



PÚBLICOS DE INTERESSE E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS: INFRAESTRUTURA EM MACAÉ SOB A PERSPECTIVA EXTERNA

*Giuliano Alves Borges e Silva¹
Guilherme José Santos Nunes Ferreira²*

1. INTRODUÇÃO

Os formuladores de políticas públicas sofrem influências de diversos grupos de interesse. Como as organizações de Estado possuem recursos limitados, os referidos grupos – também chamados de populações alvo – interferem em decisões políticas. A Teoria da Construção Social e *design* de políticas, propulsora dessa linha de pensamento, afirma que as construções sociais influenciam a agenda política na seleção de ferramentas, bem como nos fundamentos que legitimam decisões (SCHEIDER; INGRAM; 1993).

Nos períodos de crise, a restrição de recursos se amplifica e os formuladores de políticas necessitam ainda de mais cuidado em observar e estabelecer prioridades. Em todas as esferas de governo, nas mais diversas formas de concepção, o poder público precisa cumprir com suas respectivas responsabilidades.

Nesse cenário, a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna-se fundamental. O arranjo institucional participativo ampliado consolida-se na medida em que viabiliza a capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, na formulação e gestão de políticas públicas. A ampla participação da população neste processo garante governabilidade e democratiza a gestão dos bens públicos, ampliando assim o espaço do público (JACOBI, 2002).

Nos municípios, tal característica tem caráter mais acentuado uma vez que a proximidade entre o poder público e a população é maior, o que garante maior participação da população nos assuntos que são de seu interesse e também uma maior percepção por parte do poder público no que diz respeito às demandas dos municípios (MELLO, 1991).

Devido à divisão federalista típica do Brasil, os governos municipais possuem um amplo espectro de atribuições quando comparados com outras federações ao redor do mundo. Por esse motivo, as cidades brasileiras dispõem de grande autonomia, entre as responsabilidades dos municípios destacam-se: infraestrutura pública da cidade, cuidar da saúde e assistência pública, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promover a integração social dos setores desfavorecidos (KLERING *et al*, 2011).

Apesar das referidas atribuições, as arrecadações das cidades, quando comparadas com outras esferas – Estados e União – podem ser consideradas baixas, o que reflete diretamente na receita disponível para investimento no bem estar da população. Apesar do recente incremento de arrecadação percentual, a participação dos municípios na receita tributária global não supera 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais (TEIXEIRA, 2002).

Raríssimos são os casos nos quais o Município possui elevada arrecadação. Nesse sentido, pode-se considerar que a cidade de Macaé, localizada no interior do estado do Rio de Janeiro, em um processo histórico recente apresentou elevada arrecadação. Em 2015, Macaé possuía um PIB *per capita* de R\$88.863,40 e de acordo com a mesma fonte, o total de receitas realizadas no ano de 2017 foi de R\$2.108.814.000,00 (IBGE, 2017).

Tomando como base a mesma fonte, sabe-se que 49,7% desse montante eram de fonte externa ao município, que seriam em sua maioria provenientes de *Royalties* e investimentos industriais na região (IBGE, 2017). Diante desse cenário, ainda assim, é possível verificar problemas de infraestrutura e possíveis desigualdades nas condições de vias públicas, sinalizações, saneamento básico, o que pôde ser intensificado com a recente crise do petróleo, principal atividade econômica do município.

Em uma perspectiva comparativa, o município de Macaé ainda possui boas condições de arrecadação e, por isso, espera-se além de um maior investimento em áreas de atribuição municipal, também uma distribuição equânime dos serviços de infraestrutura entre suas próprias regiões. O que faz suscitar o seguinte questionamento: é possível perceber, conforme o olhar de um público qualificado de fora da cidade, algum desequilíbrio nas condições de infraestrutura pública entre localidades dentro do município de Macaé, conforme os grupos de construção social de poder?

Portanto, este capítulo tem por objetivo investigar se é possível associar o perfil econômico dos moradores à aplicação de recursos em infraestrutura a partir da percepção de pessoas externas ao município de Macaé/RJ, tendo como pano de fundo a Teoria da Construção Social e *Design* de Políticas.

O trabalho justifica-se pela necessidade de análise do contexto de pujança ocorrido em Macaé, com o fortalecimento do setor petrolífero, seguido de um crescimento vertiginoso no tamanho de sua população, o que vem demandando forte investimento público na infraestrutura da cidade. Recentemente, uma forte crise assolou a região, carecendo de investigações científicas sobre as condições dos aparelhos públicos em diversas regiões do município.

2. CONSTRUÇÃO SOCIAL E *DESIGN* DE POLÍTICAS

Schneider e Ingram (1993) trazem à discussão a importância da construção social dos públicos-alvo, no que tange à formação de políticas. A necessidade acadêmica em se preocupar com tais implicações é latente, tendo em vista que esse enfoque não era tido como uma prioridade pelos pensadores. Por outro lado, muitos gestores públicos salientam que levam em conta os públicos-alvo na hora de construir políticas públicas incorporando o interesse da população. Nessa participação, alguns grupos têm mais poderes de voz que outros e as precursoras acadêmicas desta concepção são enfáticas:

“Uma compreensão das construções sociais das populações-alvo aumenta as hipóteses convencionais sobre a dinâmica da mudança de política, a determinação dos beneficiários e perdedores, as razões para diferentes níveis e tipos de participação entre grupos-alvo e o papel da política na democracia” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 01).

A idéia de população alvo serve como um meio de interpretar as ações exercidas pelo poder público,

além disso, identifica as necessidades das diferentes camadas da população. As construções sociais são bastante complexas, já que elas muitas vezes não podem ter suas divisões engessadas e fixas, existe um trânsito de pessoas entre os vários públicos-alvo.

A perspectiva da "Construção Social e Design de Políticas" difere da "Construção Social da Realidade" de Berger e Luckman (2014) que está ligada ao modo cotidiano pelo qual o indivíduo percebe a sociedade e interage em relação ao meio, moldando suas próprias subjetividades a partir de experiências objetivas.

Já a perspectiva da construção social, enquanto parte que influencia o processo das políticas, considera as características da população-alvo na tomada de decisão pública conforme características de poder (forte ou fraco) e construção social (digna ou indigna) (SILVA, 2016).

Os governantes têm bastante interesse na utilização dos dados sobre os públicos-alvos. Para explicar melhor a existência desses grupos, as autoras Schneider e Ingram (1993) dividem a população em quadrantes (Quadro 1).

Quadro 1: Construção social e poder político: tipos de população alvo

	CONSTRUÇÃO POSITIVA	CONSTRUÇÃO NEGATIVA
Forte poder	Favorecidos (1)	Contendores (2)
Fraço poder	Dependentes (3)	Desviantes (4)

Fonte: Adaptada de Schneider e Ingram, 1993.

O grupo dos favorecidos (1) possui uma construção social vista como digna pela sociedade e se preocupa com o bem estar público, ao mesmo tempo exerce grande influência sobre os formuladores de políticas. Esse grupo é composto por cientistas, empreendedores de negócios e negócios sociais. Os contendores (2) também são influentes, mas a sua construção social não é feita como o primeiro grupo já que ele é composto por sonegadores ricos, empresários corruptos e pessoas com condutas duvidosas. (SCHNEIDER; INGRAM, 1993).

Na parte inferior do quadro temos outros dois grupos de construção social, o primeiro chamado de "dependentes" (3), que apesar da sua boa conduta e maneira honesta de viver em sociedade, depende dos benefícios do Estado. Esse grupo é composto por crianças, mães solteiras, comunidades remotas ou distantes. O último é chamado de "desviante" (4), que são pessoas que estão à margem da sociedade e se "desviam" das atitudes honestas e bem vistas, por esse motivo têm pouca influência sobre os formuladores de políticas e recebem menos benefícios por parte do Estado (SCHNEIDER; INGRAM, 1993).

A Teoria de Construção Social e Desenho de Políticas explica por que certos grupos conseguem ter acesso a alguns tipos de projetos ou serviços públicos, enquanto outros não, apesar de morarem no mesmo território e terem as mesmas obrigações perante o governo da localidade (PIERCE *et al*, 2014).

Atualmente, os estudos sobre essa teoria e sua aplicação tornam-se mais recorrentes uma vez que se faz necessária a explicação da maneira com a qual o poder público toma suas decisões em relação aos projetos de sua gestão. A população cada dia mais se interessa por saber e participar desse processo, podendo assim fazer com que suas demandas reais sejam atendidas pelo poder executivo que a representa (PIERCE *et al*, 2014).

Vale salientar que este estudo não realiza análise sobre a influência dos quatro grupos, mas por razões metodológicas e impossibilidade de enquadramento da construção positiva ou negativa, utiliza apenas a divisão entre forte poder e fraco poder.

3. MÉTODOS

Ainda que realize uma análise estatística descritiva, esta pesquisa tem caráter qualitativo, pois se interessa em compreender situações a partir de percepção individual de sujeitos, trazendo a interpretação do pesquisador.

Já em relação à finalidade, é um estudo exploratório, por tratar-se de um tema pouco estudado, ainda mais tendo a Teoria da Construção Social como fundamentação e por ser realizada em âmbito Municipal. Esse caráter traz dificuldade na obtenção de dados e materiais oficiais para a pesquisa, o que faz com que essa obtenção seja feita através do esforço do pesquisador, e por esse motivo, o mesmo optou pela utilização da fotografia como um meio de obter dados e analisar os pontos propostos por este trabalho.

Desse modo, o presente trabalho realiza uma exploração temática, que pode ser complementada por pesquisas futuras atingindo um caráter descritivo e explicativo, em especial, sob aspectos orçamentários. Tal sugestão pode ser efetivada por meio de pesquisas quantitativas, utilizando-se de bases de dados sobre orçamentos e recursos municipais e como eles são direcionados conforme os grupos de construção social.

Mesmo que a obtenção de dados primários seja uma característica do presente estudo, a primeira fonte de obtenção de informações é bibliográfica, uma vez que se apropria de revisões sobre a Teoria da Construção Social e *Design* de Políticas em artigos, livros e teses. Tal perspectiva é comparada com os dados obtidos diretamente na fonte checando uma realidade vivenciada, bem como a relação com design de políticas em infraestrutura pública municipal.

Mais especificamente, utilizaram-se de fotografias para identificação cognitiva da realidade. A evolução da fotografia como instrumento de expressão social aconteceu nos últimos anos e trouxe o caráter de construção de opinião, já que ela retrata os acontecimentos capturados (FERRO, 2005).

O uso da imagem como uma forma de expressar dados sobre estudos sociais serve para trazer mais veracidade à pesquisa e elucidar melhor o que se pretende explicar através do estudo teórico. As imagens obtidas servirão como um espelho que refletirá o conteúdo da mesma. A fotografia permite várias interpretações, fato este que traz a necessidade de criação de critérios para sua análise e entendimento, fazendo assim com que elas atendam as demandas da pesquisa para qual está servindo de base metodológica (FERRO, 2005).

A metodologia adotada neste trabalho foi baseada na coleta e análise de imagens de regiões que poderiam se enquadrar nas divisões de grupo-alvo descritas pela Teoria da Construção Social de Schneider e Ingram, limitando-se apenas na divisão da população que forma os dois grupos de poder (forte e fraco), e essa separação está, em tese, ligada diretamente à renda dos membros que compõe esse grupo.

A primeira parte da execução dessa metodologia foi a coleta de imagens de ruas, escolas, praças e pontos das regiões de grande fluxo de pessoas ou importância para os moradores. A escolha dos pontos estudados deu-se de acordo com a região da cidade onde estão localizados os bairros, o tamanho de seu território, a questão social previamente ligada a eles e a renda da população que ali reside. Esses dois últimos

pontos estão ligados à região em que os bairros estão situados, já que escolhemos dois que se encontram na região nobre da cidade (Setor Administrativo 1 – SA 1) e outros dois que se encontram em região menos favorecida (Setor Administrativo 06 – SA 6) - ou "antes e depois" da ponte Engenheiro Ivan Mundim que interliga a região central com o bairro Barra de Macaé, como conhecidos localmente, considerando uma divisão territorial marcada pela estratificação social (COSTA, 2007).

Além dos pontos expostos no parágrafo anterior, tomou-se o cuidado de escolher bairros que estivessem nas ditas regiões opostas, mas tivessem todos os aparelhos públicos – escola municipal, praça, avenida principal e ruas internas – conforme determinados pelo método. A melhor escolha possível, em termos populacionais e que apresentava todas as características necessárias à aplicação metodológica e suas respectivas populações encontram-se expressos na Tabela 01:

Tabela 01: População por bairro

BAIRRO	HABITANTES
Imbetiba (SA 1) (Forte Poder)	5.402
Lagomar (SA 6) (Fraco Poder)	20.084
Granja dos Cavaleiros (SA 1) (Forte Poder)	5.056
São José do Barreto (SA 6) (Fraco Poder)	2.300

Fonte: Site App local bairros, que contém os dados do censo do IBGE de 2010.

Antes da chegada da Petrobras, na década de 1970, a cidade de Macaé contava com a região central e alguns poucos bairros em seu entorno, mas com o aumento da população, foi necessária a expansão dos espaços territoriais do município. O município é constituído de 6 distritos, sendo: Macaé (sede), Cachoeiros de Macaé, Glicério, Frade, Sana. Também por 11 setores Administrativos (MACAÉ, 2012).

O Distrito Sede, Macaé, compreende a área urbana da cidade, contando com 43 bairros. Costa (2007), afirma a existência de uma apartação social e geográfica entre os residentes da área urbana, considerando que:

Macaé (...) é uma "cidade partida", de um lado, uma área nobre e valorizada, na qual seus moradores são brancos, apresentam renda elevada, têm carteira de trabalho assinada, possuem plano de saúde privado e matriculam seus filhos em escolas particulares; do outro lado, uma periferia pobre, favelizada e negra, caracterizada pelo trabalho informal ou pelo desemprego, pela baixa escolaridade e pelo recurso à rede pública de saúde (...) de um lado, configuram-se elevados índices de desenvolvimento humano, em termos de renda, de educação e de saúde; do outro lado, estatísticas conformam um quadro de exclusão social. (COSTA, 2007, p. 169).

A diferença entre os bairros que se localizam na divisão territorial que tem como referência a ponte Engenheiro Ivan Mundim é empiricamente visível. Dessa forma, existe uma cultura local de que os bairros "antes da ponte" têm um maior poder aquisitivo em comparação aos que ficam "depois" dela.

Por esse motivo, o pesquisador escolheu dois bairros localizados "antes" da ponte (Imbetiba e Granja dos Cavaleiros – SA 1) e dois que ficam depois da ponte (São José do Barreto e Lagomar – SA 6), tendo como parâmetro o tempo de criação dos mesmos, sendo dois relativamente mais antigos e os outros dois mais recentes. Além disso, era necessário que todos os bairros estudados tivessem os aparelhos públicos que são

alvos dessa pesquisa. Essa escolha deu-se com a intenção de afirmar, ou não, se o olhar que os moradores têm sobre a cidade também seria o mesmo que um público qualificado, externo ao município.

Este trabalho contou com a ajuda do fotógrafo Sr. João Barreto Affonso. As fotos foram feitas usando uma câmera da marca Canon, modelo 60D. As casas, indivíduos e propriedades privadas foram evitadas e os critérios metodológicos determinavam que fosse semelhante à angulação e distância dos seguintes aparelhos públicos:

- Escolas Municipais;
- Praças;
- Uma rua principal ou de grande circulação;
- Uma rua interna do bairro.

Depois dessa coleta, as 16 imagens (4 de cada bairro) compuseram um questionário disponibilizado na internet pela ferramenta *Google Docs*, e este foi respondido por alunos do curso de graduação, mestrado e doutorado em Administração e Administração Pública de Universidades não localizadas no município de Macaé. Foi proposital que os respondentes não conhecessem a cidade para que pudessem realizar a análise sem nenhum tipo de influência.

A dinâmica consistia em: os participantes recebiam um par de fotos semelhantes do mesmo aparelho público em dois locais distintos da cidade e precisava identificar qual deles estava na região de maior poder aquisitivo. O procedimento era repetido 8 vezes até checar as 16 imagens. Em cada análise, ou o participante acertava, ou errava, e os voluntários não tiveram acesso à resposta correta. Por questões de confidencialidade, os nomes dos participantes não foram divulgados na pesquisa.

O pesquisador e seu orientador decidiram que seria necessária uma amostra propositalmente qualificada (alunos, mestrandos e doutorandos em Administração), com intuito de garantir uma compreensão sobre o fenômeno. Além disso, foi determinado que a amostra precisava ser grande, em termos de quantidade, com um número superior a 100 respondentes, perfazendo consistência e segurança à análise dos dados. Os participantes da pesquisa foram selecionados por terem conhecimento prévio sobre os pontos que foram questionados e assim poderiam responder com propriedade, segundo as próprias percepções mesmo sem conhecer o local.

A amostra foi composta por respostas de alunos de Graduação e Pós- Graduação em Administração e Administração Pública de três instituições de ensino, conforme Tabela 2.

Tabela 2: Composição da amostra

Curso/Instituição	Quantidade
Administração Pública - Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói-RJ.	13
Pós Graduação (Mestrado e Doutorado) em Administração da Universidade de São Paulo (USP) em Ribeirão Preto.	29
Administração UFF-Niterói	35
Administração - Unoeste Ribeirão Preto	66
Total	143

Fonte: Elaborado pelos autores.

Depois dessa análise, foram relacionados os percentuais de acerto e erro para caracterizar as políticas de infraestrutura pública, de modo a confirmar ou negar as bases da Teoria de Construção Social e *Design* de Políticas. Faz-se necessário salientar a limitação metodológica, que, em alguns casos, a análise do aparelho público poderia ser contaminada por edificações e posses privadas, o que deve ser levado em consideração nas discussões dos resultados.

4. PRAÇAS

Os espaços de convívio social e promoção de lazer trazem grande auxílio no desenvolvimento social e na qualidade de vida, principalmente nas regiões mais carentes e periféricas do município. Um exemplo disso é a favela de Manguinhos, situada na zona norte do Rio de Janeiro, que através de estudos e entrevistas com líderes comunitários, demonstrou que a ausência de políticas públicas no âmbito da promoção de espaços de lazer e esporte era uma grande falha, e que a comunidade sentia necessidade de que esses espaços fossem criados e desenvolvidos para que, assim, os jovens e crianças pudessem se desenvolver melhor e, até, desviarem-se do mundo das drogas e da criminalidade que fazem parte do cotidiano dos moradores dessa região (PERES *et al.*, 2005).

Outro exemplo da importância da criação e manutenção dos espaços de lazer é a cidade de Medellín, na Colômbia, que com a construção de quadras, campos de futebol e parques, conseguiu proporcionar espaços de lazer gratuitos e que pudessem ser utilizados por todos os moradores da cidade independente de renda, o que aumentou o bem-estar da população e auxiliou no combate à criminalidade nas comunidades (DIAS; ESTEVES JÚNIOR, 2017).

Para analisar a percepção das pessoas quanto ao tratamento que o poder público dá aos espaços de lazer tais como as praças, confrontaram-se imagens de locais ditos de forte e fraco poder (Imagens 1 e 2). Os de forte poder, assim são chamados por se encontrarem em uma região com população com maior poder aquisitivo, enquanto do lado oposto temos região de fraco poder, por sua vez, com baixo poder aquisitivo.

Imagem 1 - Praça localizada no bairro Granja dos Cavaleiros



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 2 - Praça localizada no bairro São José do Barreto



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 3 – Praça localizada no bairro Imbetiba



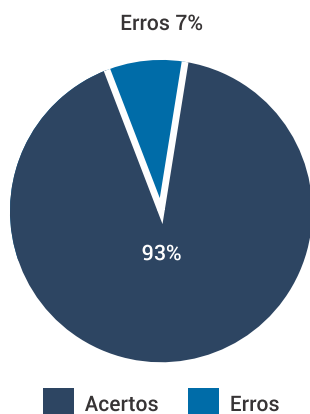
Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 4 – Praça localizada no bairro Lagomar



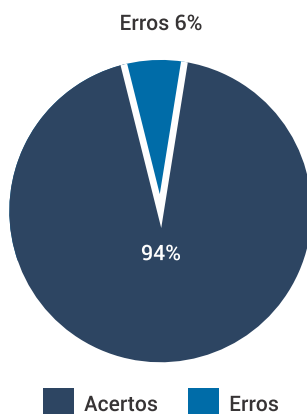
Fonte: AFFONSO, 2018.

Gráfico 1 - Comparação entre as praças situadas nos bairros Granja dos Cavaleiros e São José do Barreto



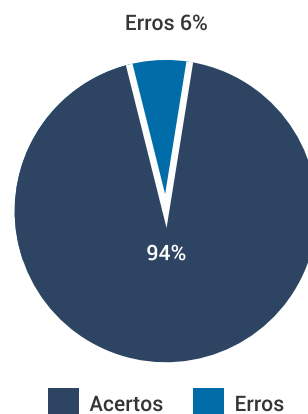
Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 2 - Comparação entre as praças situadas nos bairros Imbetiba e Lagomar



Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 3 - Consolidado entre as praças



Fonte: Dados primários da pesquisa.

O resultado da pesquisa trouxe um grande número de acertos quanto às praças que estão nas regiões de forte poder, o que deixa claro que a diferença na percepção dos indivíduos sobre a aparência e manutenção dos aparelhos públicos é bastante acentuada, uma vez que as praças das regiões de fraco poder são bastante degradadas e com equipamentos em mau estado de manutenção, ou, até com a ausência destes. Vale lembrar que a conservação das praças também depende do cuidado da sociedade que ali habita e a utiliza (Gráficos 1,2,3).

As praças e espaços livres dos bairros não atendem apenas a população que neles vivem, mas também a que está em torno do seu território. É muito importante que os gestores públicos pensem nas praças como espaços multiuso, que atraiam usuários todos os dias para que, assim, esse espaço não caia na ociosidade e possa cumprir de fato a sua função de trazer lazer, convívio social, momentos de saúde/ bem estar e divertimento para a população. Com um bom planejamento esses pontos podem constituir apenas o começo do uso consciente e variado desses espaços (JACOBS, 2000).

5. AVENIDAS

As avenidas são responsáveis por conduzir as pessoas em seus veículos por grandes distâncias dentro das cidades, uma vez que essas normalmente cruzam bairros inteiros, ou até mais de um, dependendo da localização geográfica. Nesses locais, normalmente existem muitos pontos comerciais, prédios, fluxos de carros e pessoas. Por esse motivo, é necessário que os pavimentos e asfaltos estejam em bom estado para atenderem bem às necessidades da população.

O Plano Diretor municipal tem como função ordenar o planejamento municipal, o desenvolvimento social e dar diretrizes para que os gestores públicos possam fazer ações nas áreas de saúde, educação e saneamento básico. Esse plano também contém instruções sobre pavimentação e manutenção das vias públicas. As diretrizes sobre pavimentação garantem que a prefeitura busque uma melhor gestão dos programas de pavimentação além de se preocupar com a manutenção de todas as vias públicas do município. Nesse sentido, o Plano Diretor da cidade traz o seguinte artigo:

Seção IX – Pavimentação

Art. 111 - São diretrizes gerais das políticas públicas para a Pavimentação:

I - adotar modelos de gestão eficiente, para os programas de pavimentação e de manutenção, buscando superar os padrões atuais e suprir as carências de infraestrutura das vias públicas;

II - criar oportunidades para que a população e a sociedade civil organizada conheçam e influenciem a gestão da pavimentação;

III - adotar novas tecnologias, materiais e métodos executivos de pavimentação, aplicando padrões inovadores e visando baratear as obras de pavimentação, ampliar a permeabilidade das áreas pavimentadas e causar menos danos ao meio ambiente; (MACAÉ, 2018).

Imagem 5 – Rua principal do bairro Granja dos Cavaleiros



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 6 – Rua principal do bairro São José do Barreto



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 7 – Rua principal do bairro Imbetiba



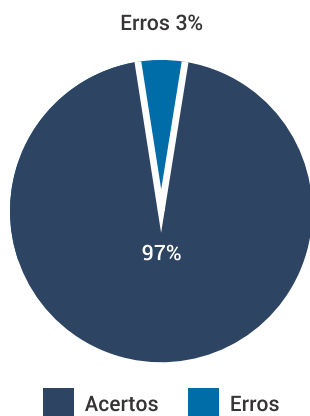
Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 8 – Rua principal do bairro Lagomar



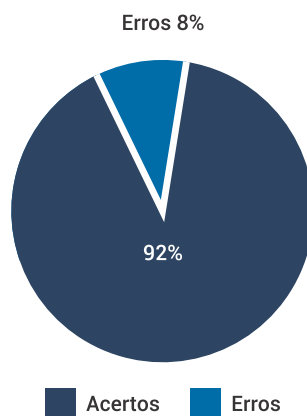
Fonte: AFFONSO, 2018.

Gráfico 4 – Comparação entre as ruas principais dos bairros Granja dos Cavaleiros e São José do Barreto



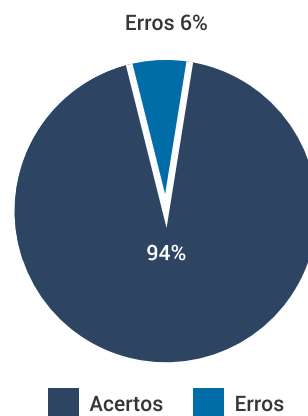
Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 5 – Comparação entre as ruas principais dos bairros Imbetiba e Lagomar



Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 6 – Consolidado entre ruas principais



Fonte: Dados primários da pesquisa.

O percentual consolidado de acertos nessa questão foi muito grande, tal qual na análise das praças. Tal perspectiva pode ser explicada para além da diferença no estado dos pavimentos. Pode-se perceber que as imagens das áreas de forte poder também possuem paisagismo, demonstrando uma preocupação que vai além da pavimentação, é importante que essas áreas sejam bonitas, enquanto em áreas de fraco poder, não se percebe a mesma preocupação.

6. RUAS SECUNDÁRIAS INTERNAS

As ruas secundárias ou internas dos bairros são as que contêm as habitações. Além da função de levar as pessoas aos lugares e servir como caminho, essas regiões abrigam famílias que muitas vezes vivem nessa região desde que nasceram e por esse motivo criam uma relação afetiva com esses espaços. Não podendo ser

esquecida a relação social que existe, uma vez que as pessoas se relacionam com vizinhos e acabam formando uma sociedade, que pode ser restrita à rua, ao bairro, ou até mesmo à região que ali é compreendida.

Um estudo feito no bairro do Catumbi, que fica na região central do Rio de Janeiro, por Marco Antônio da Silva Mello e Arno Vogel (1981), demonstrou que as populações moradoras deste bairro se apropriavam de seus espaços de forma bastante pessoal, criando até uma rotina para a utilização dos mesmos.

As maneiras de ocupar essas áreas do espaço urbano ajudam a criar uma ambiência que os moradores associam com o modo de vida tradicional do Catumbi. Houve um tempo que as cadeiras na calçada era a marca registrada do bairro, nos instantes de lazer. Era um hábito cultivado por todos sentar-se à porta de casa, nas tardes preguiçosas dos sábados e domingos, ou nos dias de semana, após o trabalho. Hoje esse costume vai se extinguindo. Poucos o mantêm ainda. Entre eles os ciganos, co-fundadores e fiéis depositários das "tradições" do bairro. (MELLO; VOGEL, 1981, p. 07).

Imagem 9 - Rua secundária interna bairro Granja dos Cavaleiros



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 10 - Rua secundária interna bairro São José do Barreto



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 11 - Rua secundária interna bairro Imbetiba



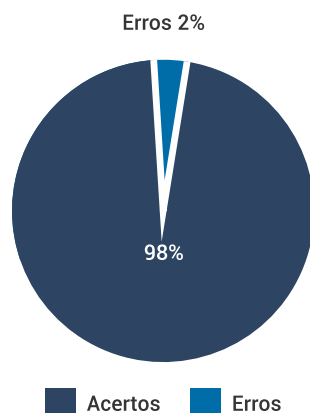
Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 12 - Rua secundária interna bairro Lagomar



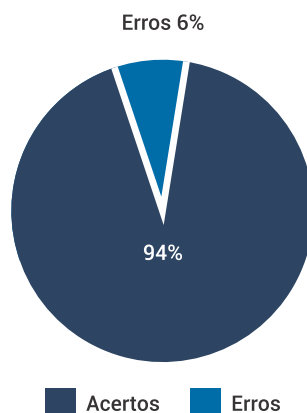
Fonte: AFFONSO, 2018.

Gráfico 7 – Comparação entre as ruas secundárias dos bairros Granja dos Cavaleiros e São José do Barreto



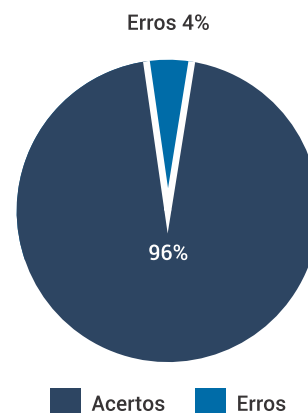
Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 8 – Comparação entre as ruas secundárias dos bairros Imbetiba e Lagomar



Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 9 – Consolidado entre ruas secundárias



Fonte: Dados primários da pesquisa.

Seguindo a linha das análises das praças e ruas principais, as ruas secundárias também geraram um grande número de acertos quanto às suas localizações em bairros de grande poder aquisitivo. Talvez aqui, tenha ocorrido a maior influência de posses e edificações não públicas nos resultados da análise. Os principais pontos de distinção entre as áreas são o tipo, a qualidade dos pavimentos e o visual dessas regiões, que demonstram, assim como no caso das ruas principais, a pouca preocupação com esses pontos nas regiões de fraco poder, fazendo com que mais uma vez fique nítida a diferença entre as regiões e os investimentos nelas feitos.

7. ESCOLAS MUNICIPAIS

O artigo I da Constituição Brasileira garante a todos o direito à educação e espera-se que essa seja de qualidade e que atenda a todos os moradores do município. Para uma boa educação é muito importante que as escolas estejam em bom estado e atendam às demandas dos alunos e seus pais, que esperam que seus filhos tenham uma educação de qualidade (BRASIL, 1988).

Por esse motivo, a Constituição também vem regulamentar o quanto de dinheiro deve ser investido no setor de educação pública. Segundo o artigo 112, os municípios são obrigados a investir no mínimo 25% em educação e essa renda vem diretamente resultante de impostos (BRASIL, 1988). Além disso, Macaé recebe *royalties* do petróleo que são uma compensação pela exploração de petróleo no território nacional. A lei 12858 de setembro de 2003 obriga que 75% do valor dos *royalties* sejam destinados para a educação (BRASIL, 2003).

Imagem 13 - Escola localizada no bairro Granja de Cavaleiros



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 14 - Escola municipal localizada no bairro São José do Barreto



Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 15 - Escola municipal localizada no bairro Imbetiba



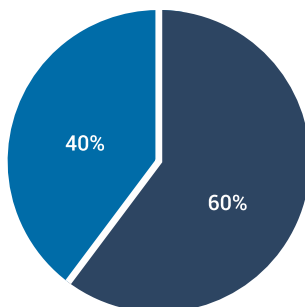
Fonte: AFFONSO, 2018.

Imagem 16 - Escola municipal localizada no bairro Lagomar



Fonte: AFFONSO, 2018.

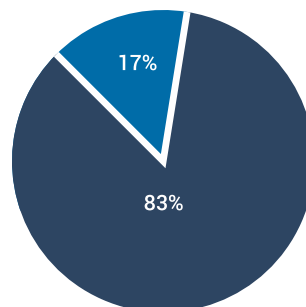
Gráfico 10 - Comparação entre escolas dos bairros Granja dos Cavaleiros e São José do Barreto



■ Acertos ■ Erros

Fonte: Dados primários da pesquisa.

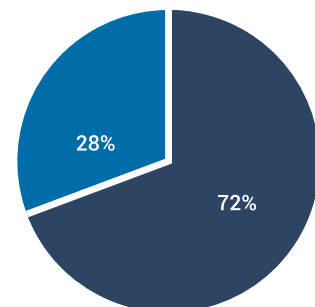
Gráfico 11 - Comparação entre escolas dos bairros Imbetiba e Lagomar



■ Acertos ■ Erros

Fonte: Dados primários da pesquisa.

Gráfico 12 - Consolidado entre escolas



■ Acertos ■ Erros

Fonte: Dados primários da pesquisa.

Diante da necessidade do Município investir 25% em Educação, pode-se explicar o percentual razoável de acerto quando colocado em perspectiva em relação à análise de praças, ruas e avenidas, uma vez que há a obrigação de se investir em educação. Isso acaba fazendo com que se padronize as escolas e sempre as mantenha em bom estado, já que há uma verba garantida para isso.

As escolas municipais nas quatro áreas estudadas seguem o padrão da Secretaria Municipal de Educação, o que tornou um pouco mais difícil a distinção de suas localidades apenas a partir da observação de suas imagens. Mesmo assim, o percentual consolidado de acertos mostra que a maioria dos indivíduos conseguiu detectar o local com forte / fraco poder.

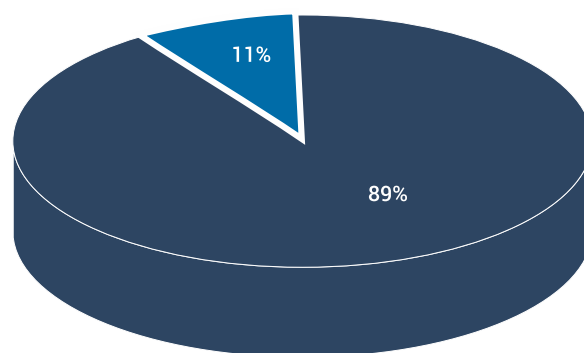
8. ANÁLISE GERAL

A Teoria da Construção Social de Schneider e Ingram (1993) estuda os grupos de forte e fraco poder e suas construções no sentido de julgarem-nos positivos ou negativos. Ainda que este trabalho tenha focado apenas nas forças das populações alvo, em relação aos desenvolvedores de políticas públicas, foi possível comprovar as fundamentações teóricas ora expostas.

A combinação entre a diversidade existente nas cidades é capaz de promover a constante renovação dos conceitos de sociedade e cultura, sendo assim, é de dever do poder público promover espaços que fomentem essas questões como praças, museus, escolas, proporcionando, dessa forma, ambientes que a população, dentro da sua variedade de pensamentos e cultura, possa se desenvolver. Unindo esse crescimento com a utilização de espaços públicos, pode-se gerar um crescimento em conjunto entre população e cidade (JACOBS, 2000).

Observando os dados obtidos, excetuando-se as escolas, observou-se que todos os outros 3 pontos estudados são melhor mantidos nas regiões de forte poder, quando na verdade isso deveria acontecer de forma equânime ou, pode-se dizer, que as regiões de fraco poder demandam maior atenção do poder público, já que estão em desvantagem em relação aos critérios básicos necessários para ter um boa condição de vida nessa região (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Consolidado de todas as respostas



Fonte: Dados primários da pesquisa

Os preceitos teóricos foram confirmados. Sem conhecer a cidade, o público qualificado, participante da amostra, conseguiu identificar quais aparelhos públicos eram oriundos de regiões com população de forte poder, atingindo 89% de acertos.

Durante a época de pujança, houve recurso suficiente para abarcar o crescimento que a cidade passava. No entanto, com um planejamento pouco eficaz perdeu-se a oportunidade de estruturação de elementos básicos do Município. É possível verificar na cidade um grande desperdício em investimentos e equipamentos públicos sem utilização (Parque da Cidade, o Ginásio Poliesportivo Engenheiro Maurício Soares Bittencourt, o VLT de Macaé, entre outros projetos).

Por esses motivos, é possível afirmar que o crescimento da cidade foi desestruturado. Talvez edificado sob a visão de que a “Cidade crescia e gerava empregos”, a sensação e o momento eram positivos, com recursos fartos. Hoje, há uma carência de infraestrutura quando se resgata o grande volume de *royalties* recebidos ao longo dos anos. Por isso:

[...] cidade desenvolvida deveria ser sinônimo de cidade boa para ser habitada e não cidade grande e populosa. País desenvolvido deve ser considerado aquele em que a população desfruta de bem estar, saúde, educação, segurança, e perspectivas de crescimento em termos pessoais, e não aquele que tem um grande PIB, mas seus habitantes vivem o tempo todo preocupados em se defender [...] (MARTINELLI; JOYAL, 2004, p. 13).

Em termos de infraestrutura, o processo de recuperação dos espaços agora precisa ser gradual, já que o crescimento populacional e de recursos, experimentado em décadas passadas tende a se estabilizar. Faz-se necessário aglomerar as inteligências que ficaram no município em torno deste projeto comum, criar espaços de discussão entre estas inteligências e as populações e comunidades locais em busca de alternativas para o uso e cuidado desses espaços. O poder público não deve assumir, sozinho, as soluções, mas pode atuar conectando os saberes populares e científicos.

Em Macaé, ficou um conglomerado de Capital Humano e Capital Tecnológico, que embora presentes, estão dispersos e com uma fraca sinergia entre os elementos. A discussão do planejamento e do orçamento público também deve envolver esses atores.

Diante desse cenário, conhecendo a situação de crise que o país, e por consequência, o município enfrentam, faz-se necessário que os cidadãos municipais tenham mais chances de atuar de forma efetiva na construção das soluções, reforçando assim a importância da preocupação com um desenvolvimento igualitário em todo território macaense, focando nas ações primordiais e necessárias para o bem estar da população.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira etapa deste trabalho tinha por objetivo entender a Teoria de Construção Social e *Design* de Políticas buscando a compreensão sobre as populações alvo. Estudou-se a teoria, buscando fazer relações com os conhecimentos que se tinha acerca das políticas públicas feitas no território do município de Macaé, para que se pudesse definir as populações-alvo existentes nessa cidade, que era o principal objeto de estudo de sua pesquisa. Esse aprofundamento deu ao pesquisador bastante embasamento para investigar, de forma

específica, alguns pontos do município, buscando entender a relação entre a população, o espaço em que vivem e a ação do poder público.

O próximo passo foi comparar os bairros conforme a classificação das populações-alvo, que nesse momento já estavam divididas entre "forte" e "fraco poder". Essa divisão foi utilizada como parâmetro para comparar as áreas que tinham características opostas, devido à sua localização, com o perfil socioeconômico de seus moradores. Essa comparação foi feita com a utilização de fotos de locais dessas regiões, uma vez que essa seria a melhor maneira de comparar as aparências e poder perceber, de forma clara, a diferença existente entre os mesmos pontos em diferentes regiões do município. Utilizou-se o auxílio de pessoas que não conhecem a região, mas que têm conhecimento específico sobre o assunto, para que a percepção foto-visual fosse imparcial e segura.

As populações-alvo são as principais interessadas nas políticas públicas e para elas é que elas devem ser pensadas. A Teoria da Construção trata sobre a relação de influência dessas populações no desenho das políticas públicas. Após a análise realizada, ficou claro que as regiões de maior poder aquisitivo da cidade receberam, em algum momento, mais investimento e que essa questão está diretamente relacionada com a teoria estudada, uma vez que a relação de forte poder da população também está ligada ao seu poder aquisitivo.

Depois de todo o estudo feito, e com a ajuda das imagens dos diversos pontos da cidade, ficou bastante clara a existência de desequilíbrio, tendo como base a percepção sobre os territórios municipais analisados. A disparidade entre condições de conservação das praças, avenidas e ruas internas das regiões estudadas é bastante visível. Essa disparidade de condições confirma as características teóricas elencadas.

10. SUGESTÃO AOS FORMULADORES DE POLÍTICAS

Assim, é imperativo que o Município faça uma autoanálise sobre a distribuição de seus recursos para infraestrutura pública, verificando se as regiões mais favorecidas estão recebendo maior atenção, para tornar a diferença menor, em especial sobre a disponibilização de manutenção, e sobre a existência de programas e projetos para melhor utilização dos espaços. Podem-se utilizar diversos mecanismos democráticos para melhor distribuição de recursos.

A melhoria do orçamento público desde a etapa de seu planejamento é condição essencial para melhor distribuição de cuidados. É importante ressaltar que a distribuição desse orçamento deve ocorrer de forma equânime, para que todos os cidadãos do município tenham acesso da mesma maneira aos recursos municipais. Uma solução para esse problema seria a utilização plena do orçamento participativo.

Para Fedozzi (2000), os orçamentos participativos reúnem pelo menos duas potencialidades que conduzem à ampliação da esfera pública democrática: a participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil no espaço público, bem como o grau de sua influência real nas decisões sobre o principal instrumento de gestão da administração pública. Nesse ponto, cabe ressaltar o fato do Município possuir, legalmente, o orçamento participativo.

Outra questão importante é a utilização dos espaços de discussão já legitimados pela gestão pública e criação de outros espaços, onde a população expõe suas demandas, faz pedidos ou até traz um *feedback* sobre as políticas públicas já existentes. Essa prática vem despertar maior interesse da população sobre os assuntos

da cidade, já que ela se sente importante e parte do processo, além de auxiliar a Gestão Pública na tomada de decisões sobre suas ações, como é o caso das Associações de Moradores.

Segundo Rocha (2011), a ampliação dos espaços de participação possibilitaria inserção de setores excluídos social, econômica e politicamente, ensejando a adoção de políticas redistributivas. Por isso, a inclusão política pode acarretar em inclusão econômica. Além disso, o exercício da participação implicaria educação para a cidadania, propiciando o desenvolvimento de virtudes cívicas, ensejando maior e melhor capacidade de participação da população no espaço público.

A falta de planejamento urbano e pensamento global sobre as necessidades da cidade acabam abrindo espaço para que os desenhos de políticas públicas sejam feitos de acordo com os interesses de poder. Tal atitude obriga as populações "esquecidas" ou que perderam seu direito à cidade, a viverem marginalizadas em regiões bastante precárias do município ou em favelas (AREND, 2014).

Por esse motivo, a participação efetiva da população e a criação de mecanismos por parte do poder público se fazem necessárias enquanto instrumentos para alcançar uma gestão igualitária dos recursos e espaços municipais, tendo como objetivo atender a todos os cidadãos de forma digna, respeitando suas necessidades. Esse estreitamento de relações pode trazer muitos ganhos para o município de Macaé e aumentar o bem estar social de seus moradores.

Por fim, tal participação do cidadão enseja também um maior senso de pertencimento. Com isso, o cuidado com o patrimônio público passa também a ser responsabilidade dos munícipes, contribuindo com a conservação e manutenção dos espaços em bom estado. Ao longo dos anos, vários investimentos realizados na cidade foram subaproveitados ou abandonados, um caso emblemático é o abandono do "Parque da Cidade". Tendo como pano de fundo a Teoria da Construção Social e *Design* de Políticas, é possível afirmar que a percepção de um público externo à cidade, e qualificado em gestão, permite reconhecimento dos locais com forte / fraco poder, pela infraestrutura pública da cidade de Macaé.

NOTAS

¹ Coordenador do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Gestão, Práticas e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense, campus Macaé (GIPP/ICM – UFF). Administrador, com Doutorado em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo. Professor Departamento de Administração ICM – UFF e Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd - UFF) Endereço Institucional: Cidade Universitária, Av. Aloísio da Silva Gomes, 50 – Granja dos Cavaleiros, Macaé -RJ. E-mail: giulianoalves@id.uff.br.

² Membro do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Gestão, Práticas e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense, campus Macaé (GIPP/ICM – UFF). Administrador, pela UFF- Macaé. Endereço Institucional: Cidade Universitária, Av. Aloísio da Silva Gomes, 50 – Granja dos Cavaleiros, Macaé - RJ. E-mail: guilherme_jose@id.uff.br.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, João Barreto. *Arquivo fotográfico: documentação oficial* da pesquisa. Macaé, 2018

AREND, Cássio Alberto. A CIDADE COMO UM SISTEMA HETEROTRÓFICO: breves considerações sobre a construção de um direito ecológico. *Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, n. 11., 2014

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2014.

BRASIL, *Constituição Federal*. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

DIAS, Marina Simone; ESTEVES JÚNIOR, Milton. O espaço público e o lúdico como estratégias de planejamento urbano humano. em Copenhague, Barcelona, Medellín e Curitiba. *Cadernos MetrÓpole*, v. 19, n. 39, 2017.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, p. 37-82, 2000.

FERRO, Lígia. Ao encontro da sociologia visual. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, v. 25, p. 373-398, 2005.

FUKS, Mario et al. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades: Macaé, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaee/panorama>>. Acesso em 27 de Outubro de 2018.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, 2002.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Martins Fontes, 2000.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. *Análise – Revista de Administração da PUCCRS*, v. 22, n. 1, 2011.

MACAÉ, *Política de desenvolvimento Urbano e Plano Diretor do Município de Macaé*. Lei Complementar 279/2018. Prefeitura Municipal, Macaé, 2018.

MARTINELLI, D.P.; JOYAL, A. *Desenvolvimento Local e o papel das pequenas e médias empresas*. Barueri: Manole: 2004.

MELLO, Diogo Lordello. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991

MELLO, Marco Antonio da Silva; VOGEL, Arno. *Lições da Rua (ou Quando a Rua vira Casa)*, 1981.

MILLS, C. Wright; COLLAR, White. *A elite do poder: militar, econômica e política*. Wright Mills. São Paulo: Ática, Coleção "Grandes Cientistas Sociais, 1985.

PERES, Fabio de Faria et al. Lazer, esporte e cultura na agenda local: a experiência de promoção da saúde em Manguinhos. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 10, p. 757-769, 2005.

PIERCE, J. J., SIDDIKI, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). *Social construction and policy design: A review of past applications*. Policy Studies Journal, 42(1), 1-29

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. *Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 38, 2011.

SILVA, Giuliano Alves Borges. *Processos de políticas públicas em educação do campo no Brasil: estudo multicase à luz da teoria de construção social*. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Site app local. População dos bairros de Macaé. Disponível em: <<https://applocal.com.br>>. Acesso em 24 de Julho de 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Salvador: AATR*, 2002.