

MIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DA SERRA - ES: UM ESTUDO DE CASO

Sérgio Rodrigues de Souza, Cátedra¹

Resumo: O município da Serra, localizado no estado do Espírito Santo, possui, atualmente uma população superior a 476 mil habitantes (Estimativas IBGE, 2014). Em 1960, a população era de 9.125 habitantes, ou seja, em um período, relativamente curto, do ponto de vista histórico, a população local cresceu, aproximadamente, mais de 50 (cinquenta) vezes e isto impulsionada, principalmente, pelo movimento migratório, por ocasião da implantação das usinas siderúrgicas, ampliação da via férrea e implantação do sistema portuário. Após a conclusão destas obras, sem ter para onde ir os operários acumularam-se em regiões periféricas da cidade, o que deu origem aos inúmeros bairros. O que ocorre é que na atualidade, o município da Serra atravessa sérios problemas com relação à oferta de políticas públicas essenciais à população. Diante de tamanho crescimento populacional, o que caracteriza-se é que o gestor tem em suas mãos uma dificuldade enorme de recensear os habitantes. Aliado ao problema está a dificuldade de gerar políticas públicas capazes de atender às demandas da população em geral, uma vez que o Gestor Público não pode, simplesmente sair a fundar unidades escolares, postos de saúde sem uma previsão de como será a demanda no ano seguinte e no período de longa duração. As propostas fiscais para destinadas à implementação e realização de políticas públicas são geradas tendo como base dados do ano subsequente, logo, se ocorre um aumento sobreexpressivo no contingente populacional, a ação pública torna-se aquém da demanda. Ou seja, as tomadas de decisão acabam por serem afetadas diretamente, impedindo o gestor de realizar ações públicas efetivas e eficazes dados os crescimentos populacionais desordenados. O presente estudo parte de uma abordagem local, de um professor universitário, residente no município e conta com acesso a tais informações por meio dos agentes públicos administrativos e da população local. Dentro desta perspectiva foi abordado estudos empíricos e documentais sobre as demandas e ofertas de políticas públicas no município da Serra - ES, tendo como fundamentos para discussão e análises o fluxo migratório que assola o referido município.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gestão Pública. Migração. Município da Serra - ES

O caso do município da Serra – ES

Serra é um município brasileiro localizado na região metropolitana do estado do Espírito Santo (Região Sudeste do País), que conta com uma população total de 467.318 habitantes, o que o caracteriza como o município mais populoso do estado. Limítrofe à capital do Estado, situa-se ao norte de Vitória.

Segundo Borges (2015, *s.p.*) “a história da Serra inicia-se com a fundação da Aldeia Nossa Senhora da Conceição da Serra em 1556, pelos índios Temiminós, vindos do Rio de Janeiro e o padre jesuíta Braz Lourenço. Com o desmembramento do território de Vitória, cria-se, em 02 de abril de 1833, o município da Serra, que em 06 de novembro de 1875, deixa de ser vila e é elevada à categoria de cidade.”

Em sua fase inicial, o principal meio de comércio era agrícola, com uma forte produção cafeeira e depois destacando-se com a produção de abacaxi.

No ano de 1872 (século XIX), o município possuía 11.032 habitantes. A população deste período até a década de 1960, já na segunda metade do século XX, sofreu sensível redução, com queda de 17% no referido período. Esta redução da população foi caracterizada pelo êxodo rural, um fenômeno acontecido em todo o Brasil, motivado pelo processo de industrialização.

Em 1960, com o início da fase industrial a população serrana começou a crescer em ritmo vertiginoso. Com uma população de 9.192 habitantes (Censo IBGE, 1960), com os investimentos na região e, mudando a configuração urbana do município, em 1963 é iniciado o Porto de Tubarão e, em 1969 é iniciado o CIVIT I, o que levou a população, em 1970, para 17.286 habitantes (um crescimento da ordem de 88,67%).

¹ Cátedra Empreendimentos SS Ltda.

Na década de 1970, outro investimento de grande porte é iniciado em solo serrano. Em 1976 inicia-se a construção da Companhia Siderúrgica de Tubarão - CST, que alavancou novo crescimento populacional, pois em 1980, o município já possuía uma população de 82.450 habitantes (um crescimento da ordem de 476,90%, ou seja, a população cresceu quase 5 (cinco), no período de 10 (dez) anos). No censo do IBGE (2000) foi encontrada uma população de 330.874 habitantes que, com o advento laminador de tiras a quente da CST e seu projeto para a instalação de seu terceiro alto forno, provocou novo surto de desenvolvimento econômico e crescimento populacional será experimentado (BORGES, *s.d.*).

Desta abordagem tem-se que a principal alavanca da mobilização em massa de pessoas de outras regiões brasileiras para o referido município seja a implantação da usina de siderurgia e seus ramos de especializações.

A área geográfica do município é de 553,254 km², contando com uma população de 476.428 habitantes², o que o faz ter uma densidade demográfica de 861,14 hab./km² (IBGE, 2014). Seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,739, considerado alto pelos padrões do PNUD (2010). Seu Produto Interno Bruto está estimado em 14.850.851,00 R\$, classificado entre os 5.570 municípios brasileiros como tendo o 33º maior PIB (IBGE, 2013). O PIB *per capita* é de 35.144,20R\$ (IBGE, 2012), o que caracteriza uma população de baixa renda, considerando que a capital Vitória tem um PIB *per capita* mais que o dobro.

O processo de migração no município da Serra - ES

O município da Serra experimentou um crescimento vertiginoso em um período histórico muito curto. Em um período de 54 (cinquenta e quatro) anos (1960 – 2014) cresceu o equivalente percentual a 5.183%, passando de 9.192 habitantes para 476.428 habitantes, respectivamente, para os períodos em destaque.

Tal crescimento atrapalha, se não, impede a ação dos gestores públicos porque estes agem dentro de uma agenda que chama-se em Administração Pública de *Ciclo de Gestão*, conforme expressa-se *infra*:

O ciclo de gestão inicia-se com um Planejamento (P) que inclui a construção de agenda; formulação da política e comunicação da política das decisões estratégicas. Em seguida, tem-se a Execução (E) que caracteriza-se por meio da implementação da política. Após esta etapa vem a Avaliação (A) que trata da avaliação das políticas; apreciação dos efeitos atribuídos à ação do governo e, por último, tem-se o Controle (C) que cuida da correção de trajetórias e ações (MALMEGRIM, 2010).

Todo este ciclo mantém-se estável e possível de atender às demandas públicas quando há possibilidade de uma previsão orçamentária que esteja à altura do problema a ser solucionado. E tem-se, ainda, que, em políticas públicas não trabalha-se com metas de solução de problemas. O objetivo é proporcionar condições saudáveis de vida aos atores políticos, o que faz com que a situação recorrente no município da Serra seja tratada sem a devida observância de seus fatores causais, porque os sintomas são nítidos.

A título de exemplo, no ano de 2012, o número de matrículas no Ensino Fundamental, no município, foi de

² IBGE. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014, publicada no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

67.010 e no Ensino Médio foi de 14.654 (IBGE, 20123; o segundo equivalendo a aproximadamente, 22% do primeiro. Isto leva a uma hipótese nefasta de que de cada 100 (cem) alunos matriculados no Ensino Fundamental apenas 22 (vinte e dois) chegam ao Ensino Médio.

Daí surge inúmeras perguntas sobre o porquê desta disparidade. Onde estão estes alunos que ingressaram nas primeiras etapas da Educação Básica e que, como fumaça, desapareceram antes de ingressarem na etapa final da mesma?! A resposta básica com a qual trabalha-se, aqui neste artigo, é que falta unidades escolares para atender à demanda cada vez mais crescente de alunos e, estes que ingressam na etapa final da Educação Básica são os provenientes de famílias com maior poder aquisitivo.

Mas, em hipótese alguma o Gestor Público pode, simplesmente sair a fundar unidades escolares, postos de saúde sem uma previsão de como será a demanda no ano seguinte e no período de longa duração. As propostas fiscais para destinadas à implementação e realização de políticas públicas são geradas tendo como base dados do ano subsequente.

A partir deste ponto já tem-se que devido ao movimento de migração provocar um verdadeiro inchaço na localidade, o poder público não consegue criar unidades e programas que sejam capazes de atender a todos, o que provoca altas taxas de evasão e filas de esperas para os menos favorecidos, aumentando, assim, o abismo que já existe entre as classes sociais, sem contar que, tal situação leva a outras mais agravantes como a subempregabilidade, mesmo condições de subemprego ou ainda a fuga para o tráfico de drogas, o crime organizado e a prostituição.

Não espera-se aqui crucificar o processo migratório, a começar que foi graças a esta mobilidade entre as fronteiras nacionais que permitiu grande parte do avanço e progresso nas regiões do Centro-Sul brasileiro. Busca-se, esclarecer que tal situação quando excede os limites do controle colocam em xeque as possibilidades de ação do gestor, chegando mesmo a impedi-lo de criar oportunidades para os cidadãos e limitando o acesso da maioria a bens e serviços básicos como atendimento à saúde e à educação.

O gráfico 1 e a tabela 1, abaixo, mostram a evolução populacional do município desde o ano de 1960 até o de 2014.

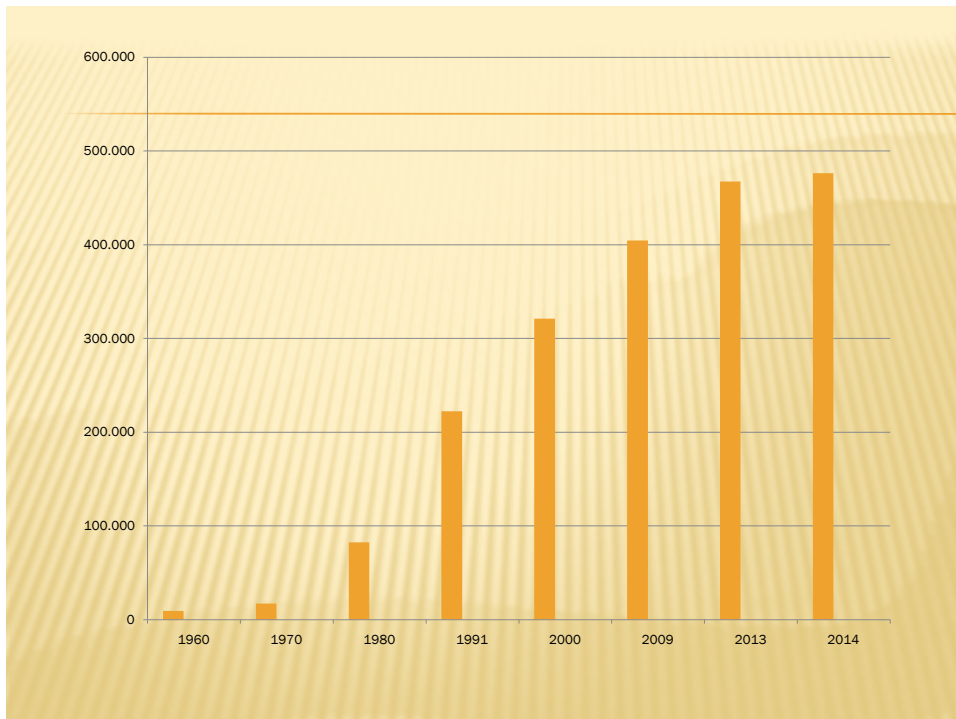


Gráfico 1: População do município da Serra – ES (1960 – 2014)
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

População do Município da Serra - ES (1960 - 2014)		
Ano	População Total	% de Crescimento
1960	9.162	-
1970	17.286	88,67
1980	82.581	477,73
1991	222.158	169
2000	321.181	44,57
2009	404.688	25,99
2013	467.318*	15,47
2014	476.428**	1,94

Tabela 1: População do Município da Serra - ES (1960 - 2014)
Fonte: Elaborada pelo autor, 2015.

* Estimativa IBGE (2013)

** Estimativa IBGE (2014)

O que pode ser visto na tabela 1 (*supra*) é que há um fluxo supraexpressivo na década de 1980 e nas décadas seguintes ocorre uma redução neste contingente, porém, a explosão já havia ocorrido e mesmo que a chegada de novos migrantes tenha sido minimizado, a explosão demográfica interna provocou um crescimento desordenado, possivelmente, provocado pela falta de atendimento destas pessoas com políticas públicas de seguridade, como atendimento educacional, controle de natalidade, lembrando que o melhor remédio contra o aumento populacional é a oferta de formação acadêmica. Mas, como mostrado no início deste trabalho a evasão escolar é um fator de grande incidência e mesmo a ausência de vagas nos centros municipais de educação infantil. A demanda é, assustadoramente, maior que a capacidade do município em garantir. Com isto tem-se que as crianças já são encaminhadas para as escolas de ensino fundamental sem terem atendido à determinação constitucional de 2009, que garante o atendimento educacional a partir dos 4 (quatro) anos de idade, na Educação Básica.

Na mesma linha, fere o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que reza ser “A educação, direito

de todos e dever do Estado e da família, [e] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Assim, tem-se o Estado falhando do berço à sepultura com os cidadãos serranos, não por desejo, mas motivado por um processo que extrapola as condições de controle governamental. E ainda que buscasse uma alternativa para solucionar o problema, não é simplesmente a construção de espaços escolares que resolveria tal problema. Está incluso a necessidade de profissionais para atender a esta clientela e o que fazer com os espaços construídos quando da solução do problema.

O processo migratório e sua influência no processo de gestão

Migração consiste no ato da população deslocar-se espacialmente, ou seja, pode se referir à troca de país, estado, região, município ou até de domicílio. Tal deslocamento não provoca modificações no número total de habitantes de um país, porém, altera as regiões envolvidas nesse processo. No Brasil, um dos fatores que exercem maior influência nos fluxos migratórios é o de ordem econômica, uma vez que o modelo de produção capitalista cria espaços privilegiados para instalação de indústrias, forçando indivíduos a se deslocarem de um lugar para outro em busca de melhores condições de vida e à procura de emprego para suprir suas necessidades básicas de sobrevivência e outras supérfluas (FRANCISCO, 2015).

A migração é um fenômeno que afeta, sobremaneira, o processo de decisão gerencial do administrador público e mesmo da implantação de políticas públicas que possam atender a um contingente maior de pessoas porque gera um fluxo de indivíduos maior do que aquele que serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual e das diretrizes orçamentárias.

Segundo Santos (2010, p.22) “Plano Plurianual é uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente de quatro anos) e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período.” Trata-se de um documento norteador, com vistas a garantir a aplicabilidade dos recursos públicos em áreas definidas, com vistas a um melhor atendimento da demanda pública por políticas eficientes e eficazes.

A Lei de Diretriz Orçamentária compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Art.165, parág. 2º).

A diretriz orçamentária é elaborada tendo por base o exercício do ano anterior com previsão para o ano seguinte, ou seja, o que ocorre no ano em ação é considerado como um ano neutro. Caso haja um fluxo além do referendado, no ano de elaboração toda a ação gerencial estará comprometida porque os limites de alcance forma previstos tendo por base um cálculo estatístico, com uma margem de segurança variando entre 3% e 5%. A migração intensa atrapalha a aplicabilidade efetiva das ações públicas e a eficácia das políticas públicas, porque o projeto inicial tinha uma abrangência e um público-alvo, que era compatível com a disponibilidade orçamentária. Este fluxo migratório desordenado atrapalha a tomada de decisão do gestor quanto ao que seja prioridade porque a arena política acaba sendo montada por estrangeiros,

indivíduos que desconhecem as demandas históricas locais.

No artigo 167 da Carta Magna, reza que, são vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Com isto, infere-se que o Plano Plurianual confere três princípios básicos à gestão pública: a transparência governamental, a governabilidade/continuidade e a responsabilidade fiscal.

Portanto, sem a possibilidade de um controle estatístico sobre as demandas diretas e indiretas, as tomadas de decisão por parte do Executivo acabam por ser afetadas, diretamente, impedindo-o de realizar ações públicas efetivas e eficazes dados os crescimentos populacionais desordenados, entendendo, aqui tal assertiva, por não estimável, estatisticamente, porque tal fato dificulta a elaboração do orçamento público necessário para sanar os problemas já existentes e persistentes.

Como ressalta Abrantes (2010)

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta (2010, p.68).

E, para cada setor governamental há um índice sobre o qual não se pode extrapolar sob pena de crime de improbidade administrativa. Não é um problema que resolve-se, tão somente, com vontade política.

No Brasil, com suas dimensões continentais e a política constitucional que o define como uma República Federativa Democrática tal denominação política elimina todas as barreiras entre os Estados, o que provoca fluxos migratórios que provocam verdadeiro inchaço em algumas regiões como o que tem ocorrido no município da Serra, ou seja, as fronteiras entre os Estados são livres, não podendo nenhum gestor impedir as livres migrações entre Estados e Municípios dentro do Território Nacional.

Ao longo da história tem-se Roma Clássica sofrendo graves conseqüências com este fluxo migratório descontrolado provocando sérias perdas nas condições sociais dos habitantes da cidade, porque os espaços não crescem ou são transformados de forma a atender uma massa excessiva. Todos os que vêm para os grandes centros o fazem em busca de um sonho e mesmo vivendo em situações de extrema diversidade, estão como que sob efeitos de ópio: as adversidades irão passar e o sonho encantado irá realizar-se como em um conto de fadas! Não é o que ocorre, de fato, mas é o que acredita-se...

Em Dubai, país dos Emirados Árabes unidos, *p.e.*, o governo proíbe, severamente, que os imigrantes contraíam matrimônio ou que tragam junto suas famílias, porque isto geraria custos adicionais para o Estado e tomaria o lugar do cidadão. Mas, as fronteiras entre nações são possíveis de serem controladas, entendendo como regra a soberania nacional.

Metodologia

O presente estudo teve como ferramenta metodológica o estudo de caso. A escolha por este instrumento deu-se pelo fato de o problema científico ser compatível com um problema político, como demanda em larga de escala de políticas públicas eficientes e eficazes, que visem a atender de maneira mais ampla as necessidades da população.

Segundo Araújo *et al.* (2008) o estudo de caso trata-se de uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores.

A fim de analisar e estudar o caso em questão partiu-se de uma abordagem local, de um professor universitário, residente no município e conta com acesso a tais informações por meio dos agentes públicos administrativos e da população local.

Dentro desta perspectiva foram abordados estudos empíricos e documentais sobre as demandas e ofertas de políticas públicas no município da Serra - ES, tendo como fundamentos para discussão e análises o fluxo migratório que assola o referido município.

Discussão

O fluxo migratório que a Serra enfrentou em seu processo histórico deslocou-a de sua condição de município com perfil, tipicamente, agrícola para um novo perfil industrial e mais ainda com graves conseqüências do ponto de vista político. Surgiram demandas as quais não se tinha condições alguma de atender de prontidão e mesmo com a necessidade visível o poder público foi relegando a uma situação de descaso, o que, por fim, transformou-se em um estado de coisas.

O que faltou durante todo o tempo foi a presença de um ator que se sentisse incomodado com a situação. Mas, com uma população na faixa de 95% constituída de migrantes³, ou seja, de pessoas possuídas pelo ópio do sonho encantado, esperar tal ação de um agente local é viver no mesmo mundo da utopia que os outros. Rua (2009) refere-se que “em geral, é a percepção de um “mal público” – uma situação que é ruim para muitos e da qual ninguém tem como escapar – que frequentemente desencadeia a ação política em torno de um estado de coisas, transformando-o em problema político” (RUA, 2009, p.73). (Grifos no original)

Portanto, ao ser provocada a deixar de ser um “estado de coisas” e se transformar em um “problema

³ A este respeito veja SILVA, Madson Gonçalves da. Indicadores de desigualdade social no município da Serra como reverberações dos processos de Industrialização, Urbanização e Migração na Região Metropolitana da Grande Vitória (1960 - 2010). *In: I Colóquio Internacional de Mobilidade Humana e Circularidade de Ideias*. 6 – 8 de julho de 2015. Vitória: UFES, 2015.

político”, uma questão qualifica-se à inclusão na agenda governamental. “Não quer dizer que vá seguramente dar origem a uma política pública, mas, apenas, que passa a receber a atenção dos formuladores de políticas” (RUA, 2009, p.73). (Grifos no original)

Como foi mostrado na tabela 1⁴, o fluxo de crescimento populacional tem caído, drasticamente, mas o problema encontra-se já implantado e nenhuma ação efetiva mostra-se em andamento, o que leva a novas arrolações para datas indefinidas.

Conclusão

Este estudo tratou da problemática da migração no município da Serra (ES) ao longo do período compreendido entre 1960 e 2014, fazendo uma análise acerca das dificuldades em que encontra-se a gestão pública para atender as demandas por políticas públicas que surgiram e ampliaram, expressivamente, a partir de tal. A área que mais reflete/demonstra tal problemática é a educação que, como consequência, leva a índices absurdos de criminalidade.

Mas, não basta sair construindo escolas e presídios a fim de tirar das ruas os delinqüentes e instruir os analfabetos. Há que implementar políticas públicas de longo alcance e amplo espectro porque como foi trabalhado não é suficiente apenas o desejo do gestor em solucionar tais problemas, há que atores sociais levantarem-se e apontar tais situações transformando-as em problemas políticos, o que levaria á criação de uma arena política mais sólida com vistas a encontrar soluções eficazes, mesmo que a longo prazo.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio, FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal, 1998.

Censo Populacional 2010 *Censo Populacional 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (29 de novembro de 2010). Visitado em 23 de julho de 2015.

Cidades@ - Serra - ES - IBGE. Visitado em 23 de julho de 2015.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. **Migração Interna no Brasil**. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/brasil/migracao-interna-no-brasil.htm>. Acesso em 23/07/2015.

IBGE (10 de outubro de 2002). Área territorial oficial.

IBGE - Espírito Santo - **Serra** - Infográficos Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Visitado em 27 de julho de 2015.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil. **Atlas do Desenvolvimento Humano Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)** (2010). Visitado em 31 de julho de 2015.

BRASIL. IBGE. **Recenseamentos demográficos em Coleção digital** (pdf). Visitado em 23 de julho de 2015.

⁴ Vide tabela 1 a página 6.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

Revista Fórum. (2013) (<http://revistaforum.com.br/blog/2013/08/populacao-define-diretrizes-para-a-gestao-publica-em-sao-bernardo-do-campo/>).

ARAÚJO, Cidália *et al.* **Estudo de Caso. Métodos de Investigação em Educação**. Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 2008.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC. Brasília: CAPES/UAB, 2010.

www.clerioborges.com.br