metas e depois descobrir os meios para alcançá-las como explica o professor, da *Graduate School of Public and International Affairs* da Universidade de *Pittsburgh*, Brainard Guy Peters (2013).

Quanto a agência de fiscalização de Fortaleza, a inovação ficou por conta de que, diferentemente de todas as fiscalizações do Brasil apresentadas no I Simpósio de Fiscalização, em 2014, o órgão resolveu integrar todos os protocolos de fiscalização, inclusive vigilância sanitária e direito do consumidor, nas atribuições de um único servidor. Dessa forma, a padronização das ações seria o instrumento que garantiria o melhor controle da produtividade e do trabalho.

Para essa integração, o modelo de gestão instituído foi, mais uma vez, a descentralização nas gerências de fiscalização dentro das secretarias regionais, com a padronização do trabalho e a instituição de metas de produtividade.

Mesmo você tendo um número grande de servidores, se não houver uma coordenação que centralize as ações, a política de cada setor vai evoluir de forma independente, não vai evoluir de forma homogênea numa cidade onde tudo está inter-relacionado e não cabe uma visão compartimentalizada como era antes. Essa percepção nos levou à Fiscalização Integrada, que foi apresentada, na forma de relatório, à prefeita Luizianne. (Gestor 1)

O fato é que quando essas metas desconsideram as diferentes realidades das condições de trabalho dos fiscais, que variam de uma secretaria regional para outra, desde o número de veículos oficiais disponíveis, o uso do táxi, o suporte administrativo para gerar demanda e acessar informações, ou ainda o número de computadores em funcionamento para



alimentar o sistema e garantir a produtividade, impressora e papel, auxiliares e equipamentos para realizar apreensões, a padronização torna-se algo difícil de ser atingido.

Além disso, se a nova metodologia de trabalho também desconsidera as distintas realidades da própria cidade, elas comprometem o resultado eficiente proposto no próprio modelo gerencialista, Metas políticas mais amplas tendem a envolver mais agentes de realização, e isso impõem tensões maiores nas funções necessárias à governança (PETERS, 2013. p. 30).

A carência do envolvimento de mais agentes no planejamento das ações de fiscalização foi uma queixa presente em todas as falas dos fiscais de campo entrevistados.

A ingerência começa pela falta de planejamento das ações. Não há avaliação dos riscos, não se pensa na segurança do fiscal. Tudo é feito sem ouvir quem entende da realidade do campo. Eles dizem que querem ouvir a gente, até fazem uma reunião pra isso, mas é só pra cumprir um protocolo. Na hora da operação você percebe que nada do que foi dito foi levado em consideração e o resultado é vergonhoso. Tem dois exemplos recentes: a operação Joé Avelino e a operação Sabiaguaba. Nas duas, a Agefis expõe os fiscais ao risco e não se vê um resultado. (Fiscal 9)

Números são o que mais importa pra eles. Enquanto a gente se mata no campo pra ver algum resultado do nosso trabalho, eles se detém a quantidade de autos e fiscalizações realizadas. Mas é isso mesmo, os tecnoburocratas são os novos gestores da atualidade. São especialistas em números, inclusive em manipulá-los. (Fiscal 10)

Infelizmente, a maioria das pessoas que planejam a operação se quer pisaram lá na José Avelino na vida. A situação da feira não pode ser avaliada num único plantão, tem que vivenciar a situação. A única mudança na José Avelino, com a Agefis, foi que o quantitativo de fiscais lá na operação aumentou. Mas muitos fiscais que não podem fazer nada pela ingerência da operação torna o trabalho inóquo. Há apenas a obsessão pelo cumprimento de uma escala para dar uma satisfação a alguém. Acho que tem colegas que poderiam ter sua expertise melhor aproveitada. O que se vê é um desperdício de material humano e de tempo. Os fiscais engenheiros envolvidos na fiscalização de comercio ambulante na José Avelino poderiam ser melhor aproveitados numa força tarefa de inspeção predial, por exemplo. (Fiscal 5)

Pra mim, a metodologia de trabalho da Agefis representa uma forma de justificar a existência da agência em benefício dos que detém cargo, que é quem se beneficia com a existência da agência. Uma espécie de auto promoção, auto referenciamento. Não é pela cidade. (Fiscal 11)

A gente joga o jogo deles. Já chega na vistoria querendo ir embora. Deixa o auto lá e vai embora pra atender outra demanda da rota e atingir a meta. Até porque se eu deixar um auto sobre alvará ou deixar um termo e um auto para cada licença, eu só vou ganhar um ponto. Então, eu me defendo e faço o que for mais rápido pra bater a meta. Porque é isso que eles querem: a meta, a quantidade. (Fiscal 12)

O sentimento de desânimo captado na fala dos fiscais de campo revelou uma atmosfera de indignação e decepção daqueles que colocam em prática aquilo que é pensado, planejado e desenvolvido pelo órgão fiscalizador.

Mas é importante ressaltar que, apesar disso, a disposição em fazer o trabalho não é questionada, os questionamentos são acerca das condições para realizá-lo. Isso ocorre porque, apesar das críticas, a identidade do fiscal com o seu trabalho está relacionada com a qualidade da urbe e, apesar das críticas, eles resistem na expectativa de fazer um bom trabalho pela cidade.

É gratificante receber o reconhecimento do contribuinte ou de ver que a infração foi desfeita e o terreno foi limpo e murado, por exemplo. É gratificante sair da vistoria tendo a certeza de ter sido transparente e justo com o que a situação pede. Uma forma de me sentir valorizado é ver a consciência das pessoas mudando em relação à cidade, ao coletivo e, principalmente, à fiscalização. A fiscalização não pode ser somente punitiva, tem que ser, antes de tudo, educativa. (Fiscal 12)

Além da padronização das ações para atender o ajuste fiscal, outra característica do modelo gerencialista de gestão pública contemporâneo do surgimento da Agefis, é a desregulamentação, não à toa denominada de desburocratização, uma vez que o eficientismo do modelo gerencial foi proposto como alternativa ao modelo burocrático. (BRESSER, 1995)

Conforme debatido acerca da categoria analítica do Estado neoliberal, Harvey (2005) releva que os negócios e corporações estreitam as suas relações com o governo a medida em que cresce a atuação do mercado na esfera pública como o exemplo das parcerias público-privadas.

Dessa maneira, tais instituições assumem um forte papel na redação das leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias convergindo as práticas do Estado neoliberal com o Estado desenvolvimentista. (HARVEY, 2005. p. 87)

Como explica Harvey (2005), o Estado assume o papel regulador para legislar em favor da desregulação ou desburocratização para atender interesses específicos.

Na construção do contexto e trajetória da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, se considerarmos a criação da Agefis como ponto de inflexão que institucionaliza a referida política, como traz o texto do documento que oficializa a sua criação, lei complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014, as leis que guardam relação com a fiscalização apontam para o processo de desburocratização dos licenciamentos municipais.

Desde daquela época, no final do governo da Luizianne, na época da lei complementar 93, quando a Fiscalização Integrada, foi pensada, a gente já tinha essa visão de que era necessário desburocratizar, simplificar e acelerar a concessão dos licenciamentos. O Fortaleza Online nasce também ali naquele momento entre Secretaria de Finanças e Secretaria de Desenvolvimento Econômico, mas só é desenvolvido na gestão subsequente. A lei complementar 93 já abriu a prerrogativa da concessão do alvará de funcionamento sem vistoria prévia. (Gestor 1)

A visão da desburocratização, como elemento de modernização do serviço público que possibilitava a emissão das licenças municipais, corrobora com a percepção de Harvey (2005), no sentido de que o Estado legisla para atender interesses específicos que lhe pareçam legítimos, mas que traduzem o direcionamento das políticas públicas.

E diante disso, o discurso dos gestores aponta para essa tendência, como expressa a fala da secretária de Urbanismo e Meio Ambiente da prefeitura de Fortaleza no documento elaborado, em 2019, pela *Endeavor Brasil*, organização global sem fins lucrativos que estimula o empreendedorismo, de apoio aos gestores públicos, para o redesenho de processos afim de reduzir o tempo necessário de abertura e formalização de negócios:

O principal foi a mudança nas regras de uso e ocupação do solo. A nossa lei era de 1996, o que dificultava a vida do empreendedor. Tornamos as regras bem mais claras e objetivas, o que permitiu o funcionamento do sistema. Hoje, qualquer processo de licenciamento ocorre num só local: a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente” (BRASILAB. Notícias. Mapa para a Simplificação: Endeavor mostra o caminho para as cidades mais inteligentes e Fortaleza é exemplo de sucesso. 21 ago 2019)

No exemplo dos licenciamentos municipais, a fala da gestora revela o empenho da administração pública na flexibilização da legislação municipal para o desenvolvimento do empreendedorismo local.

Essa flexibilização possibilitaria ao Estado uma arrecadação simplificada e mais rápida da taxa de requerimento do licenciamento, um maior controle da validade das licenças e do cumprimento das suas condicionantes através do seu monitoramento, além de uma maior eficiência na aplicação das penalidades previstas em lei no caso de desconformidade com a legislação vigente como relatam os fiscais de campo:

Sem a vistoria prévia dos processos de licenciamento, sem a análise prévia à aprovação do projeto, as obras nascem em desconformidade com a lei, não respeitam recuos, metragem oficial da calçada, permeabilidade do solo, áreas verdes, dentre outras infrações. Isso aliado à generalização do trabalho do fiscal, na qual não há uma capacitação específica para vistoria de obras e na qual o conhecimento técnico dos profissionais desta área foi reduzido ao trabalho padronizado e, ainda, considerando que os fiscais com capacidade técnica de fiscalizar obras optaram pela aposentadoria por causa da crescente desvalorização do seu saber pela Agefis, não há como afirmar que a cidade ganha com as construções feitas nessas circunstâncias e nem como afirmar que o poder de polícia é forte o suficiente para demolir o que foi construído errado. Até hoje, se vi alguma demolição, foi construção de pobre. Vistoriar documento não é a mesma coisa de fiscalizar obra. (Fiscal 9)

Essa generalização e essa desconsideração do saber são aspectos da precarização do serviço público ofertado pelo fiscal e são condições convenientes ao processo de desburocratização e de ajuste fiscal, que são, por sua vez, atrativas à financeirização, uma vez

que a boa performance fiscal do Estado garante a rentabilidade do capital financeiro também no âmbito municipal.

O que se percebeu com a pesquisa de campo, é que, apesar dos fiscais de campo admitirem a insatisfação com as mudanças atribuídas em virtude da nova metodologia de trabalho imposta pela Agefis, tendo isso, inclusive, contribuído para a decisão de aposentar-se, segundo os entrevistados, a consciência da condição de precarização não faz parte das falas de nenhum dos entrevistados.

Por outro lado, ao considerar a conceituação proposta por Alves (2013) na discussão teórica desta pesquisa, de que precariado é a camada média do proletariado urbano constituída por jovens-adultos altamente escolarizados com inserção precária nas relações de trabalho e vida social, percebe-se que o perfil dos fiscais de campo entrevistados atende tais características.

Embora os fiscais aposentados, entrevistados nesta pesquisa, reconhecem o impacto da ressignificação da fiscalização, em especial na precarização sob o aspecto da desconsideração do seu conhecimento técnico com a padronização, na sua decisão aposentar-se.

Segundo informações da Gerência de Gestão de Pessoas da Agefis, até dezembro de 2019, um quarto dos fiscais protocolaram requerimento de aposentadoria desde 2017. Dentre os fiscais entrevistados que solicitaram a sua aposentaria a partir de 2017, a frustração com a nova metodologia de trabalho foi a principal queixa.

Os fiscais aposentados entrevistados construíram seus argumentos sob a comparação da fiscalização desempenhada num modelo distrital, fazendo alusão à metodologia de trabalho desempenhada pela Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - SPLAN, responsável pela fiscalização em 1995, no qual descrevem uma época de muito trabalho e cobrança, mas também de muitos resultados para a cidade e satisfação pessoal, pois podiam constatar a mudança positiva no distrito sobre o qual eram responsáveis e, acrescentam, que o reconhecimento desse trabalho tornou o órgão forte e a categoria valorizada.

Sabe esse edifício Andrea que desabou na Aldeota? Se o modelo de trabalho hoje fosse como na SPLAN, onde o fiscal era responsável pelo seu distrito, a primeira coisa que fariam era chamar o fiscal responsável por essa área e saber porque uma construção sem segurança alguma foi em frente. No modelo distrital da SPLAN, o fiscal tinha total domínio e responsabilidade com a sua área. Quando uma construção começava, a gente já estava lá, em cima, fiscalizando, cobrando a conformidade com a lei, verificando as condições estruturais da obra, porque nós temos conhecimento técnico pra isso. A gente podia ver cada distrito cuidado,

porque a gente era muito cobrado quanto ao nosso distrito. O chefe fazia visitas periódicas aos distritos sem avisar, conferia se cada obra em execução tinha registro de notificação ou algum relatório da gente. Havia um controle e a gente via resultado. (Fiscal Aposentado 2)

Se acontecesse algum caso de corrupção, pela área era possível saber quem era o fiscal responsável. Até isso era melhor de controlar com a fiscalização por distritos. E outra coisa é que não se deixava passar nada, porque como a gente cuidava de uma área específica, a gente conseguia acompanhar o crescimento da região, os novos comércios, as reformas, as construções. A gente trabalha muito, porque o monitoramento era diário, afinal era muita responsabilidade e éramos muito cobrados se algo passasse despercebido. Mas era um trabalho que valia a pena porque a gente via o resultado, a cidade podia sentir. (Fiscal Aposentado 1)

Os fiscais veteranos entrevistados reconhecem, em suas falas, a necessidade de melhorias no trabalho da fiscalização com o fim da SPLAN e que a criação das secretarias regionais condicionou a fiscalização ao atendimento de interesses de políticos locais, o que favoreceu a corrupção dentro e fora da fiscalização, e como categoria ficou esquecida pela gestão.

O trabalho que havia sido feito nos distritos foi perdido e a cidade cresceu desordenada. Para não serem prejudicados financeiramente, muitos tiveram que buscar na justiça a proteção para seus ganhos financeiros na, considerada por eles, época gloriosa da fiscalização. Essa expressão revela o sentimento de nostalgia dos fiscais mais experientes acerca da fiscalização desenvolvida pela SPLAN.

Quando questionados acerca da resignificação da fiscalização a partir da reforma administrativa, suas falas revelam um sentimento de decepção quando fazem alusão ao que a fiscalização se tornou a partir da criação da Agefis.

Eles se referem à fiscalização, a partir na nova metodologia de trabalho, como uma máquina de fazer multas, que os colocou numa posição de um trabalho sem credibilidade e valor para a cidade.

Para os fiscais de campo entrevistados, assim também como os fiscais aposentados, a nova metodologia de trabalho impossibilitou a percepção da eficiência proposta pela reforma administrativa da gestão contemporânea da criação da Agefis, assim como também impossibilitou a criação de um legado para a cidade.

A Agefis não serviu nem para mim, como fiscal, nem para a cidade. É triste dizer isso, mas é como eu vejo. Mas serviu para alguém, né?! Não há incentivo para gente trabalhar. A gente não vê os resultados do trabalho e isso desmotiva demais. (Fiscal 12)

Legado? Só se for para os cofres públicos. Talvez a efetividade dessa política tenha se restringido a atender o perfil arrecadatório, mas no meu sentido de efetividade, que seria realizar um trabalho com qualidade, não vejo contribuição com a criação da agência. Antes, os fiscais já trabalhavam com dificuldade e com

responsabilidade, porém existia uma margem de autonomia para lidar com as diferentes realidades da cidade. Essa autonomia foi substituída por um padrão elaborado por pessoas que não conhecem as intempéries do trabalho de campo nem da cidade, que não contempla essas diferenças. (Fiscal 3)

Acho difícil falar em legado com a Agefis. Não consigo olhar para a cidade e perceber uma mudança. Não como vi acontecer com a SPLAN. Na fiscalização por distrito, eu conseguia ver o controle, a responsabilidade do meu trabalho fazer diferença naquele local da cidade. (Fiscal Aposentado 1)

Apesar das críticas dos fiscais de campo ao perfil arrecadatário dos roteiros e procedimentos da Agefis na operacionalização da política, o discurso dos gestores defende que o objetivo da agência não é a arrecadação.

A Agefis não tem finalidade arrecadatária, mas a aplicação das multas é parte do nosso trabalho. Uma parte da arrecadação das multas é destinada à Agefis, faz parte da sua receita para custear despesas e investimentos. Não é suficiente. A parte que nos falta deve ser aprovada pela Segov. (Gestor 1)

Eu não vejo a multa como algo ruim. O nosso poder de polícia é limitado, ele não fecha uma janela aberta pro vizinho. Mas a gente multa-lo até ele fechar. Por isso que é necessário uma publicidade positiva sobre o nosso trabalho. E por isso que a multa não pode ser vista como algum negativo. Pra mim, a multa faz parte de um processo fiscalizatório eficiente. (Gestor 2)

Apesar das contradições entre o discurso dos gestores e a percepção dos fiscais de campo na operacionalização da política acerca da autuação como um instrumento relevante do processo fiscalizatório eficiente, um aspecto comum das falas é a educação urbano ambiental como instrumento de transformação da relação do munícipe com a sua cidade.

Os gestores ressaltam, em seu discurso, a necessidade da educação para conscientização da população acerca da legislação urbanística municipal, apesar desse instrumento não ser citado nos documentos oficiais referentes à fiscalização.

Ressalte-se que na área da vigilância sanitária, a educação é uma das ações de intervenção prevista no Plano Diretor de Vigilância Sanitária, o PDVISA, aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, para nortear estados e municípios nas ações de vigilância sanitária.

Apesar da Agefis arrolar para si a responsabilidade da fiscalização de vigilância sanitária no município de Fortaleza e elaborar o plano de ação municipal das ações de vigilância sanitária, em 2019, a educação não está entre as ações de promoção da saúde como orienta o PDVISA.

Como já foi dito por alguns dos entrevistados, a educação não está presente em nenhuma de documentos oficiais da agência, nem na legislação pertinente à fiscalização,

sendo identificada apenas no discurso do gestor 1 como instrumento de transformação da consciência da população fortalezense acerca do seu comportamento em relação à cidade.

Dessa forma, a padronização na especificidade da vigilância sanitária, foi observado como um aspecto positivo pelos fiscais de campo que já atuavam nesta área, com a ressalva de que a unificação da carreira não corrobora para esse aspecto positivo da padronização.

O reconhecimento é de que ela somente funciona no campo da especificidade do trabalho desenvolvido pelos profissionais da saúde. E essa eficiência, que considera a especificidade na atuação dos fiscais, também é reconhecida pelos gestores, inclusive para organização da metodologia de trabalho e de capacitação.

Reconheço que é muito fácil trabalhar a questão das capacitações, elaboração dos planos de fiscalização, instituição dos grupos de trabalho para aprimoramento das ações de vigilância sanitária, até a própria escuta dos fiscais de vigilância fica mais fácil porque o número de fiscais efetivamente dessa área é menor e eles entendem, de fato, dessa área. Essa diferença é gritante quando a gente tenta incluir os outros fiscais, de outras formações e de atuações distintas da área da saúde, na padronização das ações de vigilância sanitária. Fica complicado. (Gestor 3)

Para a vigilância, foi muito importante a sua inclusão na Agefis, porque as ações da saúde precisam de padronização, de capacitação contínua. E havia o medo de que, como nenhuma fiscalização do Brasil abraçou a vigilância, continuássemos trabalhando de forma despadronizada nas regionais. O que não tá dando certo é, com a história do super fiscal, colocar o fiscal da vigilância pra fazer tudo. Porque nosso trabalho é muito minucioso, específico, detalhado. E as pessoas não tem a mínima noção de higiene. E não tem quem ensine. É a gente que faz isso. Não dá pra se estender mais ainda na vistoria fiscalizando outras coisas, a nossa já é muito demorada. (Fiscal 13)

Mas não é somente a fiscalização de hoje que relaciona a eficiência e a qualidade do trabalho com a questão da orientação e educação urbano ambiental. Os fiscais mais experientes entrevistados ressaltaram a importância da educação na conscientização da população como uma estratégia inteligente que produz bons resultados. Nesses casos, eles fazem alusão ao procedimento fiscalizatório do antigo órgão que centralizava a fiscalização: a Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, a SPLAN, em 1989.

Na época da SPLAN, a gente trabalhava muito e a cobrança era grande porque era muita responsabilidade o fiscal ser responsável por um distrito inteiro. Se acontecesse alguma coisa naquela área do distrito, o fiscal era responsabilizado. E a cobrança era diária, porque nosso chefe fazia vistorias surpresas para avaliar nosso trabalho em campo. Mas a gente conseguia ver o resultado do nosso trabalho de perto. Éramos próximos da comunidade daquele distrito porque tínhamos autonomia para adotar o bom senso quando a situação pedia. Conversávamos, orientávamos, explicávamos e quando a gente voltava no outro dia, a pessoa tinha resolvido o problema sem a gente precisar multar. Nós éramos respeitados. (Fiscal Aposentado 1)

Cabe destacar o sentimento de nostalgia e reconhecimento dos fiscais mais experientes acerca do órgão que, pela primeira vez na administração pública municipal, sistematizou o planejamento e controle da fiscalização municipal: a Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - SPLAN, referenciada pelo decreto nº 9.655 de 30 de maio de 1995, ano que a reforma administrativa federal é institucionalizada pelo MARE. (BRESSER, 1995)

Já para os gestores entrevistados, que não vivenciaram a época da SPLAN, a Agefis é o divisor de águas da fiscalização municipal entre a gestão atual e a gestão anterior (Luizianne (PT), (2004-2012)). Nesse sentido, há uma valorização dos conceitos recomendados pela reforma administrativa municipal que gesta a agência e aponta para o modelo de gestão a ser implementado pela nova administração municipal. Ressalte-se que esse modelo foi baseado no estudo realizado por uma escola de negócios: a Fundação Dom Cabral.

Com o apoio do Eudoro, foi formado o GT de Fiscalização Integrada, que deu andamento ao processo de reprogramação da fiscalização a partir da observância dos modelos de fiscalização de Belo Horizonte e Brasília, coincidindo com a reforma administrativa da prefeitura de Fortaleza proposta a partir de um estudo da Fundação Dom Cabral. (Gestor 1)

Aqui, a fala do gestor revela um dado importante acerca do gerencialismo como modelo administrativo do Estado neoliberal: os estudos que permearam a proposta de reforma administrativa foram realizados e pautados pela visão empresarial da escola de negócios Fundação Dom Cabral que, lançando mão de ferramentas de gestão de negócios e soluções educacionais para o desenvolvimento empresarial, elaborou suas análises acerca da administração pública municipal sob os critérios e princípios baseados nesta visão.

Considerando o contexto de dominância financeira como categoria analítica que fundamenta todo o contexto das políticas públicas contemporâneas do Estado ajustador, é importante ressaltar que a Fundação Dom Cabral tem como apoio institucional o Banco Alfa, banco comercial brasileiro cujo conglomerado financeiro é composto por empresas de diversos segmentos como financeiro, seguros, agronegócio, materiais de construção, alimentos, cultura, comunicação, indústria de couros e hoteleiro como o próprio site da instituição apresenta.

A presença dessa instituição, assim como a *Bloomberg Philanthropies*, instituição que reúne todas as empresas que recebem caridade para o bilionário Michael Bloomberg, ex-prefeito de Nova Iorque entre os anos de 2002 e 2013 e pré-candidato à presidência dos



Estados Unidos pelo partido democrata, dentro da *Bloomberg Family Foudation*, nas ações da administração pública do município de Fortaleza aponta o estreitamento entre a visão empresarial e a visão de gestão pública contemporânea do então prefeito Roberto Cláudio (PDT).

Sediada em Nova Iorque, a *Bloomberg Philanthropies* atua em cinco áreas: artes, educação, meio ambiente, inovação governamental e saúde pública, através de parceria público privadas e programas que promovem a relação entre mercado, governo e universidades em busca de inovação governamental.

Parte dos recursos destinados aos programas da *Bloomberg Philanthropies* vem da *Bloomberg L.P.*, uma empresa de tecnologia e dados para o mercado financeiro e agência de notícias operacional em todo o mundo com sede também em Nova York, fundada por Michael Bloomberg em 1981.

O próprio site da *Bloomberg L. P.* declara que grande parte do lucro da empresa financeira global de tecnologia financia a *Bloomberg Philanthropies* e a *Bloomberg Associates*, uma consultoria *pro bono* que trabalha com prefeitos e atividades filantrópicas através da *Bloomberg L.P.*.

A presença da logo da *Bloomberg Philanthropies* nas propagandas da Prefeitura Municipal de Fortaleza chamou atenção na fase exploratória desta pesquisa. Sua presença se deve ao apoio técnico e financeiro da instituição em virtude da participação da cidade de Fortaleza no programa “Iniciativa Bloomberg para Segurança Viária”.

Em 2015, Fortaleza foi uma das cidades selecionadas para receber recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento e implantação de uma política de segurança no trânsito com foco nos pedestres. Daí nascem a ações pertinentes à política de mobilidade urbana na cidade.

As cidades finalistas, segundo o site da *Bloomberg Philanthropies*, devem seguir as seguintes diretrizes: apresentar uma questão social ou econômica grave que esteja atrapalhando o desenvolvimento da cidade; aprimorar a rede de atendimento aos cidadãos; e criar eficiência no trabalho da administração pública com envolvimento da população e transparência administrativa dos processos.

A observância dessas diretrizes daria às finalistas o acesso à premiação de milhões de dólares para ajudar na implantação de suas propostas e participar de uma rede de inovações apoiada também pela rede de parceiros da *Blommberg Philanthropies*, dentre os quais o *Centre for Public Impact* (CPI), uma organização sem fins lucrativos financiado pelo

*Boston Consulting Group*, uma empresa de consultoria empresarial com sede em Boston, nos Estados Unidos, mas escritórios também no Brasil, dedicada a melhorar o impacto positivo dos governantes pelo mundo.

Segundo a Prefeitura Municipal de Fortaleza, “A política de segurança viária da Prefeitura de Fortaleza é apoiada pela Iniciativa *Bloomberg*, com consultoria e apoio técnico nas áreas de dados, fiscalização, comunicação e desenho urbano<sup>40</sup>”. É importante ressaltar que além do apoio técnico e consultoria como menciona o site da Prefeitura Municipal de Fortaleza, a “Iniciativa *Bloomberg*” também garante os recursos financeiros às cidades contempladas.

Além disso, em 2020, Fortaleza foi contemplada com o reinvestimento dos recursos do referido programa na condição de “Cidade Mentora”, como foi anunciado em Estocolmo, capital da Suécia, na véspera da 3ª Conferência Ministerial Global sobre Segurança Viária, organizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo governo sueco dia 18 de fevereiro de 2020, a promoção da cidade em escala mundial foi alavancada com sua participação nas atividades da *Bloomberg Philanthropies*.

Esse achado da pesquisa exploratória traz consigo a confirmação das categorias analíticas abordadas no referencial teórico da pesquisa, que além do profissionalismo e efficientismo como características do modelo de gestão identificado na administração pública da cidade de Fortaleza, o gerencialismo, o estreitamento do setor público com outros setores, inclusive financeiro, para buscar formas de atrair investimento, manter a boa performance fiscal e afirmar o ajuste fiscal.

Essa condição de financerização do Estado, que busca o ajuste necessário para favorecer sua performance fiscal e tornar essa condição um atrativo para garantir investimentos em obras públicas, como as obras no sistema viário da cidade de Fortaleza, como é o caso do investimento da *Bloomberg Philanthropies*, evidencia a dominância financeira do regime em vigor no modelo neoliberal de gestão pública, no qual a questão econômica permanece em evidência.

Nessa perspectiva gerencial, além da supremacia da questão financeira e o efficientismo na promoção do ajuste fiscal, a precarização, promovida pelo profissionalismo exigido pelo modelo de gestão no Estado ajustador, manifesta-se em diversos aspectos.

O que se percebe com as medidas adotadas pela Agefis, como o aumento das atribuições dos fiscais, a partir da introdução do conceito de fiscalização integrada, com

---

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-e-escolhida-como-cidade-mentora-pela-fundacao-bloomberg>

unificação da carreira pelo novo PCCS e com a gratificação por produtividade instituída nos moldes da metodologia produtivista, é que essa profissionalização no serviço público em virtude da integração revela o próprio conceito de eficiência declarado pelo gestor.

Antigamente, para aumentar o quadro de fiscais para um determinado assunto, era preciso fazer concurso para um cargo específico, hoje você não precisa mais disso, você pode capacitar os fiscais que você já tem com conhecimentos mais específicos...Eficiência é você atingir o maior resultado possível dispondo dos recursos que você tem. É fazer mais com menos.  
(Gestor 1)

Para o gestor, aumentar as atribuições dos fiscais possibilita um maior campo de atuação para a arrecadação através das multas e das taxas de licenciamentos aliadas à desburocratização e flexibilização da legislação apresentada pela pesquisa documental na trajetória e contexto da política.

Outro conceito interessante apresentado pelo gestor e que também permeia a política municipal de fiscalização, e que se relaciona com a generalização presente na fiscalização integrada, é a eficiência.

Eficiência é uma qualidade que expressa o melhor uso dos recursos empregados. Se conseguimos realizar mais fiscalizações com a mesma qualidade e consumindo o mesmo recurso, estaremos sendo eficientes. Eu acho que uma fiscalização que cobra as licenças é uma fiscalização de qualidade. Talvez o que se questione seja a necessidade de uma fiscalização com profundidade. Essa é uma discussão válida.  
(Gestor 1)

É interessante perceber que na literatura, o conceito de eficiência aparece relacionado com a condição de qualidade, ou seja, de melhor uso dos recursos no contexto organizacional. Nesse caso, atingir o melhor resultado seria uma consequência do melhor uso dos recursos.

No sentido econômico puro, a definição de eficiência é baseada nos estudos de Pareto sobre os mercados competitivos, nos quais a “eficiência de Pareto” (ótimo de Pareto) é a situação em que, considerando a eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto, é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro. Para isso, a economia só deve produzir o que o consumidor quer comprar. (ARAGÃO, 1997. p, 106)

Ao observar a fala do gestor, percebe-se que o conceito de eficiência que melhor se adequa à sua definição é o de que a fiscalização só deve produzir o que Estado quer comprar, uma vez que, para empregar melhor os recursos, seria necessário ouvir os fiscais de campo, pois eles conhecem as diferentes realidades da cidade de Fortaleza e os gargalos da

rotina da fiscalização. Por isso, faz-se necessária a compreensão da configuração de Estado que gere a fiscalização.

Aqui chamamos a atenção para a lei de criação da Agefis, na qual o Estado que a cria também a vincula ao gabinete do prefeito, como declara o artigo 1º da sua lei que a criou, lei complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014. Ou seja, a sua atuação é condicionada à aprovação do gabinete do prefeito.

O conceito de eficiência, descrito pelo gestor, aponta para a evidência da questão econômica na política municipal de fiscalização, quando essa eficiência se manifesta na proposição da metodologia de trabalho proposta pela Agefis. Essa abordagem justificaria também o discurso das pautas comuns, o que tornaria a padronização aceitável.

Embora não haja nenhum documento que traga o conceito do que seriam as pautas comuns, o gestor as define como vitorias que não requerem conhecimento técnico específico como no caso da cobrança de licenças municipais.

Essa fala conflita diretamente com a percepção dos fiscais em relação ao trabalho de cobrança de licença, para eles, vazio de significado, com perfil arrecadatório e sem relação com o objetivo maior da fiscalização: o zelo da urbe.

No caso das pautas comuns, como o licenciamento, o fiscal generalista precisa saber preencher o auto de infração, conhecer a legislação e manejar as ferramentas como os planos de fiscalização, roteiros e procedimentos elaborados pela Agefis, pois o licenciamento é também um mecanismo pedagógico, um contrato entre o empreendedor, construtor e a prefeitura no qual o cidadão aprende os requisitos legais para funcionamento do seu negócio ou a execução de uma obra. ( Gestor 1)  
Existem alguns níveis de competência que são intrínsecos à formação do fiscal e alguns que não são. Pedir licenciamento não é. Medir um recuo também não. Nossa compreensão é de que você não precisa ser engenheiro para medir um recuo, você, no máximo, vai precisar de uma capacitação para saber o que é um recuo. Isso seriam as pautas comuns. (Gestor 1)

A definição das pautas comuns se manifesta nos planos de fiscalização que são elaborados pela Agefis, quando no roteiro e procedimento exige que o fiscal cobre os licenciamentos municipais. É básico o fiscal, ao atender qualquer demanda, estar apto a cobrar a licença sanitária, o alvará de funcionamento, a licença ambiental, a licença de publicidade, o PGRS, o alvará de construção, a licença sonora. (Gestor 1)

Ao longo do tempo, os fiscais podem ser capacitados para atuar em assuntos específicos. Porém, reconheço que existem assuntos especiais que exigem formações específicas. Mas isso não deve ser encarado de forma negativa pelo fiscal, mas positiva, pois é uma oportunidade de experimentar por áreas diferentes de conhecimento ao longo da carreira. A ideia de que todo mundo deve saber fazer tudo é um mito a partir, talvez, de uma falha de comunicação que tem sido disseminada. (Gestor 1)

É interessante que apesar da harmonia na fala dos gestores, os entrevistados que além de gestores também são fiscais, reconhecem, que a qualidade, com a generalização, é uma exigência difícil de ser praticada.

Eu vejo a fiscalização integrada, num certo aspecto, de maneira positiva, porque como fiscal de campo eu recebia reclamação do contribuinte de receber muitas fiscalizações. Com a fiscalização integrada, reduzir o número de vistorias foi bom. Mas também há aspectos negativos, pois o fiscal não consegue se aprofundar em todas as áreas de atuação. Mas para sanar isso, tem os planos de fiscalização que ajuda a aprofundar o conhecimento necessário para aquela ação. Não dá pra cobrar isso no dia a dia porque para profundidade na fiscalização, o fiscal teria passar mais de uma hora somente num aspecto da demanda. (Gestor 2)

Até do ponto de vista da capacitação, alternativa tão defendida pelos gestores como solução ao entrave gerado pela generalização do trabalho do fiscal para a execução de atividades tão distintas, os entrevistados que são fiscais além de gestores, reconhecem que, com a unificação da carreira, a generalização constitui um entrave à própria capacitação de um grupo tão distinto de fiscais tanto em relação a sua formação profissional e acadêmica quanto à sua experiência de trabalho e atuação na fiscalização desde a sua admissão na carreira.

### ***5.1.2 A precarização no serviço público: o precariado da fiscalização***

O profissionalismo na gestão pública é uma das características do gerencialismo, apresentadas no referencial teórico por Bresser (1995) em sua proposta de reforma gerencial do estado brasileiro, como alternativa de modernização do serviço público para superação da burocracia e garantia do ajuste fiscal.

A narcotização<sup>41</sup> (ECO, 1984) do que é público afim de se propor a lógica do setor privado como solução, como defende a reforma administrativa de Bresser (1995) no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), replicada no Estado do Ceará no governo de Tasso Jereissati (1987-1991) e em Fortaleza, no governo Juraci Magalhães (1997-2004) com a criação das secretarias regionais, atende as intencionalidades políticas que a agenda neoliberal (HARVEY, 2005).

---

<sup>41</sup> Os conceitos de narcotização e magnificação são estratégias enunciativas utilizadas na construção do discurso, no qual a relevância é expressa pela propriedade semântica da magnificação em detrimento do elemento não relevante que passa a ser narcotizado. A relevância possui um destaque positivo pela magnificação. Quando um aspecto é magnificado, necessariamente outro é narcotizado. ECO, U. (1984). Conceito de Texto. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Apesar da análise da configuração de Estado manifesto na gestão municipal da prefeita Luizianne Lins (2004-2012) não ser objeto dessa pesquisa, foi no seu governo que a fiscalização municipal teve o seu quadro de servidores acrescido com o concurso de 2010 para fiscal municipal geral. Aqui, destaca-se o nascimento do modelo generalista de fiscalização quando o concurso exige formação de nível superior em qualquer área para o cargo de fiscal. Porém, na execução da fiscalização pelas secretarias regionais, mantêm-se uma divisão especializada do trabalho entre controle urbano, vigilância sanitária, fiscalização consumerista e fiscalização ambiental.

A gestão Roberto Cláudio (2013 – 2020), ao adotar a reforma da administração pública municipal, evidencia características mais semelhantes às administrações gerencialistas, assimilando valores e princípios da iniciativa privada na gestão pública.

Essa reconfiguração do Estado revela a influência e até a intervenção do setor privado na prestação do serviço público, o que justificaria a implantação da lógica produtivista do setor privado no setor público.

Para essa reconfiguração, é preciso que, primeiramente, o setor público incorpore o discurso efficientista à medida que ele promete melhores resultados. Esse discurso precisa de um modelo administrativo que o empodere, uma gestão mais profissionalizada como propõe o modelo gerencialista.

Os documentos que constroem a trajetória da política de fiscalização da cidade de Fortaleza revelam a admissão desse modelo administrativo, por meio de reformas administrativas no âmbito municipal, em meados de 1997, na gestão do prefeito Juraci Magalhães (1997-2004), com a criação das subprefeituras nas secretarias regionais, e na gestão Roberto Cláudio (2013-2020) com a alteração da estrutura organizacional das secretarias regionais e criação da Agefis, dentre outras medidas.

Observando a trajetória do próprio Estado no âmbito municipal, é possível identificar o discurso, por parte dos gestores, carregado de características da gestão gerencial. O vocabulário corporativo e o estreitamento, entre diferentes gestores, com a visão empresarial foi um aspecto que chamou atenção durante a fase exploratória da pesquisa e também nas falas dos entrevistados.

Um exemplo disso é a justificativa, na qual os gestores se baseiam, para tentar explicar a introdução da lógica mercadológica no cálculo da produtividade do serviço público prestado pelo fiscal. Nesse caso, os gestores tendem a acreditar que essa mudança é uma

forma de demonstrar uma espécie de preocupação efetiva com os fiscais que, possivelmente, estejam negligenciando a jornada de trabalho em prol de outras atividades remuneratórias.

Embora não haja nenhum estudo ou avaliação que sustente essa hipótese, ela parece ser forte o suficiente para mover toda a estrutura administrativa do órgão na introdução de uma nova metodologia de trabalho e um novo comportamento da gestão das ações de fiscalização.

Eles acreditam que sendo mais profissionais com a cobrança de resultados punirão aqueles que, teoricamente, não trabalham. A questão é: e quanto aqueles que trabalham, o que tem sido feito para que continuem desempenhando suas funções com segurança e eficiência?

Acredito que pela nossa carga horária ser de seis horas, muitas pessoas tem a fiscalização como segunda ou terceira fonte de renda e não estão preocupadas com isso aqui. E isso já existia antes da Agefis. E já tem outras pessoas que não acreditam mesmo é no serviço público, não dão valor ao que a gente faz e, talvez, por isso não se comprometem com o trabalho. (Gestor 3)

A produtividade é uma forma de compensar aquele fiscal que trabalha, porque não é justo o cara que não trabalha ganhar o mesmo que aquele que trabalha. Existem muitas pessoas que fazem da fiscalização um bico e isso é desrespeitoso. (Gestor 1)

A gente sabe que sempre existiu, na fiscalização, aqueles que nunca valorizaram o serviço público e que tem a carreira de fiscal como uma segunda atividade remuneratória. Eles dedicam maior parte do seu tempo a essa outra atividade que passou a ser a principal e tomou o lugar da fiscalização e isso não é justo com os fiscais que se dedicam ao trabalho e cumprem sua carga horária. (Gestor 2)

É interessante que tudo o que é planejado pela Agefis, é feito pensando sempre naqueles fiscais que não trabalham. Mas, mesmo assim, esses que supostamente não trabalham não são entregues à corregedoria, que é o departamento competente para cuidar desse tipo de situação. Departamento de planejamento, de logística, de capacitação, de gerenciamento das ações de fiscalização tem que tá preocupado com quem trabalha. Do jeito que tá, quem acaba sofrendo são os que trabalham, pois serão mais cobrados, sempre sob desconfiança, sob condições pouco favoráveis. E quando estes necessitam de apoio da agência quando são caluniados, o órgão fica em silêncio. Quem nunca trabalhou, continua sem trabalhar e assim será. Enquanto quem está no campo trabalhando, está com a corda no pescoço, cobrado, cansado, desmotivado. (Fiscal 9)

Ao observarmos as falas dos entrevistados, é possível identificar a visão uníssona dos gestores acerca do profissionalismo como alternativa de valorizar o serviço público que eles acreditam que os fiscais não valorizam.

Além disso, a contradição da fala dos gestores com a fala dos fiscais de campo revela que a postura adotada pela agência na profissionalização do serviço público, prestado pela fiscalização, não impede os insubordinados de exercerem a sua insubordinação, mas pressiona os que se submetem às diretrizes da política municipal de fiscalização. E mais adiante, perceberemos que os precariza.

Nessa expressão do gerencialismo na administração pública de Fortaleza é interessante observar a criação da Agefis, uma autarquia, que num processo de descentralização realizado numa reforma administrativa, transfere a fiscalização da administração pública direta para a administração pública indireta, porém com o objetivo de melhor controlar o trabalho e o resultado do trabalho da fiscalização.

Como exposto no referencial teórico, Bresser (1995) reconhece que a descentralização, característica do modelo gerencial de gestão pública e também característica do fenômeno neoliberal presente nessa configuração de Estado gerencial, apresenta-se de forma conflituosa, de modo a apreender dois movimentos distintos, nos quais a gestão pública descentraliza para melhor controlar as ações do Estado em favor do ajuste fiscal.

Um dos aspectos da profissionalização da atuação do fiscal é a adoção do modelo de fiscalização integrada, cujo conceito antecede a criação da agência, porém é a Agefis que o implanta na fiscalização de Fortaleza.

O relatório do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013, traz o conceito de integração da fiscalização para o novo modelo de fiscalização a ser adotado pela gestão como base para a nova prática fiscalizatória a partir da criação da Agefis, no qual procedimentos fiscalizatórios diversos são aglutinados numa mesma vistoria por meio da padronização.

Antes, eram realizadas múltiplas vistorias específicas, com profissionais tecnicamente qualificados para determinada especificidade, porém existiam padrões diferenciados de execução e de interpretação da ação fiscalizatória por cada distrito de meio ambiente e secretaria temática. Reconhecia-se a necessidade de organização, capacitação e de estruturação da fiscalização.

A trajetória da política revela, através dos documentos oficiais, que o objetivo desse Grupo de Trabalho era de conhecer modelos de fiscalização integrada já implantados em outros locais, bem como de resgatar e analisar estudos já realizados pelo próprio município relativos à implantação da modalidade de fiscalização integrada. Foi esse grupo que formulou o seguinte conceito de integração: “Integrar é juntar competências: o mesmo fiscal será capacitado para desenvolver várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e autuará em qualquer área temática<sup>42</sup>”

Embora o referido Grupo de Trabalho tenha sido composto também por fiscais, o conceito de integração expressou uma percepção de integração diferente dos fiscais

---

<sup>42</sup> Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 21



entrevistados nesta pesquisa, que acreditavam que a integração seria positiva se fosse expressa por uma equipe multidisciplinar, formada por especialistas em distintas áreas de fiscalização.

A Agefis acredita na criação do super fiscal, onde todo mundo tem que fazer tudo e isso é impossível. São muitas leis, muito conteúdo e é impossível dominar tudo. Ainda que se tenha capacitação, essa capacitação é só leitura da lei e no outro dia jogam a gente no campo. A gente vai pro campo inseguro, sem saber fazer nada, erra e fica desmotivado. (Fiscal 3)

A ideia do super fiscal atrapalha a qualidade do nosso trabalho que além de relatar tudo o que precisa ser feito para atender as condições sanitárias exigidas, explicar quais modificações precisam ser feitas, explicar o procedimento para atender as modificações, explicar a lei, o processo fiscalizatório que não se encerra ali, ainda tenho que sensibilizar o fiscalizado sobre um conceito de higiene que ele nunca ouviu falar, que ele não sabe que existe. Não há espaço, nem tempo para cobrar outras licenças, aplicar outras legislações. Isso é humanamente impossível. (Fiscal 13)

Eu passei muito tempo da minha vida profissional trabalhando com limpeza urbana. Quando fomos chamados para compor o quadro de fiscalização da Agefis, ficamos felizes com a chance de continuar trabalhando para melhorar a cidade. Mas quando eu vi o tanto de legislação que eu tinha que dar conta, eu entrei em pânico, eu até adoeci. Adoeci mesmo. Eu me senti totalmente incapaz e com medo e essa pressão emocional me fez adoecer. (Fiscal 4)

A capacitação da Agefis, com foco na padronização, tenta criar uma massa de fiscais que saibam fazer tudo e mesmo sabendo que isso não funciona, aceita que a gente vá ao campo assim. Quando sabemos que tem capacitação, a gente participa porque é um dia a menos no campo, no sol quente, mas a gente volta pro campo com mais dúvida e mais desmotivado porque a sensação de ser questionado pelo fiscalizado e não saber responder é terrível. Sem contar que as coisas mudam a toda hora na Agefis e tudo é feito sem que alguém assuma a responsabilidade oficialmente. Diretrizes importantes são dadas via whatsapp. (Fiscal 9)

Não existe integração nem com os outros órgãos que deveriam trabalhar em parceria com a fiscalização. E nesses órgãos parceiros também não há padronização, cada equipe trabalha de um jeito e isso compromete, às vezes, as operações de fiscalização. (Fiscal 8)

Já para a gestão, o conceito de integração tenta se aproximar daquilo que foi proposto pelo Relatório do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada e que harmoniza com as competências da agência descritas na sua lei de criação, das quais destacam-se a padronização e execução do método de trabalho, assim como também harmoniza com a unificação da carreira e generalização das atribuições do novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários.

A integração é um conceito em construção e que tomou como base a proposta de Belo Horizonte e Brasília. Ela começa com a concentração de competências num órgão de fiscalização que tem vários clientes de fiscalização como secretarias que demandam por fiscalização e demais interlocutores da prefeitura, além da sociedade, ministério público. Outro aspecto é a unificação da carreira. Antes existiam diversos cargos, dentro da carreira de fiscalização, com limitações. Cada um com seu próprio segmento de atuação de fiscalização. Então, a unificação da carreira, a partir do

novo pccs, é criação do cargo de fiscal municipal, o qual pode atuar em qualquer assunto de fiscalização desde que bem qualificado. Com uma qualificação específica, um grupo de fiscais pode atuar num assunto específico. (Gestor 1)

Acredito que a fiscalização precisava ser reorganizada. Não havia padrão, as regionais faziam de qualquer jeito e todas agiam diferente umas das outras, inclusive a Seuma. A padronização acaba com essa desigualdade e organiza a fiscalização. Eu acho que isso impõe respeito ao nosso trabalho. (Gestor 3)

É fato que a agência trouxe visibilidade sobre o nosso trabalho e acredito que o fato de haver uma padronização para organizar as ações e acabar com aquela ideia de que o Procon fiscalizava de um jeito, a Seuma de outro e as regionais de outro nos ajudou a construir essa visão. Os roteiros e procedimentos ajudam a organizar o trabalho de campo. (Gestor 2)

A integração possibilita a realização de trabalhos mais intensos com pautas que são comuns...Existe a fiscalização para a cobrança de licenciamento e a fiscalização para as condicionantes da licença. São dois níveis de profundidade. No nosso conceito, todos os fiscais devem compreender quais são as licenças exigíveis em cada caso. Trata-se de uma pauta comum. Todo fiscal deve saber que um estabelecimento com chaminé precisa de licença ambiental. (Gestor 1)

Aqui, o gestor traz a sua percepção de que a valorização da carreira está diretamente relacionada com o processo de solidificação do órgão que trouxe visibilidade para a fiscalização. Quanto a visibilidade, há uma concordância sobre o fato da agência ter lançado luz sobre o trabalho da fiscalização, mas com algumas ressalvas como destacam os fiscais entrevistados:

A agência trouxe visibilidade para a fiscalização. Hoje, Fortaleza sabe que ela existe, sabe onde fazer uma denúncia e isso é importante porque tem muita coisa errada na cidade. Mas as pessoas ainda têm dificuldade de saber o que é “Agefis”. Sempre temos que explicar o que o órgão faz. Por isso, na maioria das vezes nos apresentamos mesmo como fiscalização da prefeitura que é mesmo como nós nos identificamos. (Fiscal 11)

A maior questão que a Agefis prometeu foi a padronização para organizar a fiscalização e acabar com as discrepâncias. Mas ela não tá funcionando, pode ser por uma questão política, na qual o gerente, mesmo sendo fiscal, tende a acatar os interesses do vereador que o colocou no cargo. Ou porque as pessoas que planejam essa padronização não têm a menor ideia do que é fiscalizar na a cidade e acatam as sugestões e diretrizes de quem nem mesmo é fiscal. O discurso existe e é bom. Mas na prática a integração não acontece. A fiscalização pode até estar na mídia, afinal eles precisam justificar o investimento do prefeito. Mas do que adiante, pra nós, ter visibilidade nessas condições? (Fiscal 7)

Olha, a Agefis até trouxe visibilidade para as ações que ela executa, mas ela nunca se dedicou a transformar o estigma do fiscal. Em nenhum lugar que a gente chega, as pessoas sabem o que é Agefis. Sempre temos que explicar o que ela é e o que faz. Por isso, eu prefiro me apresentar como fiscal da prefeitura. Não me sinto confortável em ser parte daquilo que ninguém conhece e que só pune. A visibilidade da Agefis é apenas para se auto promover. Ela não defende quando o fiscal é atacado, desrespeitado no exercício da sua função. Sendo assim, eu digo que é fácil dar visibilidade para algo que nunca teve visibilidade. Mas quero ver melhorar a cidade. Isso eu ainda não vi. (Fiscal 9)

Apesar das queixas dos entrevistados, 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. Para os fiscais, não participação efetiva daqueles que colocam em prática o que é pensado, elaborado e planejado pela agência. 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”<sup>43</sup>.

Dentre os entrevistados, somente quatro afirmaram acessar a intranet, canal virtual de comunicação disponibilizado pela Agefis para divulgação de suas ações, material didático e informações afins. Dentre os quatro, três são gestores. Os outros revelaram não ter interesse em construir uma relação com o órgão. Foi constatado que não há um interesse do fiscal de campo pelos assuntos que dizem respeito à agência.

Foi criada uma distância a nível de comunicação, um distanciamento. O fiscal de campo não se sente parte da Agefis. Um episódio interessante foi a Festa do Servidor Público desse ano, lá no Centro de Convenções. O pessoal da Agefis reservou umas cadeiras, mas nelas se concentraram o pessoal ligado à gestão, o pessoal da sede, que ocupam cargos. Os fiscais da regional preferiram ficar com os seus colegas da regional. (Fiscal 5)

Eu cumpro as ordens e tento fazer da melhor forma possível no campo. Minha motivação é o cuidado com a cidade. Não tenho expectativas quanto algum reconhecimento da agência. A metodologia da Agefis não é a meritocracia, não tem nada a ver com competência, mas com indicação política. (Fiscal 9)

Essa constatação chama atenção para um conflito entre o que a agência deveria ser e o que ela se tornou para o fiscal. A fim de sanar essa questão, as gerências de fiscalização optaram em desenvolver toda a sua comunicação com os subordinados por aplicativo de rede social e, orientados pela agência, utilizam o canal para compartilhar notícias a respeito da agência. Essa medida consegue levar ao conhecimento, dos fiscais, as ações da Agefis, mas não consegue desenvolver a empatia necessária para estreitar a relação destes com o órgão como se percebe nas entrevistas.

---

<sup>43</sup> Em novembro de 2014, no I Simpósio de Fiscalização Municipal de Fortaleza/CE realizado pela Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza – AFIM, no Hotel Marina Park, foi apresentado, aos fiscais, o organograma e a estrutura da Agência de Fiscalização de Fortaleza e a superintendência usou a expressão “a casa do fiscal” para estreitar o relacionamento do fiscal com o órgão que estava prestes a nascer em dezembro de 2014. Em maio de 2018, a Agefis realizou o evento “Encontro Agefis”, no qual apresentou o slogan “somos todos Agefis” na tentativa de congrega os todos os servidores da agência. Nessa ocasião, a presença foi obrigatoriamente registrada no evento, sob pena de admitir falta em virtude do não comparecimento.

Esse cenário também leva à reflexão acerca da retórica do discurso da agência acerca dos resultados e da lógica produtivista para alcança-los, das justificativas para a pseudoparticipação dos fiscais na construção da política e para as contradições entre a eficiência proposta e a deficiência do processo de trabalho que sacrifica a qualidade e o verdadeiro objetivo da fiscalização.

O sacrifício da qualidade no resultado do trabalho e a distorção do verdadeiro objetivo da fiscalização, aliado ao fato de não serem ouvidos, são as maiores queixas dos fiscais de campo. Segundo eles, são queixas que pesam na contribuição com a sua desmotivação e até corroboram com o desejo de que a agência acabasse como alguns declararam.

Pra mim, eu não acredito mais em nenhuma promessa sobre a Agefis. Ela já mostrou para que veio e, na minha opinião, ela veio para servir de cabide de emprego. Um órgão a mais para dar cargos na administração pública. Ela só é boa para quem está lá dentro no ar condicionado, se isentando das responsabilidades das ordens que são dadas a nós, porque não é nada documentado, com assinatura e carimbo. A gente trabalha nas piores condições possíveis e eles se auto promovem em cima do nosso sacrifício. (Fiscal 11)

A Agefis poderia ser muito mais se não fossem os egos de quem está lá dentro. Pessoal nunca foi chefe e se deslumbra, começa a atrapalhar nosso trabalho, prejudicar. Pessoas que nunca trabalharam em campo e que, além disso tem uma visão deturpada do fiscal de campo, estão lá planejando o trabalho de campo. Olha a ironia! Não há diretrizes oficiais, consultas jurídicas, publicações que responsabilizem os diretores e gerentes pelas tomadas de decisão. O roteiro que está valendo é uma planilha de excel, não há um documento oficial homologado, assinado por um responsável. O fiscal de campo não tem direito a nada, nem a gozar os seus direitos. Mas o pessoal lá de dentro participa de operações que são remuneradas, participa de cursos e eventos promovidos pela gestão e somente entre eles há revezamento de cargos. É triste, porque tem tanta gente capaz que poderia tá fazendo um ótimo trabalho e a cidade poderia estar com outra cara. (Fiscal 9)

Em entrevistas, os três gestores trouxeram um discurso similar acerca da queixa dos fiscais de não se sentirem contemplados na construção da política municipal de fiscalização. Perceba a visão da gestão sobre o que significa o desejo de participação dos fiscais sobre os rumos do seu próprio trabalho:

Há uma diferença entre ser ouvido e ser atendido. Às vezes, a gente quer ser ouvido e quer ser atendido, mas nem sempre a gente pode ser atendido, a gente pode ser ouvido. E quando a pessoa não é atendida, acha que não foi ouvida. Mas existem os momentos, que eu percebo que, realmente, não são ouvidos. (Gestor 3)

Somos 500 aqui dentro, se a gente for perguntar para cada um a opinião sobre o preenchimento do auto, a gestão não caminha. Não é possível contemplar perfeitamente a vontade de cada um... A fiscalização tem na Agefis uma oportunidade que o prefeito deu. Até o superintendente é fiscal. E isso não pode ser esquecido. (Gestor 1)

O fiscal precisa construir um ambiente favorável para ele trabalhar. A gente precisa que o fiscal se engaje nesse trabalho e nessa visão. Esta gestão deu todas as sinalizações e aberturas possíveis para que a própria categoria construísse a Agefis. Hoje, você conta nos dedos os cargos preenchidos por profissionais que não são fiscais na agência. Como podemos dizer que os fiscais não foram ouvidos? (Gestor 1)

A Agefis tem reuniões semanais com os gerentes para ouvir sobre o trabalho de cada gerência. Os gerentes repassam a demanda dos fiscais. Antigamente, não era possível ter esse tipo de acesso ao secretário da regional. Eu vejo que, hoje, o fiscal é muito mais contemplado pelo seu gerente do que antigamente na regional. E ainda tem as operações, onde os gestores se reúnem com os fiscais antes e depois das operações para ouvi-los. (Gestor 2)

Porém, a fala dos fiscais destoa da interpretação dos gestores acerca da ideia de participação do fiscal na construção do trabalho da agência, ou seja, a fiscalização da cidade de Fortaleza.

Parece que o trabalho do pessoal da Agefis é se dedicar a criar formas de puxar os fiscais do campo para trás. Nada é feito pensando no que a gente passa no campo. Nada é feito para que o nosso trabalho seja menos humilhante, menos degradante, nem mesmo o apoio da guarda, quando solicitamos, é providenciado. Nunca somos ouvidos. Para a Agefis, a gente não trabalha. Eu pergunto: se não temos credibilidade com o próprio órgão, como teremos na rua, o representando? (Fiscal 8)

Como você pode resumir mil artigos num roteiro de algumas páginas? E pior, nossa ação em campo foi atrelada, através de uma portaria, a esse roteiro. Um roteiro cheio de lacunas, com uma legislação que não contempla a maioria das situações cotidianas que a fiscalização lida em campo. Essa, pra mim, é a maior prova de que a gente não participa da construção de nada dessa política. E que o pequeno grupo de gestores da Agefis que participa não entende nada da realidade lá fora. (Fiscal 3)

Sobre a falta de identidade do fiscal com a agência, em virtude da sua percepção de não participação da construção da Agefis, ao reconhecer a não escuta efetiva de sua experiência no campo e do seu conhecimento da realidade da cidade e de suas particularidades, percebeu-se a falta de consenso no reconhecimento dessa realidade como um gargalo da política por parte dos gestores.

Ao longo da realização dessa pesquisa, fatos novos foram surgindo na dinâmica do serviço público prestado pela administração pública da cidade de Fortaleza e que estão relacionados com a construção do contexto da referida política. A importância da narração desses fatos está na revelação da sua relação com as categorias analíticas debatidas pela pesquisa.

Aqui cabe o destaque da fala do então prefeito, Roberto Cláudio (PDT), acerca das contas públicas de 2020, na abertura do 1º Período Legislativo de 2020 da 18ª Legislatura da Câmara Municipal de Fortaleza, quando admitiu ter pago no ano passado todas as dívidas passadas, inclusive de outras gestões:

Fizemos isso sem prejudicar o dinheiro em caixa. Em qualquer tipo de indicativo fiscal, Fortaleza está entre as cinco melhores economias do Brasil. Entregarei a cidade em uma situação fiscal e financeira bem melhor de quando recebi. Devemos isso às pessoas talentosas e comprometidas envolvidas nesta gestão. Estamos com as condições a nosso favor, vamos agora trabalhar para entregar o restante das melhorias, contando com o apoio dos vereadores da Câmara Municipal. (Disponível em: < <https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/02/03/roberto-claudio-realiza-prestacao-de-contas-durante-a-solenidade-de-abertura-dos-trabalhos-legislativos/>>. Acesso em 05 de mar de 2020)

Outro exemplo disso foi o evento *Hackathon de Inovação na Gestão Municipal*. O evento foi parte da programação da quarta edição do Seminário de Políticas Públicas Inovadoras para a Cidade ocorrido nos dias 04, 05 e 06 de março de 2020 no Centro de Eventos da cidade.

O próprio site oficial da prefeitura municipal de Fortaleza esclareceu o conceito de *Hackathon* como uma modalidade de capacitação e trabalho que investe e busca soluções de problemas de forma coletiva e colaborativa, na qual grupos de trabalho sugerem projetos, ideias e respostas para questões específicas com o uso da tecnologia ou não.

O site ainda afirma que o objetivo dessa modalidade é gerar impactos positivos na eficiência operacional e capacitar servidores nessa metodologia interativa para refletir os desafios e complexidade de se criar soluções inovadoras para a gestão municipal.

Dentre as temáticas dos trabalhos tem a chamada Gestão Inteligente que tem como subtemas a desburocratização, virtualização de processos, inovação de fluxos, parcerias público privadas. E, curiosamente, o subtema Gestão de Pessoas, que tem por tópicos a valorização da força de trabalho, os desafios da produtividade e o futuro da carreira de servidor público.

A inovação é uma das características do modelo gerencialista de gestão pública proposto por Bresser (1995). Semelhante ao setor privado, a inovação no setor público foca na gestão de resultados, na reestruturação organizacional e questões técnicas, desenvolvendo ações de descentralização, parceria com o mercado para a provisão de bens e serviços de interesse público, foco nas questões financeiras por meio do ajuste fiscal, na performance e no resultado, por meio da precarização. (LARBI, 1999)

O secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Philippe Nottingham, responsável pela realização do *Hackathon*, destacou a absorção do conceito de inovação por parte dos servidores municipais afirmando que “Saiu muita coisa boa. Nosso servidor incorporou o conceito de inovação que vem sendo tão estimulado pela gestão. O

Hackathon confirmou isso. A adesão, a participação e o retorno superaram nossa expectativa”, em entrevista<sup>44</sup> durante o evento.

Aqui destacamos a participação de servidores do corpo administrativo da Agefis no evento, cujos temas e subtemas apontam para o *managerialismo* (CHANLAT, 1998) não somente por meio da nomenclatura e dos valores nela presentes, mas é interessante como os gestores se propõe a estudar esses temas e mesmo assim as queixas dos fiscais sobre não serem ouvidos, sentirem-se desvalorizados, desmotivados e não se sentirem parte do órgão são frequentes.

Um dos fatores de desmotivação elencado pelos fiscais é a insegurança no desempenho da função. Sobre essa insegurança, percebeu-se que foi comum, na fala dos gestores, mesmos os que são fiscais de carreira, a subestimação do perigo ao qual os fiscais estão expostos no trabalho de campo. Não há registro, por parte da agência, de um planejamento que envolva avaliação do risco em operações de fiscalização e rotinas fiscalizatórias. Assim como também não há registro de avaliação acerca dessas operações, a não ser dados estatísticos acerca dos resultados reunidos pela Gerência de Monitoramento e Avaliação, a saber, o número de ordens de serviço atendidas e documentos fiscais gerados.

Assim como também não há uma estatística de regularização a partir do que foi fiscalizado ou até mesmo autuado. Mas sobra uma preocupação excessiva com o trabalho que vem deixando de ser feito por profissionais que, mesmo antes da Agefis, não zelavam pela fiscalização. E sob a justificativa da existência de fiscais que não trabalham, a cobrança sobre os que trabalham cresce cada vez mais.

E nessa obsessão pelos que não trabalham, dedica-se esforço, tempo e capacidade intelectual para tornar a rotina do campo cada vez mais pesada, numa lógica produtivista e mercadológica, com metas desconectadas da realidade, sacrificando o ânimo e o esforço de quem trabalha com zelo. Tudo isto para atender o ajuste fiscal.

Sobre a queixa dos fiscais de não serem ouvidos, assim como para todas as queixas apresentadas pelos fiscais, a gestão tem uma explicação que segue um roteiro: primeiro nega-se a existência do problema, depois se descontrói a fala do fiscal e se cria uma justificativa atenuada.

Para o gestor, é inaceitável que não haja participação dos fiscais na fiscalização, pois há um gerente que representa a fiscalização de cada secretaria regional, que se reúne

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://cearaagora.com.br/site/inteligencia-artificial-para-acelerar-licitacoes-vence-hackathon-de-inovacao/>. Acesso em: 13 de mar de 2020

semanalmente com o administrativo da Agefis, fato que está previsto no Regulamento Interno da agência como destaca o gestor:

Consta no regulamento da Agefis que existem os comitês gerenciais e executivo. O comitê gerencial deve ser executado pelos gerentes e aí se incluem os gerentes das diretorias e os gerentes de operações, que são os gerentes das Gerefi's. Eles se reúnem no comitê periodicamente e eles tem que trazer pauta para a reunião e lembrando que eles são fiscais. (Gestor 1)

A questão é que os gerentes estão muito mais comprometidos com seus cargos do que com a própria fiscalização, como declaram os fiscais:

Os gerentes não levam nossas demandas para as reuniões. Eles não querem demonstrar que estão fracassando, porque isso pode custar o cargo. Para nós não muda nada o fato de termos fiscais nos cargos decisivos da agência. Na verdade, é uma grande decepção. (Fiscal 11)

Pra mim, o meu trabalho é totalmente ineficiente. Tanto do ponto de vista da minha relação com o que eu faço, me tornei indiferente, robotizado, padronizado do jeito que eles querem. Não trabalho com prazer e não vejo resultado no que eu faço. Na regional que eu trabalho, a cidade não conseguiu perceber a existência da fiscalização. É um tal de enxugar gelo que desmotiva demais. (Fiscal 8)

Ainda sobre a falta de identidade do fiscal, a retórica do discurso da gestão em narcotizar a percepção do fiscal de não se sentir parte construtora da política, por não ser ouvido, mesmo sabendo que é a peça fundamental, detentora do conhecimento da cidade, especulações são feitas na tentativa de se construir a justificativa atenuante acerca de sua negação.

A gente, os gerentes, tem tentado inserir mais o fiscal na Agefis. Nas reuniões, todos os gerentes levam essa demanda, sobre a participação do fiscal da construção da política, para a agência. Acho que hoje, há uma abertura maior, mais do que antes. Um exemplo disso foi a construção dos últimos roteiros que contou com a participação de alguns fiscais. Mas nem sempre as pessoas querem participar. E isso eu não entendo, porque é a oportunidade de participar de algo que vai interferir diretamente na rotina de trabalho dela. (Gestor 2)

Sobre a composição desse discurso dos gestores, Bresser (1995) aponta para a retórica também como uma ferramenta de afirmação do gerencialismo quando o discurso de narcotização do que é público ganha força dentro da gestão pública e no imaginário da sociedade.

Quando se narcotiza o serviço público, atribuindo a ele características pejorativas, fica muito mais fácil introduzir uma alternativa que promete a superação de seus entraves. Nesse momento, a retórica magnifica as características da visão empresarial apontando para a modernização, profissionalismo, inovação, desburocratização, flexibilização, eficiência,



governança, metas e controle. E todo o serviço público passa a ser ressignificado, inclusive seu resultado e seu objetivo.

Considerando a ressignificação do trabalho no serviço público prestado pela fiscalização, a partir das mudanças implementadas pela Agefis, por meio da fala dos fiscais, é possível identificar que o controle dos processos de trabalho, o direcionamento das ações e dos resultados para atingir objetivos desconectados da realidade da atividade fiscalizatória, aumentou com o surgimento da agência.

Também se constatou uma a pressão para atender essa nova metodologia de trabalho, que resultou em precarização sob os aspectos da desconsideração do saber e da experiência do fiscal, da generalização das atribuições e do trabalho executado pelo fiscal, em virtude da padronização, sacrificando a qualidade do resultado do trabalho, além do aprofundamento da falta de identidade do fiscal com o órgão que pensa e planeja aquilo que ele executa em campo.

Apesar de existirem cargos ocupados por fiscais na agência, isso não faz nenhuma diferença para nós no campo. Nós continuamos não sendo ouvidos e eles continuam preocupados em se manterem nos cargos. Isso atrapalha o planejamento do trabalho que vai ser executado pela gente no campo, porque eles deveriam levar em consideração o fato de serem fiscais. (Fiscal 8)

A maior prova de que a Agefis não tem autonomia administrativa foi o que aconteceu recentemente com a gerência de fiscalização da secretaria regional do Centro. A exoneração do gerente, um fiscal de carreira que estava fazendo um excelente trabalho no Centro, por uma interferência política de um vereador, prova de que nada mudou e que não faz diferença nenhuma ter um superintendente fiscal. (Fiscal 10)

Essa vinculação da agência ao gabinete matou qualquer possibilidade de autonomia de qualquer natureza. E por causa disso, não faz diferença ter fiscal ocupando cargo. Nunca fomos, nem nunca seremos “somos todos Agefis”. Quem tem cargo, tá comprometido com o cargo ou com o dono do cargo. A interferência política nunca deixou de existir, só mudou de endereço. (Fiscal 11)

Também foi constatado que a pressão não se dá somente via operacionalização do trabalho, mas também nas reuniões propostas pela Agefis para fins específicos, nas quais, segundo os entrevistados há um roteiro, o que atesta a importância da retórica como ferramenta da afirmação das concepções gerencialistas.

Nas reuniões com a gestão, há um script. Ele funciona mais ou menos assim: tem que dá uma pressão no fiscal, dizer que ele custa caro para a gestão e que o fiscal não se paga, que a Agefis não está se pagando e que o prefeito estava fazendo essa conta mensalmente. E que, por isso, fosse melhor assumir que o modelo da Agefis não deu certo. (Fiscal 5)

Se você leva para a reunião alguma demanda do fiscal de campo, eles primeiro negam, dizem que não é verdade. Depois de negar, eles denigrem a pessoa que levantou o questionamento. Depois de denegrir, eles criam uma resposta que leva o

assunto para debaixo do tapete. Um exemplo disso são as pautas comuns na generalização do trabalho. Por mais que se diga que, em campo, até uma pauta comum pode terminar na delegacia, eles publicam uma portaria que me obriga a fazer o que eles querem do jeito que eles querem, alegando que nada vai acontecer, apesar de não haver uma gestão de riscos para a fiscalização. (Fiscal 9)

Enquanto, a gestão da Agefis toma decisões baseadas em sua preocupação com quem não trabalha, apesar de possuir um setor de corregedoria com a atribuição de cuidar dessas situações, prevista no regimento interno da agência, os fiscais de campo apresentam uma desmotivação latente que tem comprometido a eficiência do seu trabalho em campo na operacionalização da política planejada pela Agefis.

Talvez quem trabalha na sede tenha sentido mais a chegada da Agefis, mas na minha regional eu não senti muita diferença não, nem estrutural. A gente continua com problema de transporte, indo fiscalizar de táxi, a gente usa nosso celular para ligar para uma corrida de táxi para cada endereço fiscalizado, numa rota com sete ou oito endereços. Não há equipamento de trabalho, eu uso meu celular para tirar foto, uso minha internet para pesquisar dados, solicitar informações sobre o processo ou sobre o fiscalizado, nada disso vem pronto pra gente na demanda. Comprei minha própria trena para trabalhar. Pra mim, as melhorias ainda são só promessas. (Fiscal 3)

Naturalmente, os gestores tendem a olhar para o órgão com uma visão mais positiva e valorosa do que os fiscais de campo ao ressaltarem pontos que até os fiscais de campo tocam em suas falas, porém percebe-se que o sentimento de frustração supera qualquer visão mais positiva.

Antes, a fiscalização era utilizada para atender interesses do poder político. E com a Agefis, eu me sinto mais livre de poder executar um trabalho que não é mais vinculado a uma pessoa, agora eu posso trabalhar buscando o bem da cidade. É um aspecto positivo para a supremacia do interesse público, o fato de não haver essa interferência política. (Gestor 2)

Embora eu ache interessante essa dinâmica proposta pela reforma administrativa de que a Seuma licencia e a Agefis fiscaliza, Eu vejo um pecado nesse modelo: a Seuma não ficou responsável pelo licenciamento do comércio ambulante. O licenciamento do comércio ambulante continuou com as secretarias regionais que são órgão eminentemente políticos. Se você observar o quadro de servidores das secretarias regionais, a minoria é composta de servidores efetivos. Aí, o gerente de comércio ambulante é um cabo eleitoral de determinado partido. Isso não pode dá certo. Vai haver um conflito de interesses grande, porque ele vai querer favorecer o grupo político dele numa questão que vai interferir diretamente no trabalho do fiscal. (Fiscal 5)

Quando a Agefis, começou, ela se especializou na fiscalização de resíduos sólidos. Recebemos muito treinamento, muitas capacitações foram feitas e elas duravam meses. Havia um acompanhamento contínuo das ações, uma equipe especializada, capacitada e equipada, pois havia smartphone com o aplicativo necessário para a realização das apreensões das caçambas irregulares. Passamos mais de dois anos fazendo isso diariamente. Tiramos de circulação todas as caçambas clandestinas. Os resultados foram muito bons. Porém nunca mais se ouviu falar dessa formatação. Mas é assim mesmo, quando dá resultado incomoda. (Fiscal 6)

A Agefis tem um caso de sucesso com o modelo de fiscalização de resíduos sólidos implantado nos primeiros anos de sua criação. Um modelo que trouxe resultado. Um modelo no qual a fiscalização era especializada, com uma abordagem específica, com equipamentos e ferramentas tecnológicas para realização do trabalho. E o que aconteceu com esse modelo? Ele não existe mais e isso, para mim, mostra qual é o tipo de eficiência que a agência persegue. (Fiscal 9)

A ideia da desburocratização é até boa, agiliza a emissão da documentação para o cidadão. A minha preocupação é que a Agefis não se preparou para esse momento quando ela generaliza as tarefas e desconsidera a experiência e o conhecimento dos fiscais mais antigos. Não se pode desprezar a necessidade dos nichos especializados dentro da fiscalização, porque com a desburocratização aumentou o volume de licenças e demandas por fiscalização, mas sem a especialização, do corpo de fiscais de campo, noventa por cento não tem condições de fazer uma vistoria adequada, pois não possuem conhecimento técnico para dar uma resposta adequada, nem com roteiro, nem com procedimento. Será um trabalho sem credibilidade, questionável e cidade é quem perde. (Fiscal Aposentado 3)

A fala do fiscal de campo reflete o que foi dito anteriormente acerca da sua visão mais pessimista. Ainda que ele expresse algum ponto positivo em sua percepção, ele sempre conclui com frustração, um reflexo da sua insatisfação com a ressignificação do seu trabalho a partir da criação da Agefis.

Não dá pra negar que a fiscalização ganhou visibilidade com a Agefis. Antes não se ouvia falar da fiscalização, só notícia ruim. Eu vejo uma tentativa, embora sempre sejamos vistos como vilões, se agimos ou se deixamos de agir, somos sempre os vilões como alguém que está atrapalhando o meio de sobrevivência de alguém. A população leva pro lado pessoal. E nós só estamos fazendo cumprir a lei. (Fiscal 3)

Olha, eu vi algumas vezes pessoas agradecer a fiscalização pelo trabalho. É muito pouco, mas pelo menos a gente consegue ver um pouco disso hoje em dia. Trabalhei numa operação em que as pessoas agradeciam o trabalho da fiscalização. Talvez ela fosse a pessoa que denunciou. Talvez o denunciado não esteja tão grato assim. Mas se a fiscalização tiver conseguido conscientiza-lo da situação, talvez ele entenda e tudo termine bem para a cidade. (Fiscal 8)

Também concordo que a criação de um órgão de fiscalização trouxe um pouco de visibilidade. Embora a Agefis pudesse investir mais na disseminação da sua imagem e da importância do seu trabalho. Porque quando a gente chega pra fiscalizar e diz "Agefis", ninguém sabe o que é. Então a gente segue se apresentando como fiscalização da prefeitura de Fortaleza. É mais fácil e nos sentimos mais à vontade do que em nos identificar com a agência. (Fiscal 9)

É, a agência trouxe uma certa visibilidade, porque agora as pessoas sabem onde fazer uma denúncia, a quem recorrer. Mas, a agência não investe na disseminação do nosso trabalho. Em situações em que somos caluniados, a agência não se pronuncia e quem cala consente. (Fiscal 2)

É verdade, a Agefis chamou atenção para a existência da fiscalização, já que antes ninguém na prefeitura fazia. Mas, a agência não se posiciona quando somos caluniados, ela não esclarece a importância do nosso trabalho. Eu acho que ela poderia investir mais na disseminação das boas práticas urbanísticas. Assim as pessoas entenderiam melhor o nosso trabalho e enfrentaríamos menos oposição na hora de fiscalizar. (Fiscal 1)

Um dos pontos controversos entre os fiscais entrevistados acerca da criação da Agefis é a capacitação. Todos os entrevistados reconhecem o fato de que, com a criação da agência, a oportunidade de participar de capacitações, em virtude da criação de uma Gerência de Capacitação, conforme o Regimento Interno da Agência de Fiscalização de Fortaleza, surgiu e quebrou o jejum de capacitações desde a admissão dos fiscais em 2010.

A necessidade de capacitação já era latente devido o último concurso para o quadro de fiscais não ter exigido formação técnica específica, permitindo que o quadro de fiscais fosse formado por profissionais de áreas diversas. Além disso, com a padronização do trabalho e generalização das tarefas com a unificação da carreira, o fiscal precisava dominar um arcabouço legal extenso, além de aprender diversas condutas fiscalizatórias.

Essa diversidade exigida pela nova metodologia de trabalho, constituiu um entrave para a organização e realização das capacitações como explica o gestor 3:

Há um universo de assuntos, temáticas e legislações que torna a disseminação do conhecimento muito complicada. Acho que essa é uma das principais dificuldades que a Agefis tem em construir a capacitação adequada, porque para a capacitação ser eficiente, ela não pode ser tão abrangente assim. Tem momentos que se faz necessário aprofundar, especializar. Não é à toa que com a vigilância sanitária funciona melhor. Por isso que eu acho que na operacionalização tanto da capacitação quanto da execução do trabalho, a integração não acontece. (Gestor 3)

Porém, para o corpo administrativo da Agefis com poder de decisão, a visão de capacitação limitou-se a adaptar os fiscais de campo ao novo modelo de gestão dentro da metodologia produtivista, como destaca o gestor 1 em vários trechos de sua entrevista:

Os cargos criados na Agefis foram ocupados por fiscais de carreira para que estes trouxessem suas experiências de fiscalização. (Gestor 1)

Nós não nos conformamos com os fiscais que querem manter-se numa área de atuação pequena de sua preferência. O fiscal, enquanto servidor público, tem que atender os interesses da gestão, quando lhe é dada condições para desempenhar as tarefas. Fizemos inúmeras capacitações, embora eu não tenha esse número aqui. (Gestor 1)

A cada capacitação, a gente espera que o fiscal esteja mais preparado. Nas pautas comuns, todos estarão aptos. Mas será necessário capacitar uma parte dos fiscais para fiscalizar as condições de armazenamento dos resíduos, por exemplo. (Gestor 1)

Antes, a fiscalização segmentada era disfuncional. O fiscal ambiental não cobrava a licença sanitária. A Seuma tinha que enviar ofício à SMS, que oficiava a Cevisa, que oficiava a Célula de vigilância sanitária da Secretaria Regional, que enviava um fiscal sanitário para cobrar essa licença. Hoje, a gente capacita todos para que qualquer fiscal possa atuar na cobrança dos licenciamentos. (Gestor 1)

Embora os fiscais de campo afirmem que as capacitações realizadas pela Agefis não atingem o objetivo para o qual se propõem, além do fato de que a própria agência não destina verba para a contratação de facilitadores especializados, a gestão espera que os fiscais sejam habilitados para cumprir as exigências da nova metodologia de trabalho.

Não adianta capacitar com a leitura da lei e não sanar dúvidas. A gente chega para a capacitação na Agefis, feita pelos seus próprios servidores e eles não formalizam diretrizes, começam a dar opiniões e não oficializam as condutas. Até entram em discordância na nossa frente. Tudo isso gera insegurança, falta de credibilidade, medo de ser responsabilizado por algo de errado baseado na opinião de alguém. Essa situação no campo é muito triste. (Fiscal 1)

Que capacitação? Você chama aquelas palestras de capacitação? A maior prova de que não se importam com a gente é dar uma palestra e jogar a gente no campo sem capacidade de esclarecer uma dúvida que os fiscalizados perguntam. (Fiscal 2)

Em Fortaleza, é muito mais fácil definir o que eu não fiscalizo, do que explicar o que eu fiscalizo. Hoje, só não fiscalizo trânsito e finanças. E isso cria um ambiente onde é mais fácil cometer erros. Tivemos um treinamento de três meses para trabalhar com o Código de Obras e Posturas que tinha 700 artigos. Para aplicar o Código da Cidade, com 999 artigos, tivemos três dias de treinamento e fomos jogados no campo cheio de dúvidas. (Fiscal 3)

Essa metodologia utilizada para as capacitações também foi contribuindo negativamente para o comprometimento do desempenho dos fiscais em campo na operacionalização da política, o que também cooperou para a sua desmotivação.

Entre os fiscais aposentados entrevistados, essa desmotivação aprofundada pela desconsideração do seu saber e da sua experiência na rotina de fiscalização foi apontada como um fator decisivo no momento de requerer a aposentadoria.

Nós, do concurso de 1982, já completamos o tempo necessário para se aposentar. Mas não foi só por isso que decidimos nos aposentar. Todas essas mudanças, com a Agefis, me fizeram sentir excluído. Antes, eu trabalhava mais na área em que eu me formei, na parte de obras, até pela carência de profissionais dessa área no último concurso. E quando a Agefis começou, a fiscalização de obras ficou esquecida. Quando vi que eu não era mais necessário, aí decidi que não dava mais. Que função eu teria numa fiscalização pra ver documentação que é tirada pela internet? Nas últimas fiscalizações, eu vi obras que claramente não estavam em condições adequadas à legislação e o engenheiro me mostrou toda a documentação no celular dele. E sem o projeto aprovado no local, não poderia afirmar as mudanças que foram feitas. Ali eu percebi que meu trabalho acabou. Olha, eu nunca devolvi demanda sem uma resposta. Sempre gostei de fazer meu trabalho bem feito. No final da minha carreira, com a Agefis, devolvi a primeira demanda sem resposta da minha vida. Aí eu vi que tinha que me aposentar. (Fiscal aposentado 1)

Decidi me aposentar porque, além de ter atingido o tempo necessário, eu percebi que com a Agefis só estavam surgindo tarefas e tarefas sem o menor sentido com o meu trabalho. Quando a gente começou a ir para (operação) José Avelino enxugando gelo, perseguindo só os pobres, sem ver resultado e se expondo ao risco, eu vi que era a hora de me aposentar. (Fiscal Aposentado 2)

Eu decidi me aposentar por algumas razões. A primeira é que já tenho 39 anos de serviço. Em segundo lugar, por uma falta de um incentivo, por parte da gestão, que me proporcionasse ficar mais uns quatro anos e transferir meu conhecimento e experiência na minha área que é a parte de fiscalização de obras. Isso, com certeza, uma empresa privada exploraria. (Fiscal Aposentado 3)

Com a generalização, a impossibilidade de dominar toda a legislação pertinente impede o fiscal de ter o conhecimento necessário para orientar o cidadão na conduta e no procedimento para a regularização. Isso compromete o sentido pedagógico da fiscalização e afirma a lógica produtivista determinada pelo modelo gerencial de administração pública em favor do ajuste fiscal.

Essa lógica foi institucionalizada pelo novo PCCS da fiscalização, que excluiu a educação do rol de atribuições do fiscal e limitou a fiscalização ao caráter meramente punitivo. Porém, em entrevista, o discurso dos gestores é de que há um reconhecimento da fiscalização como instrumento pedagógico na transformação da cidade, como revela a fala do gestor 1:

Existe um diálogo sutil entre o cidadão e o poder público e o poder público se apresenta para o cidadão através de leis, normas e através do poder de polícia. O poder público consua como deve ser, faz uma lei para isso. A Agefis tem dezenas, centenas de entrevistas e matérias com pautas importantes para a cidade. A fiscalização como instrumento pedagógico está no alcance da disseminação das leis e regras em favor da cidade através da comunicação...É até antiético e imoral exigir do cidadão um comportamento que o nosso fiscal não saiba. Se o nosso próprio fiscal não compreende a lei e não tem o conhecimento mínimo necessário para explicar o cidadão como deveria ser o certo, ou se o órgão responsável da prefeitura não souber informar ao cidadão o que é o certo, impede a fiscalização de ser uma ferramenta pedagógica. Existe um lapso temporal de comunicação entre a publicação da lei e o comando para a sociedade o que é certo do ponto de vista legal. (Gestor 1)

Não está na nossa (Agefis) missão trabalhar a educação. Existem outros órgãos cuja competência é trabalhar a educação. (Gestor 1)

O processo de comunicação passa pelo licenciamento e é nesse aspecto que o licenciamento pedagógico à medida que o cidadão, ao tirar a licença deve ter conhecimento e atender as condicionantes da licença. O fiscal generalista, ao atender as pautas comuns do licenciamento, vai exigir que o contribuinte saiba que, nos casos em que a lei exige, ele deve ter a licença, uma vez que a cobrança da licença gera o conhecimento da necessidade da licença. (Gestor 1)

Eu não vejo a multa como algo negativo. Ela é uma forma de obrigar o infrator a cumprir a lei. Acho que o que existe é uma visão errada sobre a aplicação da multa. É um desrespeito, o infrator persistir com aquela conduta prejudicial à cidade. Nessa situação, eu vejo que a multa é uma ferramenta positiva sim e que ela valoriza o nosso trabalho. (Gestor 3)

A multa é importante no processo que engloba a fiscalização. Ela faz parte da responsabilidade do fiscalizado de obedecer a legislação. Ela mostra que se ele não obedecer, terá consequências. (Gestor 2)

Porém, mesmo no cumprimento da pauta comum, o fiscal de campo relata que o fiscalizado entra em debate com o fiscal acerca de um determinado assunto pertinente ao referido licenciamento.

A insegurança do fiscal deixa sua credibilidade abalada, compromete o restante da vistoria e contribui para o aprofundamento da falta de identidade com o seu trabalho, causando também desvalorização como descrevem os entrevistados:

Mesmo nas vistorias apenas para exigir determinada licença municipal, da qual eu não tenho menor conhecimento, como a licença ambiental ou o próprio registro sanitário, por exemplo, o cidadão entra num debate e me questiona sobre aspectos da fiscalização ambiental e sanitária que eu não sei responder e é muito vergonhoso quando isso acontece. Eu não sei como proceder e nessa hora o roteiro não me salva. (Fiscal 9)

Eles (Agefis) dizem que existem os órgãos que trabalham a questão da educação, mas o cidadão pergunta sobre como é o certo, sobre o que diz a lei é pra mim, porque sou eu que tô dizendo pra ele que ele tá errado. Ele quer saber como é o certo e eu não sei o que dizer porque o meu papel se resume em cobrar um documento que eu nem sei nem explicar para o contribuinte as suas peculiaridades. (Fiscal 7)

Como pode a vigilância sanitária não orientar e educar a população? Se a educação é uma ação para promoção da saúde! Está prevista no plano diretor nacional e esse plano exige que os estados e municípios façam dessa forma. Cadê as ações de educação sanitária para ensinar à população os conceitos básicos de higiene? Eles não sabem. A gente que tá todo dia na rua constata isso. É pra nós que a população pergunta. (Fiscal 13)

Diferentemente da fala do gestor, a pauta educacional foi suprimida da lei de criação da agência e do seu regimento interno e a realidade do campo atesta isso como revela a fala dos fiscais:

Fiscalização não é só multa, só apreensão. É algo muito mais amplo, é pra ordenar a cidade, cuidar do coletivo. O pagamento da multa é apenas uma penalidade. É muito mais importante o infrator entender que a conduta dele prejudica a cidade e desfazer a irregularidade do que uma multa paga. (Fiscal 8)

Pra mim, a fiscalização eficiente é quando a pessoa que denunciou é assistida, mas também a denunciada é conscientizada. Porque é pedagógico. É muito mais provável que, ao compreender o que torna a conduta uma infração e como proceder para desfazê-la, o problema não torne a acontecer novamente. As pessoas desconhecem a legislação e mesmo quem conhece tem dúvidas. Por isso, dar ciência, conscientizar e educar é muito mais eficiente do que punir. Geralmente, as demandas são geradas porque alguém se sentiu incomodado e, ao educar, o fiscal também está mediando conflitos. Para mim, a regularização é que deveria ser o parâmetro de eficiência da fiscalização e não as multas. (Fiscal 3)

A fiscalização é eficiente quando consegue dar uma resposta eficiente à sociedade. Quando o Ministério Público questionou o desvio do riacho Maceió, a fiscalização não poderia ser feita por qualquer fiscal, tinha que ser um engenheiro, com conhecimento de hidráulica, com conhecimento de topografia para atestar se o curso do riacho estava sendo desviado. Quando a demanda é para fiscalizar prédios que ameaçam cair, a fiscalização tem que ser feita por um engenheiro civil que tenha

conhecimento estrutural. E aí quando eu me vi tendo que trabalhar com vigilância sanitária, poluição sonora e direito do consumidor, sabendo que o conhecimento técnico que eu tenho é escasso na prefeitura, eu vi que não dava mais pra mim. Meu conhecimento descartado para eu ir ali na lanchonete ver se ela tem o alvará, a licença sanitária, o certificado de inspeção predial, o livrinho do código de defesa do consumidor, a licença de publicidade. É um desperdício de conhecimento e a parte de fiscalização de obras está totalmente abandonada pela Agefis. (Fiscal Aposentado 3)

Para todos os entrevistados, inclusive gestores, educar e orientar diminuem a reincidência da conduta infratora, porém entre os gestores se defende o procedimento completo, no qual além da orientação, seja aplicada também a multa. A questão é que, para eles, todo o procedimento deve ser feito numa única vistoria.

Enquanto isso, os fiscais de campo entrevistados, além dos fiscais aposentados, sustentam o argumento de que em virtude da variável “tempo” e das condutas exigidas nos roteiros, não é possível manter a fiscalização orientadora e educativa.

Os entrevistados, até mesmo os gestores que são fiscais, reconhecem que a eficiência e a valorização do trabalho do fiscal se dá quando a irregularidade é desfeita. Porém, o documento que antecede a criação da Agefis e de sua metodologia de trabalho e que traz consigo a ideia de fiscalização integrada, apresenta outro aspecto para a valorização da fiscalização:

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)

Embora o Relatório do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada aponte para a cobrança de multa como instrumento indispensável da efetivação do poder de polícia da fiscalização, o discurso do gestor defende a fiscalização como ferramenta pedagógica, para conscientização e sensibilização da população acerca da legislação municipal.

Às vezes, o fiscal de campo não percebe os avanços que a gente faz. Ele tem uma rotina no campo e faz isso todos os dias, várias vezes por semana e não dá tempo de perceber como nós estamos, aos poucos, transformando a realidade da cidade...em algumas intervenções que a gente faz, conseguimos ser bem sucedidos, a exemplo da pauta dos resíduos sólidos. Não conseguimos resolver o problema dos resíduos de Fortaleza porque nem essa, nem nenhuma pauta de fiscalização é só fiscalização. Em todas as pautas com as quais trabalhamos, a fiscalização é uma ferramenta pedagógica. Pedagógica no sentido de que se queremos transformar uma realidade atual, temos que transformar a nossa mentalidade, temos que nos preparar para ser aquela pessoa que irá conviver com uma nova realidade. É um processo de conscientização. (Gestor 1)



Mas, o relato dos fiscais aponta para a implantação da concepção de valorização presente no relatório do Grupo de Trabalho e não para o discurso do gestor na operacionalização da política.

Há relatos de que, com a portaria nº 32/2019, que vincula a atuação do fiscal aos roteiros, prevendo punição caso ajam de forma distinta, a discricionariedade do fiscal ficou comprometida e sua atuação limitada ao aspecto coercitivo do poder de polícia.

Já aconteceu casos que eu, ao perceber o total desconhecimento da legislação municipal, a boa fé em se regularizar, eu apenas notifiquei, orientei como deveria ser e ao retornar ao local, a irregularidade estava desfeita. A questão do lixo é uma questão de educação. As altas multas sobre os grandes geradores de lixo não diminuíram os pontos de lixo da cidade, porque o problema dos pontos de lixo não são os grandes geradores, mas a falta de educação das pessoas que colocam seu lixo doméstico naquele lugar, mesmo com ecoponto e tudo mais. Mas quem sabe disso é o fiscal de campo. O gestor insiste na multa porque isso é o que importa pra ele. (Fiscal 3)

Pra ser eficiente, tem que alcançar um resultado. Se o resultado não é alcançado, obviamente. O objetivo da fiscalização não é multar, é educar, orientar. A penalidade ajuda a compelir o cumprimento da lei. O que mais valoriza o trabalho do fiscal é, antes de tudo, é a educação e a informação disseminada. As pessoas não sabem o que um fiscal de atividades urbanas faz. Criou-se o órgão e eu nunca vi uma propagando institucional veicular em lugar algum. (Fiscal 5)

Fiquei quatro meses fiscalizando grandes geradores em grandes avenidas por causa dos pontos de lixo da região. Nesses quatro meses, eu e minha equipe percebemos que essas empresas, enquadradas como grandes geradores pela legislação, não são responsáveis pelos pontos de lixo. Os pontos de lixo são formados por pequenos geradores, pela cultura da falta de educação. Aí eu te pergunto: Onde está a eficiência desse trabalho? E a efetividade? Cadê a pedagogia, o planejamento? (Fiscal 9)

A importância da fiscalização como uma ferramenta pedagógica também é retratada na fala dos fiscais aposentados, e ganha *status* de instrumento de valorização do trabalho.

Eu não vejo sentido no trabalho “cara crachá”. Se eu chegar numa obra só pra pedir um documento que pode até ser falso, eu não considero isso fiscalização. Pra mim, isso aí fez o trabalho perder totalmente o sentido. Na época da SPLAN, a gente intervia ao menor indício de construção, a gente orientava sobre o material na calçada, sobre os recuos e a gente via que isso funcionava. A gente era respeitado. (Fiscal Aposentado 1)

Em seu discurso, o gestor não só evidencia o caráter pedagógico da fiscalização, mas baseado nisso, espera que a legislação sensibilize o munícipe quanto as suas obrigações em relação à coletividade. Diz o gestor 1:

A relação entre o poder público e o particular não pode ser autocrática, mas deve convencê-lo de que o que lei exige e prima por um bem maior. (Gestor 1)

Ainda que o gestor reconheça o caráter pedagógico para o convencimento da população sobre um bem maior em virtude do cumprimento da legislação, os documentos oficiais e a operacionalização da política atestam outra abordagem do poder público ao particular.

Para os fiscais de campo e os aposentados, a educação faz parte de um processo fiscalizatório eficiente e contribui para a verdadeira valorização do seu trabalho à medida que coopera para o melhor resultado possível no processo fiscalizatório: a regularização e a conscientização do cidadão a respeito do cuidado com a cidade. Isto seria, na visão dos entrevistados, melhor do que qualquer multa paga.

Na minha visão, não adianta eu tá gerando multa se as coisas não estão sendo solucionadas. O objetivo da fiscalização é a regularização. O mais importante para a fiscalização é a cidade ficar ordenada. O cidadão tem que desfazer a irregularidade. A Agefis, na ânsia de multar, não quer nem respeitar os prazos. Esse método de trabalho é muito arbitrário pra mim. Muita cobrança sobre o fiscal e nenhum resultado pra cidade. Foi aí que decidi me aposentar. (Fiscal Aposentado 2)

Com o objetivo de modernizar a estrutura da Prefeitura de Fortaleza, com base em um estudo realizado pela Fundação Dom Cabral, a pedido da própria administração, a reforma administrativa apresentou, dentre o seu pacote de medidas que vincula órgãos e cria novas secretarias, conselhos e fundações, a criação da Agefis Fortaleza para unificar toda a fiscalização urbana do município com o objetivo de melhorar o controle urbano e profissionalizar os procedimentos de fiscalização, segundo secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, Phillipe Nottingham. (G1 CEARÁ em 28 de nov de 2014)

Como discutido no referencial teórico, a reforma administrativa é apresentada por Bresser (1995) como expressão das práticas gerenciais no Estado Brasileiro, cujas características são: desburocratização, desregulamentação, descentralização para centralizar, ajuste fiscal, controle do gasto público e profissionalismo para superação da burocracia.

Sendo o profissionalismo do serviço público um elemento constitutivo das características da administração pública gerencial para afirmação da supremacia da questão econômica sobre a questão social, em virtude do produtivismo que está presente na lógica mercadológica e no conceito puramente econômico de eficiência, a precarização do trabalho é um elemento que garante uma maior quantidade de serviço público num menor tempo, dispondo dos recursos e das condições de trabalho que se tem.

É por isso que a precarização passa a ser necessária à realização das condições de afirmação da dominância financeira, usufruindo da presença e capilaridade do Estado na sociedade, política e, sobretudo, na economia para se estabelecer, inclusive no setor público.

Além da análise dos documentos oficiais na construção da trajetória e contexto da política, amparados pela teoria, as falas dos fiscais foi o que cooperou para a elaboração dos indicadores de precarização do trabalho prestado pela fiscalização, a partir da criação da Agefis, sob os aspectos da desconsideração do saber e da experiência do fiscal, da generalização do seu trabalho com a unificação da carreira e da padronização com vistas a metas quantitativas que comprometem a qualidade do resultado do trabalho.

Pra mim, a insatisfação com o meu trabalho é o primeiro indício de perda da qualidade. A insegurança é outro indicador da perda de qualidade, porque no campo, às vezes, a gente passa vergonha quando dentro da mesma equipe cada um tem uma informação diferente sobre a vistoria por estarmos todos confusos e inseguros. (Fiscal 1)

Eu sempre fui conhecido como um fiscal que conversa demais porque eu sempre gostei de dedicar tempo em explicar ao cidadão a lei e a minha conduta, a quem como servidor eu sirvo, no sentido de sensibilizá-lo ao cuidado com o coletivo. Hoje, eu não tenho mais como fazer isso. E isso pra mim não só é ineficiente como é desmotivador. (Fiscal 6)

Em todas as áreas, das mais complexas às recreativas, há uma divisão do trabalho para o próprio trabalho fluir melhor. Um time de futebol, onde todos jogam futebol, cada jogador tem seu papel específico, um é zagueiro, o outro atacante. Num hospital, há um corpo médico, no qual todos praticam a medicina, mas um é cardiologista, o outro é ortopedista, o outro é oftalmologista. Na fiscalização, com a generalização, a insegurança massacra a gente. Tem sempre colega ligando, no meio da vistoria, pra tirar dúvida, a gente tá com o nosso celular na mão pesquisando a lei na frente do fiscalizado. Quando eu tenho que folhear o roteiro na frente do fiscalizado, eu passo a impressão que não tenho a menor ideia do que eu tô fazendo. É difícil cobrar respeito desse jeito. (Fiscal 3)

Os indicadores qualitativos elaborados a partir dessa pesquisa revelam a insegurança na realização do trabalho, a falta de credibilidade diante do fiscalizado, a frustração com a perda de qualidade e de sentido no trabalho, a insatisfação em não ver uma cidade melhor. Essas constatações se enquadrariam no que Ricardo Antunes (2009) chamaria de formas contemporâneas de estranhamento do trabalho que despertam uma luta contra o controle opressivo do capital no tempo de trabalho e contra o controle do capital no tempo de vida. (ANTUNES, 2009)

Conforme a discussão teórica, Antunes (2009) chama atenção para a falta de sentido no trabalho e como essa falta influencia a vida fora do trabalho, ao declarar que a vida desprovida de sentido no trabalho é incompatível com uma vida cheia de sentido fora do trabalho. Nesta falta de sentido reside a insatisfação dos fiscais de campo.

Considerando a hipótese de precarização admitida pela pesquisa, segue um quadro síntese, com os indicadores desenvolvidos pela pesquisa, ressaltando a precarização como elemento constitutivo da modelo de gestão pública proposto para atender o ajuste fiscal:

Quadro 2 - Síntese dos indicadores qualitativos desenvolvidos pela pesquisa

<b>Instrumentos Metodológicos para investigação da precarização</b>	<b>Indicadores de precarização desenvolvidos pela pesquisa</b>		
	Generalização das competências do fiscal com a unificação da carreira no novo PCCS	Padronização das ações fiscais com perda da qualidade do processo fiscalizatório	Produtivismo com foco em resultados quantitativos
Pesquisa documental	Relatório do GT de Fiscalização Integrada; Lei Complementar nº 0238/2016	Não há documentos que prospectem a perda da qualidade na ação fiscal.	Relatório do GT de Fiscalização Integrada; Lei Complementar nº 0190/2014; Decreto nº 14370/2019.
Entrevista aplicada aos gestores da política de fiscalização urbana municipal de Fortaleza	Admite-se a unificação da carreira como um fator inovador, promotor de eficiência na realização de resultados e valorizador da capacidade intelectual do fiscal em aprender conteúdos novos. Acredita-se que a generalização, com as pautas comuns de fiscalização, garantirá o cumprimento da carga horária diária do fiscal.	Os gestores reconhecem a falta de profundidade no processo fiscalizatório padronizado, porém não acreditam numa perda de qualidade, apesar de admitir-se que não há uma avaliação qualitativa do processo fiscalizatório.	Os gestores entendem que a produtividade previne a fiscalização dos servidores que não trabalham de forma dedicada e acreditam que quantificar a produção, com vistas a metas diárias, é um parâmetro adequado para avaliar a eficiência da operacionalização da política.
Entrevista aplicada aos fiscais (de campo e aposentados)	Os fiscais acreditam numa equipe multidisciplinar de especialistas, com experiência específica em determinado protocolo de fiscalização para garantir eficiência no processo fiscalizatório e resultar numa cidade ordenada e saudável do	Para os fiscais, a perda da qualidade está diretamente relacionada com a perda do caráter educativo e informativo da fiscalização para promoção da regularização. Isso também dificulta a construção de uma	Para os fiscais, as metas estabelecidas num contexto de padronização da ação fiscal foram elaboradas desconsiderando a dinâmica da cidade e do trabalho de campo e as diferentes realidades de cada bairro de Fortaleza. São desconectadas da realidade e amparadas

	ponto de vista urbano e ambiental.	relação do fiscal com o seu processo de trabalho.	numa legislação municipal deficiente. Nesse aspecto, os fiscais apontam para a falta de sua participação no processo de construção da política de fiscalização urbana municipal.
--	------------------------------------	---	--

Elaborado pela autora

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa se trata de uma construção inovadora para pensar criticamente a fiscalização municipal na cidade de Fortaleza. A inovação compreende a construção da trajetória da política de fiscalização urbana municipal, do seu contexto e trajetória, destacando a percepção dos seus principais atores políticos em virtude do paradigma avaliativo qualitativo da avaliação em profundidade.

A inovação também se deve ao fato da dificuldade e até indisponibilidade de dados, documentos e registros oficiais que possibilitem a estruturação do contexto político que envolve a administração pública contemporânea da política, assim como do órgão que protagoniza a expressão das características dessa administração na referida política, a saber, a Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis.

Inovador porque contempla as falas, as interpretações e visões também dos operacionalizadores da política de fiscalização urbana municipal, em Fortaleza, que apontam para uma realidade bastante desprezada na construção da política, cuja configuração reflète a precarização no serviço público que, assim como no setor privado, surge como elemento constitutivo do regime de acumulação com dominância financeira, caracterizado por uma estrutura de Estado neoliberal, manifestado pela administração pública gerencial para atender o ajuste fiscal.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza foi criada no ano de 2014 e dentre os seus objetivos está a implementação e efetivação da política de fiscalização urbana municipal da cidade de Fortaleza em consonância com a política governamental como traz o texto do artigo 2º da sua lei de criação.

A consonância com a política governamental é a condição de implementação e efetivação da política de fiscalização municipal. Essa informação revela a importância de se debater o modelo de gestão, os conceitos, princípios e valores que norteiam a administração pública que gesta a referida política através da criação do órgão que a efetiva diariamente na cidade de Fortaleza.

Elucidar a configuração de Estado que está por trás desse modelo de gestão é de suma importância para compreender a experiência da Agefis. Dessa maneira, o capítulo de resultados foi construído estabelecendo um debate entre a pesquisa de campo e a pesquisa documental, no qual observou-se que a fala dos fiscais de campo e aposentados entrevistados confirmam as diretrizes, conceitos e direcionamentos apontados pelos documentos oficiais.

Ou seja, não há incongruências entre os documentos oficiais e a operacionalização da política. Ela, de fato, cumpre seus objetivos e diretrizes em sua execução pelos fiscais de campo.

Considerando a fala dos gestores, para abrandar a crítica dos fiscais de campo e aposentados, percebe-se um distanciamento do que declaram os documentos e ainda revela uma retórica elaborada para combater as críticas ao modelo de gestão da Agefis.

É possível perceber a homogeneidade do discurso constituído em suas falas ao negar a crítica, enfatizar de forma positiva uma informação que contradiz o documento oficial e abordar o assunto de forma a narcotizar a crítica. Uma espécie de padronização comportamental a nível da gestão para lidar com as críticas e com a disparidade entre o discurso oficial e a realidade operacional da política.

Um exemplo disso é o posicionamento dos gestores acerca da crítica à metodologia de trabalho da Agefis feita pelos fiscais de campo e aposentados. Os gestores negam que a metodologia estabelece metas inalcançáveis ou que tal metodologia comprometa a qualidade. Defendem que esta foi desenvolvida para acabar com a figura do fiscal que não é comprometido com o trabalho. E narcotizam a crítica afirmando que muitos fiscais atingem a meta antes mesmo de completar a carga horária diária e, com o tempo livre, dedicam-se a outras atividades remuneratórias.

Essa situação não foi comprovada por nenhum fiscal entrevistado. Em suas falas, os fiscais apontam para a perda de qualidade do processo de vistoria para atingir a meta de produtividade. E apenas um dos entrevistados possui uma segunda atividade remuneratória como autônomo, consonante com a legislação, num turno diferente daquele no qual desempenha a atividade fiscalizatória.

O debate entre a pesquisa de campo e a pesquisa documental é amparado pela pesquisa bibliográfica, uma vez que a teoria nos ampara na construção do quadro que elenca as características da gestão pública e a configuração de Estado que a define.

No caso da administração pública de Fortaleza, que cria a Agefis e estabelece os critérios de sua implementação, os elementos gerencialistas e o eficientismo apresentados pela teoria de Bresser (1995) e discutidos por Chanlat (1989; 2002) foram identificados no estudo da política pública de fiscalização urbana municipal em Fortaleza. Daí a necessidade de construir um panorama da gestão pública que cria a Agefis para a elaboração do contexto e trajetória da política pública em questão.

O modelo avaliativo de políticas públicas proposto pela administração pública gerencial baseia-se em indicadores que articulam resultados quantitativos e aspectos

econômicos para valorizar os pressupostos de eficiência e governança da agenda neoliberal, a exemplo dos modelos técnicos-formais pré-concebidos utilizados pelos organismos internacionais.

E foi constatado, por essa pesquisa, que esse modelo é o que norteia a proposta avaliativa da Agefis, bem como a elaboração da proposta metodológica de produtividade, o processo de tomada de decisões e todo o contexto de operacionalização da política.

A metodologia qualitativa da avaliação em profundidade propõe uma episteme que compreenda as políticas públicas em contextos sociais, culturais e econômicos heterogêneos a medida em que sua metodologia contempla também, em sua dimensão política, as contradições do próprio Estado.

No caso da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, a concepção de pesquisa qualitativa propõe um olhar que considera os documentos oficiais e as estatísticas que envolvem a política, e, principalmente, como as falas, interpretações, significados e percepções dos atores atestam a veracidade desses dados.

A retórica do discurso dos entrevistados pôde apontar, em algum momento, para uma narcotização ou uma magnificação de determinados dados e estatísticas da referida política, mas sempre atesta algo sobre eles, de modo que os dados, quando existentes, não podem ser desperdiçados, pois eles também trazem consigo significados que legitimam alguma informação sobre a política em questão.

No caso da fiscalização de Fortaleza, a dificuldade de se obter dados que não sejam quantitativos expressa a configuração do modelo avaliativo técnico-formal e a urgência da pesquisa qualitativa para aprofundamento do modelo avaliativo e proposições mais próximas da realidade da política.

Ao longo dessa pesquisa, as informações possíveis, porém ainda não totalmente acessíveis, como por exemplo, quantas ordens de serviço foram atendidas, quantas multas aplicadas, quantas apreensões realizadas, precisam ser solicitadas aos gestores e nem sempre são prontamente declaradas. Percebeu-se que esses dados não estão prontos, precisam ser preparados à medida que são solicitados.

Durante as entrevistas aos gestores, percebeu-se que dados quantitativos são tudo o que a Agefis pode declarar acerca da fiscalização. E os dados não estão disponíveis, eles precisam ser solicitados, inclusive pelos próprios gestores. Nenhum dos entrevistados sabia informar essas estatísticas citadas como exemplo anteriormente.



Além disso, os gestores demonstraram satisfação com esses dados quantitativos. Não há uma contabilização do que foi regularizado mediante o número de ordens de serviço atendidas ou de multas aplicadas. Essa conduta suscita questionamentos, uma vez que para os fiscais e para a cidade, em termos urbanísticos, é muito mais importante a regularização do que o pagamento da multa somente, pois o pagamento da multa atende somente o aspecto econômico.

Além dessa questão da regularização, os gestores não possuem dados que ajudem na avaliação da metodologia de trabalho aplicada como: contabilização dos erros cometidos em campo, número de autos de infração anulados por erro de preenchimento, tipo de erro, se foi a legislação, se foi o valor da multa ou se foi alguma informação do roteiro mal interpretada. Tais considerações são levantadas pelos fiscais em suas entrevistas. A incidência do erro pela insegurança e falta de capacitação adequada foi abordada pelos fiscais entrevistados.

Tais questionamentos parecem não ser capazes de provocar os gestores a repensar a questão da perda da qualidade em virtude da generalização ou da padronização sem considerar as diferentes realidades dos bairros de Fortaleza, ou a necessidade de escutar quem conhece essa realidade, ou mesmo sobre eficiência no resultado do trabalho.

Essa ponderação reflete, para os operacionalizadores dessa política, a falta de clareza na visualização do legado ao qual se propõe a Agefis. E muitas falas dos fiscais de campo e aposentados condenam até mesmo uma possibilidade de construção desse legado para a cidade em virtude dessa resignificação da fiscalização. Essa visão do seu próprio órgão compromete também a possibilidade da construção de uma relação de identidade do fiscal com a sua agência.

Essa postura é um tanto quanto chocante, visto que durante as entrevistas, os fiscais de campo e aposentados, se sentiram à vontade em expressar um sentimento de frustração acerca das transformações que a criação do órgão trouxe para a fiscalização da cidade de Fortaleza, ao ponto de admitirem a dificuldade de se perceber a efetividade da política do ponto de vista urbanístico.

Os fiscais de campo, sem muito rodeio, atribuíram, à arrecadação, o legado da criação da Agefis. Já os gestores, incluindo os que são fiscais utilizaram o mesmo discurso sobre o legado, o declarando como algo que ainda está em construção.

A pesquisa documental também afirmou a supremacia da questão financeira, mencionada na fala dos fiscais de campo e aposentados durante a realização da pesquisa de

campo, presente nas reportagens, contemporâneas desta gestão, que divulgaram informações de consultorias financeiras acerca da boa performance fiscal da cidade de Fortaleza desde 2015, terceiro ano do primeiro mandato do então prefeito Roberto Cláudio, na qual Fortaleza aparece entre as dez capitais brasileiras com melhor situação fiscal.

Outras reportagens, além de enaltecer as ações da administração pública em busca de investimento interno e externo para financiamento do endividamento público e a sua atuação voltada para o profissionalismo, modernização, eficiência e resultados, reconhecem publicamente as práticas empresariais na gestão pública, a exemplo da matéria da revista Forbes Brasil em 2017.

Considere-se também às entrevistas concedidas por outros gestores do corpo administrativo da gestão contemporânea da Agefis, de outros órgãos, que ressaltam o *managerialismo* (CHANLAT, 1989) no discurso, bem como a magnificação do tecnicismo e outras características do gerencialismo.

As características gerenciais e efficientistas da gestão Roberto Cláudio (2013-2020), bem como a supremacia da questão financeira, surgem nas falas de gestores técnicos, que fazem parte do corpo administrativo dessa gestão, para grandes veículos de comunicação, como as falas da secretária municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, que nas suas entrevistas, sempre ressalta, como objetivo das inovações da gestão municipal, dentre elas a flexibilização da legislação urbano ambiental e a desburocratização do processo de licenciamento municipal, a promoção do empreendedorismo, das condições favoráveis aos negócios locais.

Some-se isso ao fato de que foi um estudo realizado, sob a visão empresarial da Fundação Dom Cabral, uma escola de negócios, que elaborou um relatório que serviu de base para a reforma administrativa municipal, da qual nasce a Agefis.

Diante dessas confirmações, com base no referencial teórico-metodológico proposto pela pesquisa, e diante da provocação gerada a partir do estudo da realidade da política de fiscalização urbana municipal de Fortaleza, por meio da atuação da Agefis, percebeu-se que assim como as práticas empresariais permeiam a gestão pública da capital cearense, a configuração do mundo do trabalho existente no setor privado, na qual a precarização se apresenta como elemento constitutivo da dinâmica capitalista do regime de acumulação com dominância financeira, também se apresenta no setor público.

Percebe-se que sem a precarização do trabalho, o ajuste fiscal não consegue se afirmar na perspectiva da dominância financeira, na qual a questão econômica se sobrepõe às

demais e a obsessão pelo gasto público refletido no agravamento da jornada de trabalho, generalização das funções e atribuições do trabalhador para maximizar a produtividade e, por conseguinte, a receita, bem como a magnificação das capacidades empreendedoras a fim de responsabilizar o trabalhador pelo bom funcionamento dessa engrenagem, torna a precarização um elemento necessário à constituição dessa estrutura econômica, política, social e ideológica.

Admitindo a precarização do trabalho no setor público como elemento constitutivo do ajuste, amparado pelo referencial teórico, a partir da fala dos operacionalizadores da política de fiscalização urbana municipal e a sua relação com os documentos oficiais da política, é possível a construção de indicadores qualitativos que apontam para a precarização do serviço público prestado pelo fiscal na operacionalização da política de fiscalização urbana municipal de Fortaleza.

A construção dos indicadores qualitativos é um fator necessário, uma vez que o paradigma avaliativo utilizado conta com uma abordagem qualitativa, peculiar da pesquisa social, que privilegia as interpretações e significados atribuídos pelos atores políticos, uma vez que a avaliação técnico-formal do modelo gerencialista, adotada pela agência, se atém apenas aos dados numéricos e quantitativos relativos à política.

Sendo assim, enquanto o método avaliativo da Agefis propôs a valorização, por parte dos gestores, da quantidade de demandas atendidas, da quantidade de apreensões realizadas, da quantidade de autos de infração aplicados e da quantidade de horas trabalhadas, a avaliação em profundidade vai em busca dos significados desses dados para todos os atores envolvidos, em especial, para o seu reflexo na qualidade da urbe.

Dessa forma, essa pesquisa também propõe questionamentos e provocações para outras pesquisas qualitativas que considerem a interpretação também dos fiscalizados acerca da consciência da sociedade sobre a política urbana municipal, sobre o senso de pertencimento do munícipe ao contexto urbano e ambiental de sua cidade, bem como as relações implícitas entre os dados quantitativos produzidos pela agência e o seu reflexo na qualidade da cidade, uma vez que, segundo os gestores, esse processo está em construção e, por isso, ainda não seria possível contemplar os efeitos das medidas administrativas aplicadas pela Agefis como um componente de transformação da qualidade da urbe, além do crescimento do número de licenças municipais emitidas.

Quando a fala dos operacionalizadores da política faz parte do método de avaliação, a observação dos dados quantitativos aponta para a eficiência do cumprimento dos

objetivos da política, conforme está descrito em seus documentos oficiais, de modo que é possível afirmar que não há incongruências entre o que dizem seus documentos oficiais, seus resultados quantitativos e realidade retratada pelos atores que vivenciam a política, a saber os fiscais de campo e os aposentados.

Já os indicadores qualitativos construídos por esta pesquisa revelam que, não somente a fala dos fiscais de campo atesta a operacionalização da política na perspectiva produtivista, proposta pelo modelo gerencial de gestão pública do município de Fortaleza, mas aponta também para outros conceitos pertinentes a esse modelo, que também acentuam essa realidade, como o profissionalismo e efficientismo que, por sua vez, revelam muito mais do que a inexistência de incongruências entre o texto e a realidade da política.

É importante ressaltar que nessa investigação, a fala dos gestores tende a suavizar a realidade exposta pelos documentos e fala dos fiscais, tecendo um discurso retoricamente mais aceitável, mas envolto dos conceitos gerenciais e práticas neoliberais se o analisarmos a partir das categorias analíticas propostas pela pesquisa.

Para além da inexistência de incongruências entre os documentos oficiais e a realidade da política estão: a desconsideração do saber e a generalização das atribuições com a unificação da carreira, tudo isso aliado à padronização e ao produtivismo que sacrifica a qualidade do processo de trabalho.

Esses achados revelam, por meio da investigação do contexto, mídias e documentos oficiais e, especialmente da fala dos fiscais, uma situação de precarização no serviço público prestado pelo fiscal.

Considerando, no processo investigativo dessa pesquisa, que a precarização é um elemento necessário à constituição de um modelo de gestão, cujo conceito de eficiência baseia na visão meramente econômica de se atingir resultados maiores com menos emprego de recurso, percebe-se que esse processo se dá quando se atribui ao mesmo servidor um número maior de competências, atrela-se o ganho de produtividade ao alcance de metas quantitativas e congelam-se direitos. No âmbito municipal, congelou-se o gozo de licenças e suprimiu-se direitos como a concessão de redução de carga horária para dedicação à pós-graduação.

Dessa maneira, constata-se que o Estado lança mão das estratégias que possui para legitimar esse processo de precarização. Um exemplo disso são as recentes reformas trabalhista, da previdência que aos poucos vão sendo copiadas pelos governos estaduais e municipais.

No âmbito municipal não foi diferente, pois a Agefis nasce do processo de reforma administrativa em 2013. E a partir de sua existência, o objetivo de institucionalização da política de fiscalização urbana municipal inicia seu processo com a implementação de um novo método de trabalho da fiscalização.

Esse novo método de trabalho é legitimado pela unificação da carreira, no novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários, na gratificação por produtividade baseada na variável tempo e em metas quantitativas desconectadas da realidade e também pela portaria que obriga o fiscal a seguir roteiros e procedimentos, para institucionalizar a padronização, que pretere a aplicação de multas em detrimento da educação e orientação para a incentivar a regularização, limitando a discricionariedade do fiscal.

A partir desse novo momento da fiscalização, alguns reflexos da mudança do processo fiscalizatório começam a emergir do ponto de vista do fiscal, pois para a gestão os objetivos da política estão sendo cumpridos.

A unificação da carreira, aumentando o número de atribuições de um mesmo fiscal, cuja conduta exigida em campo deve contemplar todos os protocolos de fiscalização mencionados no novo PCCS, sob a observância do fator tempo, em virtude do novo decreto de produtividade, o que obriga a realização da fiscalização no menor tempo possível, levanta dois indicadores de precarização: a perda da qualidade da fiscalização e a desconsideração do saber e da experiência do fiscal na sua área de atuação.

A publicação da Portaria 032/2019, que vincula a atuação do fiscal aos roteiros e procedimentos que, no processo fiscalização, prescindem da multa como penalidade às infrações, aponta para limitação da discricionariedade do fiscal diante da realidade não capturada pelos documentos.

Esse fator de precarização revela a desvirtuação do objetivo da fiscalização, que compreende o processo educativo urbano ambiental e a disseminação do senso de coletividade e zelo da urbe traduzido numa cidade bem cuidada, apontando para uma preocupação com o ajuste fiscal. Aqui, o Estado ajustador revela o seu verdadeiro interesse: a maximização de receita para garantir o financiamento do endividamento público.

A desvirtuação do verdadeiro objetivo da fiscalização gera a dificuldade da percepção de uma cidade mais organizada, limpa e saudável do ponto de vista urbano e ambiental. Essa percepção corrobora com a observação dos fiscais acerca da quantidade de condutas ilegais, do ponto de vista urbanístico, com as quais estes se deparam, além da

dificuldade do fiscalizado de compreender o papel da fiscalização e a pedagogia por trás dos roteiros e procedimentos de fiscalização.

Isso traz como resultado um outro indicador da precarização do serviço público prestado pela fiscalização: a falta de uma relação de identidade do fiscal com o seu trabalho e com o seu órgão. A insatisfação é apontada, pelos fiscais, como um fator que compromete diretamente o bom resultado de sua atuação em campo.

Nesse sentido, a pesquisa contempla a ressignificação da fiscalização da cidade de Fortaleza, a partir do novo modelo de fiscalização implementado pela institucionalização da política urbana municipal com a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, e a introdução de uma nova metodologia de trabalho proposta pelo modelo de gestão pública gerencial, cuja agenda pauta-se pelas práticas neoliberais para atender o ajuste no contexto de dominância financeira, como apontam os documentos oficiais, mídias, entrevistas e arcabouço legal contemporâneo da referida política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação: reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20., n. 2, p. 243-272, ago. 2011.

ALVES, G. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ALVES, G. **O que é o precariado?**. Blog da Boitempo, 22 jul 2013. Disponível: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/07/22/o-que-e-o-precariado/>. Acesso em: 05 mar. 2020.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAGÃO, Cecília Vescovi. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Revista do Serviço Público, ano 48, n. 3. p. 104-132. set-dez 1997.

BRAGA, Lauriberto. Prefeito de Fortaleza e presidente da AL-CE deixam PSB. **Política. Estadão**. São Paulo, 25 de setembro de 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,prefeito-de-fortaleza-e-presidente-da-al-ce-deixam-psb,1078729>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. **Diário Oficial da União. Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de junho de 2010.

BATISTA, Alexandre Lins. Presidencialismo de coalizão e a crise brasileira. **Politize!**, 2016. Disponível em: [https://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizao-e-atual-crise-brasileira/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjwrfvsBRD7ARIsAKuDvMNjGI4AiJj7CNJOpCVdsBvY0R5g8wWjLoC-ApCcvEN0cyZv1NzPwRYaAhmREALw\\_wcB#toggle-id-1](https://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizao-e-atual-crise-brasileira/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjwrfvsBRD7ARIsAKuDvMNjGI4AiJj7CNJOpCVdsBvY0R5g8wWjLoC-ApCcvEN0cyZv1NzPwRYaAhmREALw_wcB#toggle-id-1). Acesso em 10 out. 2019.

BLOOMBERG. **Bloomberg Philanthropies**. Disponível em: < <https://www.bloomberg.org/> >. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança do Setor público**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em : 04 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-doestado-1995.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASILAB, Hub. Inovação Govtech. **Mapa Para Simplificação: Endeavor mostra o caminho para cidades mais inteligentes e Fortaleza é exemplo de sucesso**. Notícias. 21 ago 2019. Disponível em: <https://brazillab.org.br/noticias/mapa-para-simplificacao-endeavor-mostra-o-caminho-para-cidades-mais-inteligentes-e-fortaleza-e-exemplo-de-sucesso>. Acesso em 02 set. 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996, p. 07 a 40.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222 a 259.

BRUNO, M. et al. Finance – Led Growth. Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. In: **Revista de Economia Política**, vol 31, nº 5 (125), pp 730-750, Edição especial/2011.

CABRAL, Ana Clara. **Roberto Cláudio realiza prestação de contas durante a solenidade de abertura dos trabalhos legislativos**. Fortaleza. 03 fev 2020. Disponível em: < <https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/02/03/roberto-claudio-realiza-prestacao-de-contas-durante-a-solenidade-de-abertura-dos-trabalhos-legislativos/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

CARVALHO, Alba M. Pinho de. **"Tu me ensinas a fazer renda que eu te ensino a namorar"**. Tecendo rendas na descoberta do mundo nosso de cada dia - reflexões sobre o ofício da pesquisa. 2004.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; MILANEZ, Bruno; GUERRA, Eliana Costa. Rentismo-Neoextrativismo: A inserção dependente do Brasil nos percursos do capitalismo mundializado (1999-2017). In: RIGOTTO, Raquel Maria; AGUIAR, Ada Cristina Pontes; RIBEIRO, Livia Alves Dias. (orgs). **Tramas para a justiça ambiental: um diálogo de saberes e práxis emancipatória**. Fortaleza: Edições UFC, 2018.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O Desmonte dos Direitos da Classe Trabalhadora: Assistentes Sociais no Combate ao Conservadorismo**. Conferência Magna do 40º Encontro de Assistentes Sociais do Maranhão, 2019, São Luís. Disponível em: <http://www.cressma.org.br/2019/05/20/conferencia-magna-o-desmonte-dos-direitos-da-classe-trabalhadora-assistentes-sociais-no-combate-ao-conservadorismo-marcou-o-40o-encontro-de-assistentes-sociais-do-maranhao/> . Acesso em: 19 set. 2019.

CARVALHO, Renata. Macroeconomia - Risco calculado? - Atuação na crise coloca agências de classificação de risco no centro do debate sobre regulação financeira. Especulação, turbulências financeiras e dúvidas sobre títulos de empresas e países colocam as agências de classificação de risco no centro do debate sobre regulação financeira. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, IPEA. São Paulo, junho/julho de 2010, ano 7, edição 61, 13 de jul de 2010, p. 36 a 41.



CASTELO, Rodrigo. **Supremacia rentista no Brasil neoliberal**. Universidade e Sociedade/Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, ano XXVII, nº 60, Brasília, julho de 2017, p. 58 a 71.

CHANLAT, J-F, **Sciences sociales et management**. Ste Foy, Les Presses de l'Université Laval, Paris, Eska, 1998.

CHANLAT, J.-F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

CHESNAIS, F. **A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro**. Praga – Estudos Marxistas, São Paulo, n.3, 1997.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, Unicamp. Instituto de Economia da Unicamp, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHESNAIS, François. **O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35 a 67.

CHESNAIS, François. **As dívidas ilegítimas: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas**. Ed. Temas e Debates, Lisboa, 2012.

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.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; Minayo, Maria Cecíliade Souza; CRUZ NETO, Otávio. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

FARIA, José Eduardo. Os ultraliberais e o preço da liberdade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 de abril de 2019. Disponível em: < <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,os-ultraliberais-e-o-preco-da-liberdade,70002801726> >. Acesso em: 12 out. 2019.

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. p. 1.

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. 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. p. 1.

FORTALEZA. **Inteligência Artificial para acelerar licitações vence Hackathon de Inovação**. Disponível em: <<https://cearaagora.com.br/site/inteligencia-artificial-para-acelerar-licitacoes-vence-hackathon-de-inovacao/>>. Acesso em 10 mar. 2020.

FORTALEZA. **Fundação Dom Cabral**. Insitucional. Disponível em: <https://www.fdc.org.br/sobreadfc> . Acesso em: 07 fev. 2020.

FORTALEZA. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Fortaleza é escolhida como cidade mentora pela Fundação Bloomberg. Disponível em: <

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-e-escolhida-como-cidade-mentora-pela-fundacao-bloomberg>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GRUPO GLOBO. **Eleições 2012**. Ceará, 05 de set de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/eleicoes/2012/noticia/2012/09/10-propostas-de-roberto-claudio-candidato-prefeitura-de-fortaleza.html>. Acesso em: 31out 2019.

GRUPO GLOBO. **Prefeitura de Fortaleza propõe reforma administrativa**. Ceará, 28 de nov de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/11/prefeitura-de-fortaleza-propoe-reforma-administrativa.html>. Acesso em: 07 fev. 2020.

GUSMÃO, Ronaldo. **O insustentável consumo norte-americano**. Conferência Latino Americana sobre Meio Ambiente e Responsabilidade Social, 2008. Disponível em: < [http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe\\_artigo/11](http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/11)> . Acesso em: 15 out. 2019.

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.

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

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**, New York: Oxford University Press, 2005.

INVESTOPEDIA. **Euromarket**. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/e/euromarket.asp>. Acesso em: 09 mar. 2020.

JENSEN, Thomas. Leda Paulani: crise atual reflete dependência estrutural da economia brasileira. **Carta Maior**. 03 ago 2015. Economia Política. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Leda-Paulani-crise-atual-reflete-dependencia-estrutural-da-economia-brasileira/7/34150>> Acesso em: 05 mar. 2020.

LARBI, Georgi. **The new public management approach and state crisis**. Discussion Paper 112. United Nations Research Institute for Social Development, 1999. Disponível em: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf)>. Acesso em 13 mar. 2020.

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

LIRA COUTINHO. **Fortaleza, a melhor capital para se investir**. Disponível em: <http://liracoutinho.com.br/fortaleza-a-melhor-capital-para-se-investir/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

MARQUES, M. **Capital em crise: educação e qualificação desqualificante**. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016.

MELLO FILHO, Marcelo Soares Bandeira de. **Escola francesa da regulação, do marxismo à macroeconomia histórica e institucional**. Minas Gerais. 2016. p. 1.

MING, Celso. Políticas anticíclicas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 de abr. de 2014. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/politicas-anticiclicas-imp-1153971>>. Acesso em: 12 out. 2019.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; FORTI SHERER, André Luis. **Mercados emergentes e novas formas de dependência na América Latina**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 30, nº1, 2002.

MOREIRA, C. A. L.; SEBAG, E. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 38, junho de 2014. p. 90-106.

MUZA CONSTRUTORA. **Fortaleza, a melhor capital para se investir**. Disponível em: <https://www.muzaconstrutora.com.br/fortaleza-a-melhor-capital-para-se-investir/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

NETO, José Júlio da Ponte. **O modelo gerencial do município de Fortaleza entre 1990 e 2004**. Revista da Procuradoria Geral do Município. Fortaleza. nº 16, v.16, ano 16. 2008. p. 267-287.

NEOCONSERVADORISMO. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2019. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Neoconservadorismo&oldid=56305822>. Acesso em: 10 out. 2019.

NOVAES ENGENHARIA. **Forbes confirma: Fortaleza é a melhor capital para se investir**. Disponível em: <https://www.novaesengenharia.com.br/noticia/49/forbes-confirma:-fortaleza-e-a-melhor-capital-para-se-investir>. Acesso em: 27 jul. 2019.

OLIVEIRA, A. **Para uma socioeconomia política da transição: possibilidades e limites da economia solidária**. 2006. 322 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Fortaleza: Tese de Doutorado de Sociologia – UFC, 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 1, São Paulo. jan-mar 2005, pp. 36-49.

PAULANI, L. M. ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. Em: **Economia e sociedade**. Campinas. vol. 20, n.2 (42), 2011, pp.243-272.

PAULANI, L. M. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, USP, v. 23, p. 25-39, 2009.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história.** Boletim de Economia e Política Internacional. Brasília, IPEA, vol. 3 (10), 2012. p. 90-103.

PAULANI, L. M. A dependência redobrada. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 61, 2012. p. 4-5. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1219>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasil. ano 45. nº 127. Maio/ago 2013. p. 28-33

PORTO FREIRE ENGENHARIA. **Descubra aqui quais são melhores cidades para investir em imóveis.** Disponível em: <https://blog.portofreire.com.br/descubra-aqui-quais-sao-melhores-cidades-para-investir-em-imoveis/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

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, L.C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008, p. 07-15.

RODRIGUES, L. C. 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.

RODRIK, Dani. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2019. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso\\_de\\_Washington](https://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington). Acesso em: 03 set. 2019.

ROQUE, Leandro. **O que realmente permitiu o grande crescimento econômico brasileiro da última década.** Economia. Mises Brasil. 2018. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2190> . Acesso em: 10 out. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Thiago Antunes da. **Conceitos e evolução da administração pública: O desenvolvimento do papel administrativo.** In: VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios. Santa Cruz do Sul: RS. 2017. p. 2).

SIU, Marx Chi Kong. *Accountability* no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasil. ano 43. número 122. Set/Dez 2011. p. 80.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Desenvolvimento no Brasil – relembando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. **Políticas para**

**a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros.** Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM GESTORES

1. Como você percebe a fiscalização de Fortaleza a partir da criação da Agefis?
2. Para você, o que é a integralização presente na Fiscalização Integrada?
3. Por que a Agefis adotou o modelo operacional de Belo Horizonte?
4. O que seria um processo fiscalizatório eficiente?
5. Do que se trata o conceito de efetividade presente no DECRETO Nº 13.867, DE 23 DE AGOSTO DE 2016, regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza? É possível percebê-la na operacionalização da fiscalização de Fortaleza?
6. Entre os objetivos da Agefis, expresso na sua lei de criação, LEI COMPLEMENTAR Nº 0190, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2014, está a criação e implementação da política municipal de fiscalização. De que forma essa política se efetiva? Como Fortaleza pode percebê-la?
7. Quais resultados apontam para implementação dessa política? Qual a sua relevância?
8. Existe participação social na construção dessa política pela Agefis? Como ela se expressa?
9. Como se expressa a autonomia administrativa e financeira da AGEFIS prevista em sua lei de criação?
10. O que é uma fiscalização eficiente? Existe parâmetro para identificar essa eficiência? Qual?
11. Qual é o legado da fiscalização executada pela Agefis para a cidade de Fortaleza desde a sua criação?
12. Para você, como se dá a valorização do trabalho executado pela fiscalização no campo?

## **APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM FISCAIS DE CAMPO**

1. Como você percebe a fiscalização de Fortaleza a partir da criação da Agefis?
2. Como era a fiscalização antes da Agefis? O que mudou?
3. Para você, o que é a integralização presente na Fiscalização Integrada?
4. Para você, o que significa o modelo operacional de fiscalização adotado pela Agefis?
5. Para você, o que seria um processo fiscalizatório eficiente?
6. Para você, do que se trata o conceito de efetividade presente no DECRETO Nº 13.867, DE 23 DE AGOSTO DE 2016, regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza? É possível percebê-la na operacionalização da fiscalização de Fortaleza?
7. Entre os objetivos da Agefis, expresso na sua lei de criação, LEI COMPLEMENTAR Nº 0190, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2014, está a criação e implementação da política municipal de fiscalização. Na sua visão de fiscal, de que forma essa política se efetiva? Como Fortaleza pode percebê-la?
8. Você, como fiscal, percebe-se como parte importante desse processo de construção da fiscalização municipal por parte da Agefis?
9. Quais resultados apontam, de fato, para implementação dessa política? Como é possível percebê-los?
10. Existe participação social na construção da política municipal de fiscalização pela Agefis? Como ela se expressa? Como a participação do fiscal se expressa nesse processo?
11. Para você, como se expressa a autonomia administrativa e financeira da AGEFIS prevista em sua lei de criação?
12. Para você, o que é uma fiscalização eficiente? Existe parâmetro para identificar essa eficiência? Qual?
13. Para você, o que representa a metodologia de trabalho adotada pela AGEFIS?
14. Como você tem feito para atingir a meta de produtividade?
15. Qual é a sua relação com o seu trabalho? Como você o percebe no contexto de operacionalização pela Agefis?
16. Qual é o legado da fiscalização executada pela Agefis para a cidade de Fortaleza desde a sua criação?
17. Para você, como se dá a valorização do trabalho executado pela fiscalização no campo?



18. Já exerceu algum cargo administrativo na fiscalização? Qual?

**APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM FISCAIS  
APOSENTADOS**

1. Quando requereu sua aposentadoria?
2. Por que decidiu se aposentar?
3. Como era a sua relação com o trabalho?
4. Como você se tornou fiscal municipal? Quais eram os requisitos para essa carreira?
5. Como você vê a fiscalização de Fortaleza hoje?
6. Há alguma semelhança da fiscalização de hoje com aquela exercida por você quando admitido nessa carreira?
7. A Agéfis trouxe a implementação do conceito de Fiscalização Integrada, o que você entende por essa integração? Como você a percebe?
8. Para você, como se expressa a valorização da fiscalização municipal?
9. Você conhece outros colegas que se aposentaram desde 2015?
10. Qual última função exercida antes de requerer a aposentadoria?