

**GT V – DESENVOLVIMENTO E NOVAS TECNOLOGIAS
PRODUTIVAS E SOCIAIS**

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS ESTUDOS SOBRE COOPERATIVISMO EM PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ENTRE OS ANOS DE 2006 A 2016

Eliseu Champe da Silva¹
Louise de Lira Roedel Botelho²
Luciana Scherer³
Cleomar Minetto⁴

Resumo:

A presente pesquisa teve como objetivo geral conhecer estudos no período de 2006 a 2016 em programas de pós-graduação em Administração e Economia e demais áreas do conhecimento, sobre o cooperativismo, direcionado ao estado do Rio Grande do Sul. Desse modo, o estudo utilizou-se com metodologia a análise bibliométrica, método que contempla a busca de informações relevantes para o estudo, realizada nos bancos de dados disponíveis nas bibliotecas virtuais dos programas de pós-graduação selecionados pelo estudo no estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 2006 a 2016. A análise dos dados foi realizada levando-se em consideração, a resposta os objetivos específicos propostos pelo estudo. No primeiro momento, realizou-se a descrição dos programas de Pós-Graduação destacados pelo estudo, apresentando fatores como estrutura física e objetivos propostos. Logo após, foi realizada a análise das principais características presentes nos trabalhos selecionados, apresentando fatores como, metodologia de estudo, evolução dos estudos sobre o cooperativismo, como também, limites e potencialidades de estudo. Sendo assim, os resultados encontrados, se relacionam com a maior abertura de estudos sobre cooperativismo, carecendo de maior abrangência de estudos nas diferentes áreas de atuação do movimento cooperativista. Desse modo, sugere-se o aumento de estudos publicados no campo da pesquisa científica. Tudo isso, objetivando-se a ampliação dos conhecimentos sobre a temática através da geração de arcabouço teórico substancial para continuidade das futuras pesquisas.

Palavras-chave: Cooperativismo. Análise Bibliométrica. Programas de Pós-Graduação.

Introdução

As transformações sociais, políticas e econômicas constantes ao longo da evolução da sociedade, repercutiram diretamente na relação do indivíduo com o trabalho e geração de renda (HIRSCH, 1998).

O movimento cooperativista, se apresenta como um modelo de gestão fundamentado em princípios, que em sua maioria, relacionam-se com fatores como, solidariedade, cooperação e

¹Administrador (UFFS). Mestrando em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Bolsista Capes – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mail: eliseu.itcees@gmail.com

²Administradora (UNIVALI). Mestra, Doutora e Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente no curso de Administração e no mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS – Cerro Largo. Mail: louisebotelho@uffs.edu.br

³Bacharel em Turismo (PUCRS) e Administradora (UFRGS). Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Docente no curso de Administração da URI – Cerro Largo. Mail: lucianascherer@yahoo.com.br

⁴Administrador (UFFS). Mail: Cleomar.itcees@gmail.com

respeito, pontos colocados em segundo plano pela relação de trabalho e capital tradicional (JESUS; CANÇADO; MIAGRES, 2012). Desse modo, no ambiente acadêmico, contempla-se a possibilidade do aperfeiçoamento de novas habilidades e aprendizados, contudo, representado assim, um novo desafio no que diz respeito a compreensão das novas competências organizacionais que poderão ser adquiridas (BÜTTENBENDER, 2011).

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo geral conhecer estudos no período de 2006 a 2016, em programas de pós-graduação em Administração e Economia sobre o cooperativismo, direcionados ao estado do Rio Grande do Sul.

Em termos e procedimentos metodológicos, o estudo se caracteriza como um estudo exploratório. A coleta de dados foi realizada por meio da consulta às bibliotecas virtuais de Instituições de Ensino Superior atuantes no estado do Rio Grande do Sul.

A utilização da bibliometria no estudo da produção científica não se apresenta como experiência recente, tal fato já pode ser observado no âmbito científico, devido a presença de diferentes pesquisadores utilizando-se da análise denominada bibliométrica, no intuito do levantamento de indicadores de produção científica (HAYASHI et al, 2007).

Para atender aos objetivos, este estudo está organizado em 3 seções. Na seção 1, apresenta-se a introdução, bem como, o objetivo geral e específicos propostos pelo estudo. Na seção 2, encontra-se a revisão de literatura. A seção 3 apresenta a metodologia, que contempla a classificação do estudo e o mecanismo de coleta dos dados adotado pela pesquisa e por fim, a seção 4, apresenta o cronograma de atividades que serão realizadas pelo estudo.

1. Cooperativismo

Cooperativismo origina-se da palavra cooperação e apresenta-se como doutrina de caráter cultural, porém refletido ao âmbito socioeconômico dos indivíduos envolvidos, pois estabelece a valorização da liberdade humana, desenvolvidos por fundamentos utilizados como princípio doutrinários (ALEIXO et al., 2015).

Segundo Sales (2010) cooperativismo é uma forma de somar capacidade dentro de um mundo de concorrência. É uma forma de preservar a força econômica e de vida dos indivíduos de um mesmo padrão e tipo, com objetivos comuns e com as mesmas dificuldades.

A primeira experiência registrada relacionada às práticas cooperativistas modernas surge no ano de 1844, em Rochdale, distrito de Lancashire, Inglaterra, época em que tecelões, classe operária presente na época, impulsionados pela busca de melhorias da sua situação econômica e social, decidem fundar a Sociedade dos Pobros Pioneiros de Rochdale (ONOFRE; SUZUKI, 2009).

O Cooperativismo surge como movimento, filosófico e social, representado como um estilo de vida e modelo socioeconômico, com a capacidade da integração entre o desenvolvimento econômico, bem como, o bem-estar social. Possui como pontos de referência a participação democrática, solidariedade, independência e autonomia como ferramentas de trabalho e gestão (REISDORFER, 2014).

O Cooperativismo se apresenta como uma das principais ferramentas no intuito da promoção do desenvolvimento econômico, contudo, levando em consideração aspectos até então colocados em segundo plano pelo sistema econômico vigente, a valorização do trabalho desenvolvido pelo indivíduo, como também, o bem-estar dos cooperados envolvidos no sistema (BIALOSKORSKI NETO, 2002).

O surgimento de inúmeras cooperativas no Brasil, em especial na década de noventa (90), se justifica pela necessidade da busca por melhores condições de trabalho e renda. A busca por alternativas de geração de trabalho, através da união de trabalhadores, tornou-se fundamental em virtude dos obstáculos recorrentes do cenário de crise vivida pelo país (VELLOSO; LOCATEL, 2011).

Atualmente, o cooperativismo brasileiro é representado pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que se apresenta como órgão competente para a representação. Desse modo, os objetivos da OCB permeiam-se na promoção, desenvolvimento e defesa do cooperativismo no Brasil, em todas as instâncias políticas e institucionais (NINAUT; MATOS; MAFIOLETTI, 2009).

De maneira geral, o cooperativismo possui relevância para a economia brasileira, sendo um sistema capaz de alinhar o desenvolvimento humano ao sustentável, devido aos seus princípios universais de origem e de evolução e atualmente, encontra-se inserido em configurações locais e regionais presentes em diferentes estados brasileiros, em especial a região sul do Brasil. (NINAUT; MATOS; MAFIOLETTI, 2009).

Desse modo, o cooperativismo no Rio Grande do Sul, se relaciona com a colonização realizada pelos imigrantes europeus trazidos ao Estado. Pode-se afirmar que princípios cooperativistas oriundos da primeira experiência europeia, foram absorvidos pelos recém-chegados imigrantes, e replicados ao novo contexto social do qual estavam inseridos (OCERGS – SESCOOP-RS, 2012).

Segundo Pinheiro (2008) no ano de 1902, o cooperativismo surgiu no estado do Rio Grande do Sul por meio da fundação, na zona rural, de uma cooperativa de crédito sob inspiração do jesuíta Theodoro Amstadt.

Segundo Cotrifred (2014) outro importante ponto da história do Cooperativismo na região, se dá pela atuação de imigrantes europeus, em especial da etnia italiana, na região denominada como Serra Gaúcha, que em 1911, através da união de pequenos agricultores rurais, bem como, pelo governo da época, organizaram a criação de cooperativas de caráter agrícola, em diferentes ramos e setores da zona de colonização italiana, em especial no setor vinícola.

Por isso, o sistema que desenvolve a importância da união e cooperação entre indivíduos, bem como, a valorização do ser humano e o trabalho, o cooperativismo na atualidade regional contribui para a criação de novas possibilidades de organização econômica e social.

3 Resultados e Discussões

Os critérios utilizados os critérios de inclusão dos estudos selecionados para a pesquisa foram:

- a) Estudos completos sobre cooperativismo, cooperativas e cooperação.
- b) Estudos teóricos e/ou empíricos
- c) Estudos completos publicados em língua portuguesa.

Após realizada a etapa de levantamento de dados selecionados por meio da estratégia de busca delineada pelo estudo, foi realizada uma análise de todo o material destacado, com intuito de verificar se o estudo realmente atendia o tema em análise. Com isso, identificou-se 38 estudos, desenvolvidos em 15 distintos Programas de Pós Graduação no Rio Grande do Sul, os quais apresentam diferentes pontos de análise relacionados a temática do cooperativismo que mereceram destaque nesse artigo são organizados nos seguintes temas: a proximidade dos estudos com os programas selecionados, a metodologia de pesquisa; a evolução da produção científica sobre o cooperativismo nos programas de Pós-Graduação ao longo do período analisado; as áreas de investigação (temáticas) dos estudos selecionados, e por fim, os limites e potencialidades de pesquisa destacados nos trabalhos selecionados;

Desse modo, um ponto relevante trata-se da proximidade das pesquisas com as áreas de abrangência de atuação dos programas de Pós-Graduação selecionados, já que os estudos se concentravam nas regiões próximas as instituições de ensino superior do qual estão inseridos os programas. Tal fato pode ser explicado pela facilidade no deslocamento do pesquisador no momento da coleta de dados, apenas um estudo descreveu certa dificuldade no momento da coleta de dados, devido à dificuldade de deslocamento até a cooperativa em destaque. Também, oferece a possibilidade da comparação dos resultados obtidos nas diferentes regiões estudadas, podendo assim contribuir com o entendimento da realidade do cooperativismo a nível estadual.

O segundo ponto de destaque, relacionado com a metodologia de pesquisa é considerado fundamental para o entendimento e validação do estudo no campo da pesquisa científica. Três aspectos foram identificados como predominantes na construção dos estudos destacados: estudos de caso, utilização de entrevistas e análise documental.

No primeiro momento, destacam-se em sua maioria, estudos que por sua vez, trabalharam com uma proposta metodológica voltada ao estudo de caso. Tal fato pode ser explicado, pela relevância em que o estudo de caso possui em termos de pesquisa. Estudos de caso, apresentam como característica a possibilidade de pesquisa cujo objeto é uma unidade analisada de forma profunda por parte do pesquisador (GOODE E HATT, 1973).

A utilização do método relacionado com estudos de casos, oferece proximidade entre o pesquisador e público-alvo do estudo (TRIVINOS, 1987). Dessa forma, as cooperativas, em sua maioria, serviram como base para realização dos estudos por parte dos pesquisadores. Sendo assim, a realidade das cooperativas ou cooperados, foi utilizada como “um caso” a ser analisado e posteriormente desenvolvidos conforme a temática proposta pelos estudos.

O estudo de caso, como metodologia de pesquisa, proporciona diferentes possibilidades de interação com outras técnicas de investigação, como por exemplo, entrevistas, visitas técnicas, observação do participante, sendo essa característica considerada um acréscimo para a pesquisa (YIN, 2001).

Desse modo, no segundo momento, outro ponto de análise que se destacou e que se relaciona com os estudos de caso, trata da escolha do instrumento de coleta de dados utilizados, que no caso se apresenta como forma predominante a entrevista com envolvidos.

A entrevista se apresenta com uma das principais atividades de investigação, que possui a capacidade de proporcionar, ou seja, produzir um conhecimento novo a respeito de uma área ou de um fenômeno, de forma sistemática ou não, contribuindo com o aprofundamento do conhecimento já estabelecido (ROSA E ARNOLDI, 2006).

Em sua maioria, os estudos que se utilizaram de entrevistas como ferramenta de coleta de dados, se apresentaram por meio de entrevistas, semiestruturadas ou não, com gestores ou cooperados que integravam o corpo estrutural/organizacional da cooperativa selecionada. As entrevistas, acabavam por tentar identificar a percepção dos indivíduos sobre determinada fator, seja profissional ou pessoal, inserido no contexto da cooperativa. Em grande parte, objetivavam buscar respostas para questionamentos relacionados a desafios de gestão, rotinas de trabalho e projeções para o futuro.

Tanto o método de estudo de caso, como também a ferramenta de investigação denominada de entrevista apresenta limitações, que podem acabar por exercer influência sobre a construção dos

resultados. Tratam-se de fatores como, maior tempo dispensado para a realização da coleta de dados, como também a possibilidade de distorção dos resultados em virtude da experiência do pesquisador. Informação que se relaciona com as limitações de estudo identificadas pelo presente estudo e que será melhor abordada no decorrer desta seção.

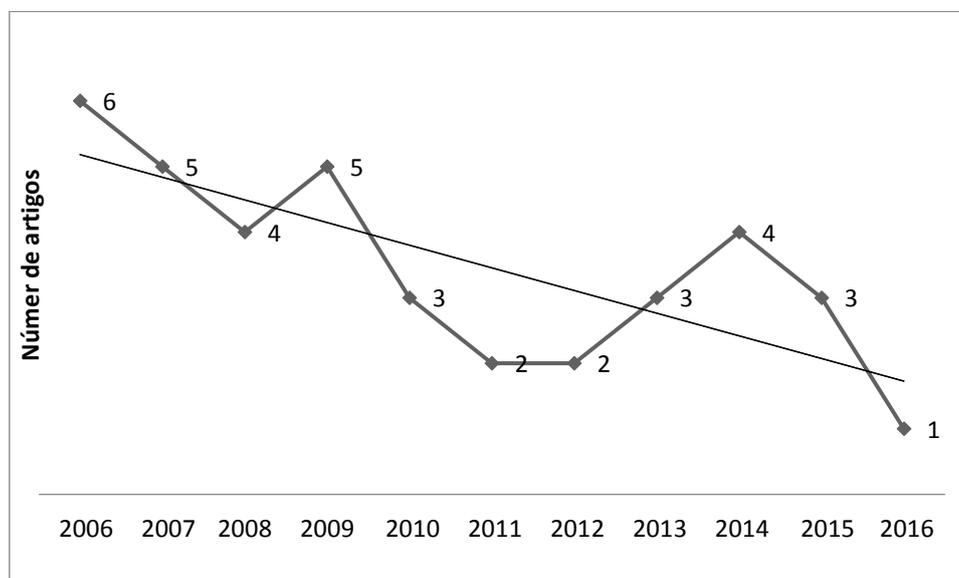
No terceiro momento, surge como ponto de destaque outra ferramenta de coleta de dados, também predominante nos estudos selecionados. A coleta e posterior análise dos dados oriundos de documentações, se apresenta como uma técnica de investigação que também interage com os denominados estudos de caso. Gomes (2007), afirma que a coleta de dados e análise documental surge como processo de análise das comunicações, visando, através de procedimentos realizados de forma sistemática e organizada, a descrição do conteúdo dos documentos, bem como, a obtenção de indicadores quantitativos ou não, que por sua vez, permitam a inferência de conhecimentos relacionadas a diferentes temáticas envolvidas.

Estudos que envolvem setores considerados tradicionais para o cooperativismo brasileiro, como por exemplo cooperativismo de crédito, em sua maioria, utilizam-se de análise documental, como forma de coletas e análise dos dados. Uma parcela dos estudos destacados trata dos desafios e projeções do cooperativismo de crédito estadual. As pesquisas realizadas, abordaram a análise de documentos oriundos das cooperativas selecionadas, documentos que incluíram demonstrativos financeiros, projeções econômicas, planilhas contábeis. Tudo isso, objetivando-se a análise ou até mesmo comparação entre determinados períodos de tempo no intuito da compreensão da realidade do cooperativismo de crédito no decorrer dos anos. Por isso a presença da ferramenta de análise documental representa uma parcela significativa dos estudos selecionados.

Os estudos também apresentaram outras metodologias de estudo (questionários, pesquisa bibliográfica), porém, a predominância dos fatores já citados se apresenta como fator de análise pela presente pesquisa.

Em relação a distribuição dos estudos sobre cooperativismo nos programas de Pós-Graduação do Rio Grande do Sul ao longo do período dessa análise, os números são apresentados na figura 1.

Figura 01: representação gráfica da evolução dos anos selecionados pela pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores, 2016.

O ano que apresentou maior número de publicações relacionados a temática cooperativismo foi 2006 que registrou 6 (seis) trabalhos, seguido pelo ano de 2009, com 5 (cinco) trabalhos e 2014 registrando 4 (quatro) trabalhos, o que pode ser explicado pela ascensão do cooperativismo, como movimento socioeconômico característica nos anos 2000, que por sua vez refletiu no surgimento de estudos que objetivavam a descrição do modelo que acabava por expandir-se cada vez mais no contexto nacional (VON SOHSTEN, 2000).

A presença do cooperativismo como campo de estudo configura-se como possível reflexo do aumento da participação do movimento no contexto nacional (RIBEIRO, 2008). Os autores ainda afirmam que, a prestação de serviços configurou-se como uma das principais atividades que abriram espaços para o cooperativismo no mercado de trabalho brasileiro. Historicamente, um dos serviços que obtiveram participação na expansão do cooperativismo trata-se da concessão de crédito, contudo, o setor agrícola e pecuário, também representaram grandes avanços para a difusão das atividades cooperativistas. Desse modo, compreende a possível relação do número de estudos que englobam tais setores, que acabaram apresentando-se como tradicionais no contexto do cooperativismo.

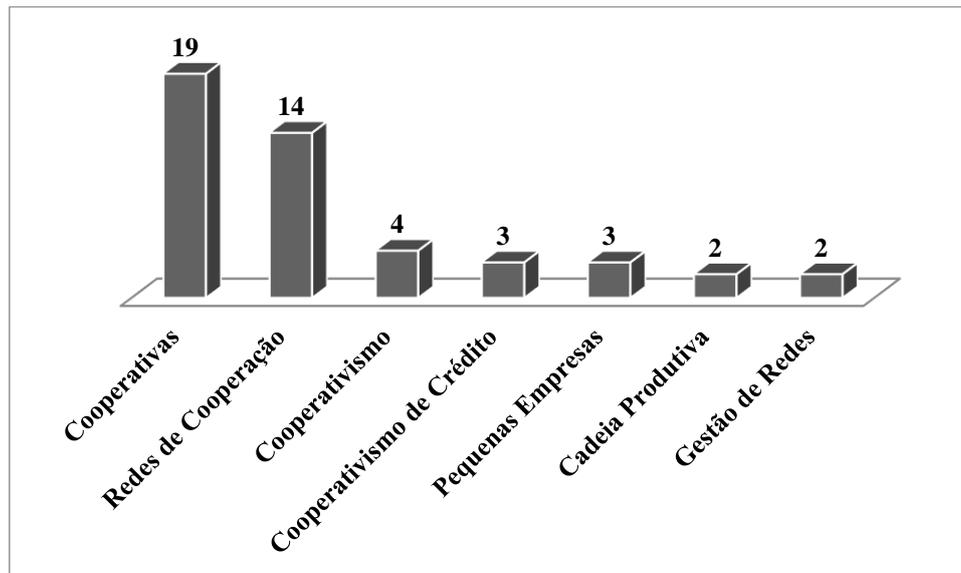
Ainda seguindo a representação gráfica apresentada, no decorrer dos anos o número de estudos sobre cooperativismo, acabou decaindo em relação ao primeiro ano destacado pela pesquisa (2006), tendo um determinado aumento nos últimos anos.

A construção da análise dos estudos destacada, leva em consideração a questão das áreas de investigação dos estudos ou as temáticas desenvolvidas pelos estudos. As temáticas apresentam-se

como conceitos que deverão ser investigados dentro de um processo sistemático e organizado (SEVERINO, 1985).

Desse modo, conforme figura 2 são apresentadas as temáticas que se destacaram no processo de análise dos estudos selecionados.

Figura 02: representação gráfica das temáticas desenvolvidas pelos estudos selecionados.



Fonte: elaborado pelos autores, 2016.

A temática “cooperativismo”, apesar de englobar todas as áreas de estudo envolvidas nos estudos selecionados, não se apresenta como a área com maior número de estudos. As temáticas que se apresentaram de forma predominante nos estudos são: “cooperativas” e “redes de cooperação”. Tal fato, pode ser explicado pela presença de estudos que tinham como objetivo da descrição da realidade de diferentes cooperativas presentes nas regiões de abrangência dos programas de Pós-Graduação. No que se refere a temática relacionada as redes de cooperação, que cada vez ganham espaço no mercado econômico estadual e acabam por fortalecer o movimento cooperativista no decorrer dos anos (VERSCHOORE; BALESTRIN, 2008).

O aumento das redes de cooperação tem se apresentado como um fator de estudo tanto no âmbito empresarial como também acadêmico. As novas configurações de empresas, acabam por adotar um sistema caracterizado pela união e cooperação entre empresas, no intuito de juntas tornarem-se fortes e consolidadas frente a um mercado cada vez mais competitivo e flexível (OLSSON, 1999).

Outras temáticas que apresentaram destaque, tratam de “cadeia produtivas”, “gestão de redes” e “pequenas empresas”, áreas que se configuram como temas com significativo aumento do campo da pesquisa científica. Ambas temáticas acabam por relacionar-se com o contexto do cooperativismo.

Pequenas empresas, constituem uma parcela significativa de empreendimentos presentes na atualidade, e que por sua vez, acabam por enquadrar-se na realidade das cooperativas. Cadeias produtivas surgem como um sistema de atividades que atuam na transformação de insumos em produtos comercializados no mercado produtivo do qual encontram-se inseridas (podem representar elos entre diferentes cooperativas). E por fim, temos a gestão de redes, que surge como alternativa de gerenciamento das diferentes cadeias produtivas relacionadas com as cooperativas que a integram, ou seja, as temáticas acabam por interagir entre si, no momento da construção da análise da realidade do cooperativismo, no campo da pesquisa de cunho científico (NETO, 2000).

Levando em consideração, não apenas as temáticas apresentadas pelos estudos, outros elementos acabam por apresentar papel relevante na construção da análise proposta pela presente pesquisa, dentre eles citam-se os limites e potencialidades apresentados nos trabalhos sobre cooperativismo desenvolvidos nos programas de Pós-Graduação nacionais.

Os trabalhos selecionados acabaram por apresentar outras características que podem ser analisadas pela presente pesquisa. Um dos pontos analisados, tratam dos limites e potencialidades apresentadas pelas pesquisas já realizadas.

No primeiro momento, destacaram-se as limitações de estudo, apresentadas no momento da construção e aplicação dos estudos selecionados. Em sua maioria as pesquisas, apresentaram como principal limitação a não possibilidade de generalização dos resultados. Tanto a coleta de dados, como também a análise dos resultados, limitavam-se apenas a uma cooperativa ou uma rede de cooperação presente em determinado ramo reconhecido pelo cooperativismo brasileiro. Dessa forma, os resultados encontrados, não poderão ser utilizados como uma representação total das demais cooperativas ou redes que também integram determinado ramo do cooperativismo.

Segundo Godoi (2006), cada caso possui características que o diferenciam dos demais. Dessa forma, apesar da apresentação das cooperativas, levando em consideração, o ramo de atuação, organização estrutural, produtos e serviços prestados, apresentarem determinada semelhança, existem outros fatores (contexto social e econômico, rotinas de trabalho, percepção pessoal dos indivíduos envolvidos) que se relacionam com a realidade das cooperativas ou redes que acabam por exercer influência no momento da construção dos resultados propostos pela pesquisa (CHERQUES, 2009). Em outras palavras, a presença de estudos que tem por finalidade a descrição de determinado ramo

do cooperativismo, não se configura como estudo conclusivo para a total das cooperativas atuantes na mesma área de atuação.

No segundo momento, apresenta-se como limitação de estudo a possível distorção dos resultados devido a experiência e conhecimento apresentado pelo pesquisador. Tal fato, pode estar relacionado com a metodologia utilizada na construção da pesquisa.

Diferentes aspectos podem exercer influência durante o processo de construção da pesquisa. Dessa maneira, destaca-se a coleta de dados, que como já citado anteriormente, os estudos destacados utilizaram como instrumento de coleta, entrevistas com representantes das cooperativas selecionadas. Segundo Gil (2007), a entrevista pode oferecer determinadas limitações, dentre elas cita-se a subjetividade do pesquisador. Em determinadas circunstâncias, a experiência do autor poderá apresentar-se como possível fator tendencioso para as respostas obtidas durante o processo, podendo assim, distorcer a realidade do contexto analisado pelo estudo. As opiniões pessoais, por sua vez, podem direcionar a entrevista, como também, servir como papel intimidador, por parte do entrevistado, fator que pode estar relacionado com as outras limitações apresentadas pelo estudo.

A dificuldade de comunicação entre os envolvidos no processo da entrevista, pode ser compreendido por meio de diferentes fatores, como por exemplo a dificuldade do próprio pesquisador em expressar seus questionamentos e por consequência gerenciar o andamento do roteiro das questões elaboradas diante do entrevistado (RIBEIRO, 2008). Desse modo, o autor continua afirmando que a apresentação do pesquisador (vocabulário, expressão corporal) poderá causar certa inibição por parte da entrevista, não assegurando um fluxo de diálogo contínuo com o autor, podendo assim, prejudicar a coleta e esclarecimento de informações que poderiam tornar-se relevantes para a análise dos resultados.

Por último, destaca-se a maior abertura das cooperativas como possível limitação de estudo. No momento da análise dos dados, as cooperativas acabaram por oferecer dados, informações que serviram de subsídio para a análise dos resultados. Tal fato pode ser explicado pela coleta de dados realizada por meio de análise documental, que em diferentes casos e por causas não estabelecidas, não foram fornecidos ou fornecidos de forma parcial por parte das cooperativas, prejudicando assim, o aprofundamento da análise das informações e elaboração dos resultados.

Além de apresentação das limitações presentes na construção dos estudos. Outro fator, serviu de ponto de análise por parte da presente pesquisa. As pesquisas analisadas, apresentam determinadas potencialidades para futuros estudos.

Quanto as potencialidades dos estudos, apresentou-se como prioritariamente, o aprofundamento e ampliação dos estudos já relacionados. Em sua maioria, os estudos realizados

acabaram por descrever a realidade de diferentes cooperativas e redes de cooperação, levando em consideração a análise de determinado aspecto que constitui assim, as cooperativas e redes estudadas.

Dessa maneira, os autores das pesquisas já realizadas apontam como sugestão de novos estudos, trabalhos que envolvam, não apenas uma temática, mais sim diferentes variáveis de estudo. Como também, estudos que procurem analisar setores do cooperativismo que não possuem visibilidade no campo da pesquisa. Estudos em sua maioria, se configuram de forma tradicional, apresentando análise sobre setores que já são conhecidos no campo acadêmico (contábil, financeiro, gerencial, histórico). As cooperativas e redes oferecem diversas temáticas que podem ser desenvolvidas, como por exemplo: questões relacionadas a recursos humanos, marketing, responsabilidade sócio ambiental, ou seja, áreas que carecem de aprofundamento por parte do campo científico.

No segundo momento surge a sugestão da realização de estudos em outros campos do cooperativismo. Como citado anteriormente, o cooperativismo brasileiro reconhece 13 ramos, ou seja, áreas de atuação das cooperativas e redes de cooperação presentes no contexto nacional.

No entanto, a maioria dos estudos selecionados trabalha com ramos de cooperativismo considerados tradicionais (crédito, trabalho, agropecuária), visualizando assim, a necessidade de maior abertura do cooperativismo no campo científico (SESCOOP & OCB, 2014). A presença de outras cooperativas em setores como educação, habitação, serviços entre outros, carece da realização de estudos que descrevam o contexto do qual encontram-se inseridas, garantindo assim, não só a visibilidade das demais cooperativas, mas a possibilidade da visualização da realidade do cooperativismo estadual como um todo, levando em consideração fatores, como desafios e projeções para o futuro, relacionados com todos os ramos do movimento cooperativista.

Por fim, destaca-se como potencialidades a possibilidade de comparação dos resultados com diferentes estudos. Tal fator, também se relaciona com a realização de estudos em outros ramos do cooperativismo, que por sua vez, contribuirão na produção de novos estudos, que servirão não apenas para o conhecimento e compreensão do contexto de cada ramo do cooperativismo, mas sim fornecer subsídio teórico para o mapeamento e comparação entre as diferentes áreas de atuação do cooperativismo. Podendo assim, contribuir com a visualização dos ramos que apresentam destaque no contexto social e econômico estadual, como também, identificar setores que carecem de atenção por parte das entidades competentes, colaborando assim, com o redirecionamento de suporte administrativo, técnico ou financeiro para diferentes áreas, tudo isso, no intuito do fortalecimento do cooperativismo.

Conclusões

O presente estudo foi realizado com vistas ao alargamento de conhecimento acerca do tema Cooperativismo. A proposta de mapear os estudos realizados nos Programas de Pós-Graduação do Rio Grande do Sul entre 2006 e 2016, que tratam dessa temática. A realização de um estudo bibliométrico foi destacado no sentido de verificar a atual situação da temática como referencial teórico ou mesmo objeto de análise nessas produções acadêmicas.

Desse modo, o mapeamento e análise contribuíram para o entendimento do cooperativismo como movimento social, bem como, das características relevantes descritas e presentes em cada ramo do cooperativismo. Dentre os resultados apresentados, destacam-se:

- A identificação dos programas de Pós-Graduação em que foram realizados estudos acerca de temas relacionados com o Cooperativismo
- O mapeamento dos principais enquadramentos metodológico para realização dos estudos, com algumas evidências relacionadas com as limitações que poderão exercer influências na elaboração dos resultados.
- A presença de estudos sobre a temática, desenvolvidos em diferentes regiões do Estado do Rio Grande do Sul, garantindo a possibilidade de novos conhecimentos através da comparação entre os resultados obtidos.
- Destaque para temáticas que englobam o contexto do cooperativismo, como também, áreas de investigação que se relacionam com tendências nos estudos que contemplam diferentes variáveis de estudo, tais como: gestão de cadeias e
- Presença de determinadas limitações de pesquisa, que por sua vez acabam por exercer influência na construção dos estudos, como distorções dos resultados.
- Identificação de possíveis potencialidades dos estudos, que se desenvolvem na realização de estudos semelhantes em outros ramos do cooperativismo, no intuito do aprofundamento dos conhecimentos gerados.
- Maior abertura de estudos sobre a temática do cooperativismo, ou seja, estudos realizados em diferentes áreas do cooperativismo, não apenas nos ramos considerados tradicionais.

Salienta-se que aqui não se tem a pretensão o esgotamento do assunto, mas o intuito de despertar a atenção dos pesquisadores para a importância da temática no campo da pesquisa científica. O aprofundamento de estudos sobre a temática do cooperativismo como uma forma de produzir, organizar, empreender, empregar e exercer funções no desenvolvimento regional, faz-se

inegavelmente necessário. Também, é preciso levar em consideração novos temas emergentes, como políticas públicas de fomento ao cooperativismo, bem como, ampliação de estudo sobre o impacto da cooperação no ambiente empresarial. Tudo isso, objetivando-se a ampliação dos conhecimentos sobre a temática através da geração de arcabouço teórico substancial para continuidade das futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, Andreia Duarte et al. O cooperativismo de crédito: estratégias de fidelização dos cooperados para sustentação do negócio rural. In: XXXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 35., 2015, Fortaleza. **Anais**. Fortaleza: Enegep, 2015. p. 1 - 15.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. **Estratégias e Cooperativas Agropecuárias: Um Ensaio Analítico**. In: Agronegócio Cooperativo: reestruturação e estratégias. Universidade Federal de Viçosa, DER. Viçosa, MG. 2002. 305p.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **Estudos sobre o Cooperativismo no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, de 2004 a 2010**. 2011. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Santa Rosa, 2011.

CHERQUES, Hermano Roberto Thiry. A validade da generalização. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p.622-628, 01 dez. 2009.

COTRIFED. 2014. **História do Cooperativismo**. Disponível em:
<<http://www.cotrifredfw.com.br/site/cooperativismo.php>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

HAYASHI, M. C. P. I. et. al. Um estudo bibliométrico da produção científica sobre a educação jesuítica no Brasil colonial. **Biblios**, ano. 8, n. 27, Ene – mar. 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOI, Christiane Kleinübing et al. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. **In.**: DESLANDES, Sueli; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. P. 79-108

GOODE, William e HATT, Paul. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo, SP: Nacional. 1973.

HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. **Ensaio FEEE**, Porto Alegre, v. 19, p.10-31, fev.1998.

JESUS, Wanessa Lanne; CANÇADO, Airton Cardoso; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira. **Princípios cooperativistas: analisando sua aplicação na cooperativa de crédito Sicredi – Araguaia Tocantins de Palmas/TO**. GECOM. Universidade Federal de Lavras. Minas Gerais. 2012.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ONOFRE, Gisele Ramos; SUZUKI, Júlio César. Embates e debates sobre o cooperativismo rural. **Anais: IV Encontro de produção científica e tecnológica, 2009, Paraná**. Paraná: Upem, 2009. 13 p.

REISDORFER, Vitor Kochhann. **Introdução ao cooperativismo** / Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, Rede e-Tec Brasil, 2014.

RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa**. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006. 112 p.

SESCOOP & OCB. **Relatório de Gestão Prestação de Contas 2014**. 3. ed. Porto Alegre: Sistema Ocergs, 2014. 94 p. Disponível em:
<http://www.sescoopr.scoop.br/arquivos/transparencia/Relatorio_2014.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1985.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987 *apud* GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

VELLOSO, Tatiana Ribeiro; LOCATEL, Celso. **A trajetória do movimento cooperativista no Brasil: da vertente de controle estatal para instrumento de promoção de desenvolvimento regional**. Anais: XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador. 2011.

VERSCHOORE, Jorge Renato; BALESTRIN, Alsones. Ganhos competitivos das empresas em redes de cooperação. **Revista de Administração Eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 1, p.2-21, 04 jan. 2008.

VON SOHSTEN, Érica da Rocha **Cooperativas de trabalho: escravidão?** Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000.

NETO, João Amato. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.

NINAUT, Evandro Scheid; MATOS, Marcos Antonio; MAFIOLETTI, Robson. Panorama do cooperativismo contemporâneo. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 4, p.88-99, dez. 2009. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/398/349>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

YIN, Robert. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

ANÁLISE DE UM MODELO DE GESTÃO COOPERATIVISTA E COMO SUAS ESTRATÉGIAS CONTRIBUÍRAM COM A SUSTENTABILIDADE DOS ASSOCIADOS: O CASO COOPEROQUE

Roberto Ajala⁵
Raquel Borghetti⁶
Edio Polacinski⁷
Luciana Scherer⁸
Edson Bolzan⁹

Resumo:

O objetivo do estudo foi definir o modelo de gestão através do caso da Cooperativa Agrícola Mixta São Roque – COOPEROQUE. As referidas estratégias foram definidas considerando o estudo da história da cooperativa. A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de natureza qualitativa e o objeto de estudo foi a COOPEROQUE, localizada na Vila Santa Catarina no Município de Salvador das Missões, Estado do Rio Grande do Sul. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, com sujeitos que apresentam envolvimento direto com a cooperativa. Como principais resultados de pesquisa, apresentam-se, a partir do estudo de caso e com base na literatura pertinente, a gestão de cooperativas, para a cooperativa analisada, através do estudo do modelo de gestão adotado pela cooperativa e como este contribuiu para a sustentabilidade dos associados.

Palavras-chave: Estratégia. Cooperativismo. Gestão. Sustentabilidade.

Introdução

Tem sido crescente a busca de novas alternativas que corroborem com o processo de sustentabilidade. Essas alternativas, em muitos espaços geográficos já existem, mas geralmente não têm sido objeto de estudos mais detalhados sobre suas potencialidades e dificuldades. O presente estudo buscou maiores informações sobre o sistema cooperativista e sua contribuição com o desenvolvimento local em seu espaço de atuação. Nesse sentido, destaca-se que nas cooperativas agrícolas, têm sido priorizadas as atividades que levem a organização dos agricultores, renda as famílias, baixos índices de poluição, preservação das culturas e tradições locais, e a manutenção das pequenas propriedades rurais.

⁵Mestre em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Coordenador do Curso de Administração da URI Cerro Largo. Mail: roberto@uri-cl.com.br

⁶Mestra em Desenvolvimento (UNIJUÍ). Professora da URI Cerro Largo Mail: borghettiadministrativo@via-rs.net

⁷Doutor em Engenharia da Produção (UFSC). Professor da URI, Cerro Largo Mail: edio.pk@gmail.com

⁸Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Professora da URI Cerro Largo Mail: lucianascherer@yahoo.com.br

⁹ Mestrando em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Diretor Geral da URI Cerro Largo. Mail: bolzanedson@via-rs.net

Nesse contexto buscou-se investigar o seguinte problema de pesquisa: qual o modelo de gestão adotado pela COOPEROQUE e como esses contribuíram com a sustentabilidade dos associados?

Como objetivo de pesquisa visou se analisar o modelo de gestão cooperativista adotado pela COOPEROQUE e sua contribuição com o desenvolvimento dos associados.

O cooperativismo tem se mostrado um agente propulsor no desenvolvimento das localidades onde está inserida, a Cooperativa Agrícola Mixta São Roque – COOPEROQUE, que há longo período vem sendo mencionada em diversas organizações como um exemplo no meio cooperativista devido ao seu sucesso, como uma cooperativa que optou por construir uma organização que prioriza a atuação local. Este trabalho foi reconhecido de maneira significativa no dia 03 de Junho de 2013, pois a cooperativa recebeu em Novo Hamburgo - RS no salão de eventos da FENAC, o Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho 2013, concedido àquelas que se destacaram em 2012 no cenário estadual.

Assim se suscita a curiosidade de entender as condições segundo as quais uma cooperativa poderia desenvolver-se, se posicionando, ainda, como um importante propulsor de desenvolvimento local, de forma a poder compreender e buscar orientações para a promoção do desenvolvimento em outros contextos cooperativistas. Com base nisso, procurar-se-á explorar as ações estratégicas empreendidas pela COOPEROQUE, durante sua trajetória.

2. Referências de Análise

Conforme Baldus e Willens, citados por Pinho (1966, p. 7), do ponto de vista sociológico, “cooperação é uma forma de integração social e pode ser entendida como ação conjugada em que pessoas se unem de modo formal ou informal, para alcançar o mesmo objetivo”. A Cooperação pressupõe, necessariamente, a liberdade de trabalhar em comunidade.

Segundo Rodrigues (2002), o Cooperativismo, analisado de uma forma doutrinária, é a reunião de um conjunto dogmático de princípios que compõem a doutrina, ou ainda, é um sistema econômico-financeiro que objetiva a transformação e consolidação social. A sociedade cooperativa é a reunião de pessoas para a realização de atividades econômicas em comum por meio de uma organização coletiva e democraticamente controlada, que busca, em conjunto e mediante objetivos comuns, a obtenção de melhorias de condições de vida e de renda dos integrantes do grupo.

Para analisar as perspectivas das organizações cooperativas é fundamentalmente necessário acompanhar os processos de gestão, as imposições impostas pelas forças externas. Empreender a gestão é contribuir para a continuidade de atuação destas organizações no mercado. Para que isso ocorra, as organizações cooperativas devem fundamentar-se em boas práticas de gestão, direcionadas

pela realização de planejamento adequados e possíveis de serem atendidas, sintonizando-se aos anseios dos seus cooperados.

Quando está em questão a profissionalização da gestão nas cooperativas, existem dois aspectos importantes: um está relacionado à profissionalização da direção da cooperativa e outro está ligado à contratação de profissionais especializados para auxiliarem no processo decisório dos dirigentes. A necessidade de profissionalização dos dirigentes das cooperativas é uma questão de sobrevivência para o futuro. As cooperativas não podem mais ser administradas por amadores, curiosos ou aprendizes em um mundo onde os negócios estão extremamente complexos (HAAS; REISDORFER, 2012).

A estratégia de uma cooperativa pode ser conceituada como um processo cuja finalidade é possibilitar o alcance da situação futura desejada pela organização. E, senão o único, mas, pelo menos, o principal instrumento utilizado neste sentido é o planejamento estratégico, cujo desenvolvimento inclui três diferentes níveis de estratégias: estratégia corporativa, é a que se refere às decisões relativas ao negócio em que a empresa deve entrar e sair, e como deve distribuir os recursos entre os diferentes negócios em que está envolvida; estratégia ao nível de unidade de negócio, ou estratégia competitiva, refere-se aos meios pelos quais a empresa busca vantagem competitiva em cada um desses negócios mais importantes; e estratégia funcional, que inclui as decisões, ações desenvolvidas pelas diversas áreas funcionais da empresa, tais como produção, marketing, finanças, materiais e gestão de pessoas. (ANDRADE, 2012).

3. Metodologia da Pesquisa

O presente trabalho trata de um estudo de natureza qualitativa, configurada em um estudo de caso, com o intuito de identificar uma estrutura cooperativista e sua contribuição com o desenvolvimento local, baseada na percepção dos atores sociais de uma cooperativa agrícola localizada em Salvador das Missões, nas Missões do Rio Grande do Sul.

Esse estudo foi caracterizado com relação aos seus objetivos, como descritivo e exploratório. Descritivo, porque será necessário o levantamento de informações utilizando conceitos teóricos a respeito do tema, com vistas a identificar os componentes necessários para a elaboração do processo. A pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis (GIL, 2002).

De acordo com Triviños (2006), independente do tipo de coleta de dados, para obtenção de resultados científicos no campo das ciências humanas e sociais, as informações devem mostrar

coerência, originalidade, consistência e objetividade, em concordância com os aspectos de critérios internos de verdade e de critérios externos de intersubjetividade.

Uma das técnicas utilizadas para a coleta de dados foi a análise documental onde foram analisados estatuto e relatórios de gestão que forneceram as informações necessárias para a compreensão estrutural da cooperativa agrícola. Richardson (2008), ressalta que a análise documental “pode ser definida como a observação que tem como objeto não os fenômenos sociais, quando e como se produzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as ideias elaboradas a partir deles”.

A coleta documental junto à organização é de extrema importância, pois através dela o pesquisador terá uma base de dados do estudo que está realizando. Através da autorização da empresa será possível conseguir uma visão geral e consistente da organização possibilitando que o estudo seja mais bem aprofundado (YIN, 2005).

Outra técnica utilizada para a coleta de informações foi a entrevista semiestruturada com as pessoas que participam do sistema cooperativista, como: Presidente, Superintendente, e o Diretor Administrativo e alguns cooperados, que foram escolhidos de forma aleatória. As entrevistas foram realizadas numa amostra diversificada com o intuito de perceber as diferentes representações sobre a COOPEROQUE e sobre a sua influência na trajetória de desenvolvimento da Vila Santa Catarina. Richardson (2008) comenta que “a entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre pessoas”. “É o modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A para uma pessoa B”.

4. Resultados

4.1 Modelo de Gestão da Cooperoque

Quanto a gestão adotada pela Cooperativa, para os gestores, o modelo é tradicional, pois a estrutura da gestão é composta pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal e o Presidente, que são eleitos pelos associados em assembleia. O presidente Sr. Otmar Afonso Langer ocupa o cargo de presidente há 20 anos, e atua na Cooperativa no dia a dia exercendo suas funções e quinzenalmente reúne-se com o Conselho de Administração. O Conselho de Administração contrata os profissionais para gerenciar os negócios da Cooperativa. Os profissionais contratados ocupam os cargos de Superintendente e Diretor Administrativo, e eles são responsáveis por levar os planos de curto, médio e longo prazo para o conselho e esse tem a função de analisar e discutir estas propostas e aprová-las ou não. Os gestores afirmam que na grande maioria das vezes as propostas são aprovadas. O cargo de Superintendente é ocupado pelo Sr. Elmart Strake “filho do primeiro sócio fundador, Vice

Presidente e Diretor Gerente da Cooperoque”, que atua como colaborador da cooperativa há 53 anos e há 32 anos ocupa o cargo de Superintendente.

A administração da cooperativa é realizada pelo Superintendente e pelo Diretor Administrativo. O Sr. Elmar Strake afirma que além das atividades rotineiras é responsável pelas grandes negociações como a comercialização de grãos, fertilizantes, agrotóxicos e a busca de recursos financeiros, e que aos poucos está delegando algumas responsabilidades dessas atividades ao Diretor Administrativo, Sr. Mauro Resch.

Cabe ressaltar que na COOPEROQUE, quando são eleitos novos membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração através da AGO, diretoria executiva permanece a mesma. Segundo os dirigentes, essa é uma estratégia para dar continuidade ao desenvolvimento da cooperativa, estratégia que se aculturou a Cooperativa, pois é adotada há 62 anos. A Cooperoque nunca enfrentou disputa eleitoral ao longo dos seus 62 anos. A diretoria sempre foi eleita por aclamação na AGO, segundo os dirigentes, “isso é muito bom, pois quando há disputa dentro da cooperativa isso acaba dividindo os associados, e isso não é bom”.

Para os associados, o modelo de gestão adotado pela Cooperativa é bom, pois afirmam que a gestão é séria e transparente. Vários entrevistados citam diversas qualidades profissionais ao Superintendente Sr. Elmar Stracke. Assim percebemos que o mesmo é a referência para os associados na gestão da Cooperativa.

4.2 O Planejamento da Cooperativa

Para que a Cooperativa seja conduzida por um modelo de gestão eficaz, é de fundamental importância que os gestores tenham um processo de planejamento definido. Oliveira (2011) alega que o planejamento estratégico não deve ser visto como uma previsão sobre o futuro, mas como um conjunto de ações estratégicas para eventos variados que podem, ou não, se concretizar, daí a necessidade de adaptá-lo sempre que necessário. Almeida (2001) corrobora essa ideia ao afirmar que um planejamento formal excessivamente rígido pode frustrar estratégias potenciais. O planejamento precisa ser flexível para não correr o risco de imobilizar a organização.

Sobre o processo de planejamento, os gestores da Cooperoque afirmam trabalhar com planejamento, pois são realizadas reuniões semanais entre a diretoria executiva (presidente e secretário) com os prepostos (superintendente e Diretor Administrativo), onde são discutidos, avaliados e analisados aspectos relevantes de todos os setores da Cooperativa. Nessas reuniões são propostas as ações a serem tomadas a curto, médio e longo prazo, que posteriormente serão encaminhadas para análise ao Conselho de Administração. Também são realizadas reuniões mensais

com os principais setores da Cooperativa: Setor de Cereais, Laticínios e Indústria, onde as proposições e ações são discutidas, bem como são definidos os planos de metas.

Quando questionados sobre o planejamento em longo prazo, percebemos que o mesmo está centrado em investimentos em construções, pois os gestores afirmam que foi iniciada uma obra de um novo escritório com duas novas balanças, para atender a necessidade do complexo de armazéns. Terminando essa, se iniciará a construção de um novo depósito para agrotóxicos e fertilizantes. Quando esse estiver concluído, se iniciará a construção da agroindústria de laticínios, e após, a Cooperativa já dispõe de um projeto para reestruturar todo complexo administrativo que envolve supermercado, magazine e agropecuária que será uma construção em torno de 5.000 m². Assim os gestores afirmam ter planejamento definido para os próximos 5 anos.

4.3 Participação do associado na tomada de decisão da cooperativa e acesso a direção

A relação da organização com os cooperados também se configura como importante fator de gestão cooperativa. Através da gestão social, se possibilita o acesso a determinados tipos de benefícios possibilitados através da Cooperativa.

Quanto à participação dos associados na tomada de decisão da Cooperativa, os gestores da Cooperativa afirmam que os associados participam através da AGO onde historicamente, a grande maioria dos associados participa, e na qual as principais decisões são colocadas em votação. Mas, para os investimentos menores são delegados poderes para o conselho de administração junto aos gestores contratados. Quanto ao acesso dos associados à direção os gestores afirmam ser esse um grande diferencial da cooperativa, pois quando o associado tem necessidade de falar com os administradores da cooperativa ele é atendido.

Sobre a participação na tomada de decisão, os associados afirmam que os assuntos mais importantes são postos em votação na AGO e nessa, o cooperado tem total liberdade de se manifestar para expressar sua opinião.

Quanto ao acesso dos associados à direção, os mesmos afirmam que os associados tem total liberdade para procurar os gestores da cooperativa e são atendidos por eles. Cabe salientar que, segundo os associados, todos conhecem os dirigentes e todos os dirigentes conhecem o associado, e esse certamente é um diferencial da cooperativa.

O órgão deliberativo máximo das cooperativas, a Assembleia Geral Ordinária, acontece na Cooperativa no início do exercício, até o mês de março. Essas assembleias podem servir como verdadeiro exercício da democracia ou simplesmente como legitimadoras das decisões tomadas pelos dirigentes, dependendo do relacionamento que se estabeleça entre organização e associado, e depende

do nível de envolvimento que esse tenha na cooperativa. Em relação às eleições, nunca houve mais que uma chapa concorrendo para a presidência da Cooperativa. O atual presidente ocupa o cargo desde 1993. Esse seria um ponto negativo crítico no caso desenvolvido pela Cooperoque, uma vez que se tem orientação na rotatividade dos cargos como parte da filosofia cooperativista. Entretanto também não se pode afirmar que isso se constitui num problema infranqueável, desde que a manutenção dos cargos seja de consenso em Assembleias.

4.2 Períodos Estratégicos e Eventos

Nesta fase da pesquisa identificaremos, a partir da caracterização histórica da trajetória da organização, os eventos críticos de maior relevância que possibilitaram os resultados alcançados pela COOPEROQUE. Entende-se por eventos críticos “as mudanças estratégicas de uma organização” (WBATUBA, 2004, 162). Para Sausen (2003), estudar as mudanças, pressupõe, então, não apenas adotar um modelo de referência, nem tão pouco procurar unidade e coerência entre modelos, mas, e principalmente, enriquecer-se no conhecimento de suas diferenças e complementariedades. Considerar a simultaneidade de perspectivas é de fundamental importância para construir o entendimento do real significado da mudança estratégica.

Os eventos críticos levantados foram separados por períodos estratégicos. “O período estratégico é caracterizado por um conjunto de decisões que cria um padrão de comportamento estratégico caracterizado por período” (Wbatuba, 2004, 162). Assim, para período estratégico importantes faremos uma descrição de eventos críticos que caracterizaram as mudanças estratégicas processadas naquele período. Essa descrição foi possível a partir das entrevistas realizadas pelo pesquisador durante o trabalho de campo.

A seguir reúnem-se em duas Tabelas que apresentam os períodos estratégicos que foram definidos juntamente com a alta direção da Cooperativa estudada e os eventos críticos que foram definidos a partir da análise documental e das entrevistas, com seu respectivo ano ou períodos de acontecimento a serem detalhados posteriormente.

Tabela 1 - Períodos Estratégicos

Períodos Estratégicos	Descrição
I – 1951 a 1980	Adaptação e Identidade
II – 1981 a 2014	Estruturação e Consolidação

Fonte: Autor (2014).

Tabela 2 - Eventos Críticos

Eventos Críticos	Ano
1. Fundação da Cooperativa	1951
2. Tentativa de expansão	1959
3. Suínos a base da economia	1951 - 1990
4. Recessão	1970 - 1980
5. Implantação do repasse agrícola	1981
6. Estruturação da Cooperativa	1984
7. Impulso agroindustrial	1993
8. Investimentos em construções e qualidade	1997
9. Fomento a bacia leiteira	2007
10. Agricultura de precisão	2008
11. Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho	2013

Fonte: Autor (2014).

Uma vez que a COOPEROQUE tem suas bases voltadas a gestão cooperativa, em sua essência, segundo teve seu significado já detalhado, percebe-se que os períodos não são determinados por sequência cronológica, uma vez que as ações não são limitadas, sobrepondo suas características nesta trajetória, tendo como primeira fase 1951 a 1980, e segunda fase 1981 a 2014. A cooperativa sempre empreendeu estratégias que iam ao encontro de dois componentes da gestão cooperativa (gestão empresarial e gestão social). O que lhe proporcionou desenvolvimento no sentido mais amplo por combinar ações diversas e complementares para desenvolver a organização e a localidade. A seguir serão apresentados os períodos estratégicos da cooperativa.

Primeiro período estratégico: fase de “adaptação” e “identidade” foi voltada à constituição da Cooperoque. As ações empreendidas nesse período demonstraram necessidade de buscar a independência comercial. Esse período foi constituído pelos seguintes eventos crítico: fundação da cooperativa, tentativa de expansão, suínos a base da economia e a recessão.

Em 1º de novembro de 1951, 33 agricultores fundaram a Cooperativa Agrícola Mixta São Roque Ltda, na comunidade hoje Vila Santa Catarina. Esses agricultores integralizaram Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros), como capital inicial, sob a liderança do Professor Seno Marcos Stracke, seu 1º Gerente. O principal objetivo do grupo era a compra de insumos e venda da produção em comum, para fugir dos intermediários no comércio particular que, na época, já era forte na região.

Em 1960 a cooperativa adota uma estratégia de expansão com a instalação de um Posto de Recebimento de Mercadorias, no município de Roque Gonzáles, que logo após foi transformado em filial. Esta ação que visava o crescimento da cooperativa não teve sucesso e logo em 1962, ocorre o desmembramento da filial de Roque Gonzáles. Após esta tentativa de expansão frustrada a cooperativa não demonstrou mais interesse em expandir com novas filiais. Os dirigentes atuais afirmam que a cooperativa não tem intenção de crescer horizontalmente, mas sim verticalmente, sempre prestando mais serviços aos seus associados. A suinocultura foi a base de sustentação da cooperativa durante várias décadas. Considerada como Alicerce da Cooperativa, a criação de suínos exerceu um papel de grande importância econômica para a região. Atuando nas áreas de fomento, assistência e comercialização a cooperativa, ao longo desses anos, sempre garantiu insumos básicos e comercialização da produção aos criadores associados que se dedicaram a essa atividade. Atividade que na década de 90 perdeu forças e foi absorvida por grandes empresas, que adotaram o sistema de integração com os produtores, sistema que hoje ainda é adotado pelo setor. Devido a essa condição de mercado, a cooperativa se viu obrigada a buscar outras alternativas, que serão descritas nos próximos períodos. Outro fator importante que lembra a época, foi a construção da 1ª Sede em 1954 com 402 m², que hoje ainda é utilizada e abriga parte da agropecuária da cooperativa.

As maiores dificuldades, porém foram sentidas na década de 70, com o surgimento das grandes Cooperativas Triticolas, que com suas estruturas faraônicas foram dominando as Cooperativas Agrícolas Mixtas de pequeno porte. Nesse período, muitas dessas cooperativas foram incorporadas e outras acabaram encerrando suas operações. Período em que a Cooperoque relutou para não ser incorporada.

Apesar do período difícil enfrentado pela Cooperoque, a direção da cooperativa e seus associados nunca deixaram de confiar no desenvolvimento da mesma que conseguiu se manter independente. Nesse período percebeu-se a necessidade de mudança. Era preciso buscar um diferencial. O sistema adotado pela cooperativa atendia as principais dificuldades dos associados, mas isso ainda não era suficiente.

Segundo período estratégico: fase de “estruturação” e “consolidação” caracterizada por ações voltadas ao crescimento da Cooperoque. As diversas ações empreendidas demonstraram a necessidade de articular a organização. Buscar e criar articulação e bases sólidas. Esse período foi constituído pelos seguintes eventos crítico: implantação do repasse agrícola, estruturação da Cooperativa, impulso agroindustrial, investimentos em construções e qualidade, fomento a bacia leiteira, agricultura de precisão de Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho.

Percebendo a dificuldade que os produtores rurais enfrentavam na época, em relação ao acesso aos recursos financeiros para cultivar suas lavouras, a direção da cooperativa buscou uma alternativa que realmente suprisse essa necessidade, a direção optou pela implantação do repasse agrícola. Foi uma estratégia que fortaleceu a parceria entre cooperativa e associados, e marca o início da segunda fase da cooperativa.

Com a implantação do repasse agrícola a cooperativa adotou um sistema que vinculou a venda dos insumos e o recebimento da produção do associado. Com isso a cooperativa passou a vender mais insumos e receber mais produção. O repasse agrícola é adotado até os dias de hoje pela cooperativa. O agricultor não precisa procurar o banco para efetuar o seu financiamento. Ele vai até a cooperativa e a mesma encaminha sua proposta de financiamento para o banco, a cooperativa é aval de todos os financiamentos contratados neste sistema. Esse período lembra a revolução do campo pela mecanização agrícola e exploração comercial de cereais, caracterizado pelo binômio trigo e soja.

Foi na década de 80 que a Coopero que mais cresceu e se estruturou para absorver o aumento da produção proporcionada pelo sistema de repasse agrícola adotado pela cooperativa na fase anterior. Esse período registra os investimentos: a cooperativa investiu em assistência técnica através de agrônomos e técnicos agrícolas, essa estratégia foi fundamental para o desenvolvimento do associado, pois levou até ele conhecimento e tecnologia que refletiram no aumento da produtividade; construção de um escritório novo com 88,53 m², junto à antiga sede; construção de 02 moegas de descarga para cereais e balança capac. 60.000 kg; construção do armazém graneleiro com 1.250 m² e capacidade 120.000 sacas de cereais; instalação do secador de cereais 40kwa, e do posto de recebimento de suínos com 377,3 m²; instalação de 02 silos metálicos e moega com 619 m² com capacidade de 60.000 sacas de cereais; construção da nova Sede Administrativa com 1.464m²; construção de 02 silos metálicos com 390 m² capacidade de 60.000 sacas de cereais; instalação do Supermercado e Magazine junto à Sede Administrativa.

O impulso agroindustrial foi marcado pela construção e instalação do moinho de trigo com capacidade de moagem de 120 mil sacas por ano e registro da patente da primeira marca Farinha Missões. O incentivo dado pela cooperativa e a garantia de comercialização da cultura de trigo, deu um novo impulso num momento em que esse e outros setores, foram fortemente penalizados. A política econômica globalizada, e a ausência de um plano agrícola regional, praticamente inviabilizaram a cultura de trigo no Brasil.

Para o superintendente da cooperativa, *“O moinho proporcionou a nossa região, a posição de região que mais planta trigo, em proporção a área, no Rio Grande do Sul. Devido a nossa política*

do trigo, a cooperativa garante a comercialização, paga melhores preços pela produção, então isso beneficia toda a região onde a cooperativa está inserida, e também para ajudar o produtor se manter na atividade, isso fortalece a comunidade e fortalece o município com o retorno do ICMS quando maior a produção primária, mais retorno para o município de origem”.

O trigo é uma cultura de inverno e além de ser mais uma fonte de renda ao associado ele também tem uma fundamental importância no ciclo de produção do agricultor pois serve como cobertura de solo e também a sua palha como adubação para o solo que beneficiarão as outras culturas.

Busca pela qualidade e investimento em construções foi marcado pelos investimentos em programa de qualidade e em construções. Importante momento para a cooperativa, pois o trabalho da mesma foi reconhecido por um órgão externo. A cooperativa aderiu ao Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade/ RS em 1997, e em 1999 a Cooperoque foi congratulada com o Diploma de Distinção ao Mérito, concedido por reconhecimento às organizações que se destacaram.

Em relação às construções, deram-se os seguintes investimentos: instalação de mais 04 silos metálicos com capacidades de 120.000 sacas e mais 02 moegas; cercado e pavimentação dos silos e armazéns área total 10.000 m²; ampliação do Supermercado 432 m²; comemorações alusivas aos cinquenta anos de atividades; construção de garagem para caminhões junto ao moinho (165 m²), cobertura para estacionamento do setor de administração (153,75 m²), cobertura metálica para carga e descarga do Supermercado (72 m²); construção de um depósito de insumos e agrotóxicos (1.265 m²); pavimentação em torno do depósito (3.008 m²); construção de 02 silos metálicos com capacidade para 100.000 sacas de grãos.

O fomento a bacia leiteira surgiu após, confirmada a tendência de centralização do setor suinícola, limitado cada vez mais a poucos produtores e plantéis maiores, o setor de produção primária traça um novo panorama. Produtores que no passado faziam da suinicultura uma atividade paralela à produção de cereais, para completar a renda familiar, estão hoje se estruturando cada vez mais para a atividade leiteira e muitos desses transformaram a produção de leite como atividade principal. A cooperativa acreditou ser esta a atividade capaz de viabilizar a pequena propriedade, evitando o abandono do campo pelo produtor. Baseado nesta tendência, a cooperativa elaborou um estudo técnico de viabilidade econômica, para a elaboração de um projeto de industrialização do leite e traçou metas para os anos seguintes.

Para o início do projeto, foi construída uma plataforma com capacidade para 240.000 litros/dia, para recebimento, resfriamento e após comercialização do leite, e foram adquiridos 03 caminhões/tanque Mercedes Benz novos para coleta leite e 02 camionetes VW Saveiro para departamento técnico.

Para o associado produtor de leite a cooperativa iniciou um projeto de assistência técnica para o fomento da atividade leiteira. Esse projeto é pioneiro no estado do Rio Grande do Sul e iniciou com a participação de 40 produtores. O projeto oferece assistência técnica gratuita para os produtores. No primeiro ano da implantação deste projeto, conseguiu-se aumentar em 100% a produção leiteira. Além deste aumento da produção, também aumentou a qualidade. Além da assistência técnica aos associados produtores de a cooperativa, a cooperativa presta assistência em projetos, que visem à compra de implementos, ordenhadeiras, resfriadores, e auxilia na busca de financiamentos com juros e condições mais acessíveis. Atualmente o leite é comercializado com a CCGL. As obras de instalação da indústria de processamento de leite serão iniciadas neste ano de 2014, conforme relato da direção da cooperativa.

A Cooperoque, percebendo a necessidade de aumentar a produção agrícola e adequar a o produtor associado às novas tecnologias proporcionadas pelo mercado, inicia um novo projeto, projeto de implantação da agricultura de precisão, tecnologia que permite uma valorização da variabilidade espacial dos atributos do solo e a possibilidade de manejá-lo, visando aumentar a eficiência técnica e econômica do uso de insumos. Para Santi (2012), a utilização do conjunto de tecnologias da agricultura de precisão deve ser vista como uma moderna técnica de gerenciamento dos atributos do solo em uma determinada área, fornecendo subsídios para o adequado aprimoramento do manejo e maximização da eficiência dos recursos produtivos, alicerçado no manejo localizado e no respeito à variabilidade existente no campo.

A cooperativa adotou o sistema de agricultura de precisão completo. Ela disponibiliza para seus associados a coleta e análise de solo, faz o mapeamento da lavoura, disponibiliza um caminhão especial (twitter), que distribui os corretivos para o solo. Outro caminhão distribui calcário todos esses serviços sem custos aos associados. A cooperativa também realizou uma parceria com Bayer Leva onde foram realizados investimentos de R\$ 2.108.000,00, com a implantação de um sistema de tratamento de sementes. Esse é um sistema inovador para proteção contra pragas e doenças que resulta em qualidade na produção de trigo, milho e soja.

Outros investimentos importantes realizados no período: instalação de sistema de climatização em todo prédio da sede; aquisição e instalação de mais 01 secador/cereais Joscil e tombadores de cereais para carretões e caminhões; aquisição de 02 geradores de energia mais potentes; construção de casa de máquinas para gerador de energia em anexo à agropecuária; construção do depósito de tratamento de sementes em anexo à área do calcário; construção de 06 silos de concreto armado com capacidade de 350.000 sacas de grãos; construção de um prédio com balança para pesagem de caminhões no setor de laticínios; aquisição de um caminhão para coleta e um silo para armazenagem

de leite com capacidade de 50.000 litros; aquisição de um caminhão com basculante graneleiro bitrem; construção de uma moderna unidade de recebimento/armazenagem de cereais em substituição ao antigo armazém graneleiro (demolido), com tombador para carretas, novo secador, gerador, transformador, máquina de limpeza, tulhas, elevadores e sistema de captação de partículas e resíduos. Os gestores afirmam que a Cooperativa criou uma equipe própria de construção, devido às constantes obras.

Para coroar a trajetória desta Cooperativa sexagenária, no dia 03 de julho de 2013 a Cooperoque recebe em Novo Hamburgo – RS o Prêmio Mérito Empresarial Gaúcho 2013, concedido às empresas que se destacaram em seu segmento em 2012, no cenário estadual. As empresas participantes são avaliadas por critérios como a condição financeira, histórico de contribuições sociais e fiscais e ação dos gestores. São também consideradas as ações regionais de apoio a questões sociais e ambientais, com destaque ao fortalecimento dos agricultores em suas propriedades.

Sobre a conquista do prêmio os gestores afirmam que o mesmo veio coroar um trabalho que é resultado do respeito e aplicação dos valores da cooperativa, “trabalho, credibilidade, honestidade e prudência”.

Considerações Finais

O objetivo desse artigo que foi “analisar o modelo de gestão cooperativista adotado pela Cooperoque e sua influência na sustentabilidade dos associados”, o mesmo foi alcançado, pois foi analisado o modelo de gestão na cooperativa que é composto pelo conselho de administração, presidente, vice-presidente, superintendente e diretor administrativo. O conselho de administração se reúne quinzenalmente juntamente com a diretoria executiva, para discutir as propostas apresentadas pelo superintendente e pelo diretor administrativo, que são profissionais contratados pela cooperativa para administrá-la. As grandes negociações como a comercialização de grãos, compra de fertilizantes e captação de recursos financeiros estão centralizadas no superintendente que atua há 32 anos na função, e afirma aos poucos estar delegando alguns negócios importantes ao diretor administrativo. Para os associados o modelo de gestão utilizada pela cooperativa tem sido de fundamental importância para o desenvolvimento da mesma, pois a grande maioria dos entrevistados tanger elogios contagiosos aos gestores. Quanto à forma de planejamento utilizada pela cooperativa podemos observar que o método adotado é através da realização de reuniões semanais com a presença do presidente, secretário, superintendente e diretor administrativo onde são discutidos e avaliados todos os aspectos importantes relevantes a todos os setores da cooperativa. Nessas reuniões são propostas as ações a serem tomadas a curto, médio e longo prazo, e posteriormente muitas dessas

serão avaliadas pelo conselho de administração. Pode-se observar que o planejamento em longo prazo desenvolvido pela Cooperoque está basicamente relacionado a investimentos em infraestrutura. Quanto à participação dos associados na tomada de decisão e acesso a direção da cooperativa, percebemos que a participação no processo de tomada de decisão se dá nas Assembleias Gerais Ordinárias, com a participação de grande número de associados onde os resultados do exercício anterior e planos futuros que requeiram investimentos maiores, são apresentados pela direção e postos em votação. Ainda sobre a participação dos associados na tomada de decisão alguns entrevistados contestaram a maneira que a votação é conduzida, pois é utilizada a votação por aclamação e os mesmos acreditam que os associados sentem-se constrangidos a manifestar-se, e defendem que o método de votação ideal seria através do procedimento de contagem e divulgação dos votos. Quanto ao acesso a direção, observou-se tanto pelas declarações dos gestores como dos associados da cooperativa que o acesso à direção pelos associados é facilitado. Deve-se ressaltar que, para a gestão cooperativista, a forma de administração deve ser conjunta, com atuação mútua entre os cooperados. O desenho organizacional deve dar apoio e suporte que as pessoas necessitam para alcançar tanto os objetivos organizacionais como para obter satisfação em seu trabalho. Para auxiliar no processo de gestão, é importante que haja interação do maior número possível de associados com a diretoria da cooperativa.

O processo de planejamento na Cooperoque é contemplado com planos de curto, médio e longo prazo. Esse, porém, delimita-se a investimentos em infraestrutura, sendo de fundamental importância o desenvolvimento de um planejamento estratégico que envolva a diretoria da Cooperativa e associados. Quanto a sustentabilidade dos associados, podemos perceber que todas as estratégias adotadas ao longo da existência da Cooperoque, convergiram na busca pela sustentabilidade dos associados. Portanto, para que as cooperativas promovam a sustentabilidade dos seus associados, entendido como melhoria qualitativa e quantitativa das condições de vida, caracterizado a partir das perspectivas teóricas que o enfatizam como processo, onde os indivíduos se posicionam como sujeitos e não objetos das políticas e ações, é essencial que se realize uma gestão cooperativa eficaz, combinando a gestão empresarial com a gestão social.

Referências

- ALMEIDA, M. I. R. de. **Manual de planejamento estratégico**: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel. São Paulo: Atlas, 2001.
- ANDRADE, A. R. de. **Planejamento Estratégico**: formulação, implementação e controle. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HAAS, F. R.; REISDORFER, V. K. **Estudos de casos:** Modelos de gestão e políticas adotadas nas cooperativas de produção e comercialização da agricultura familiar na microrregião de Cerro Largo RS – Brasil. In: II Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cooperativismo. Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, D. de P. R. de **Manual de gestão das cooperativas:** Uma abordagem prática. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINHO, D. B. A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista. São Paulo: Ed. PIONEIRA, 1966, p.272.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. Sao Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, R. **Cooperativismo, o rosto humano da economia.** 2002. Nov/dez. 8p. Revista SEBRAE, Brasília DF.

SAUSEN, J. O. **Adaptação estratégica organizacional:** o caso da Kepler Weber S/A. Ijuí: UNIJUI, 2003.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.

VALADARES, J. H. **Participação e poder:** o comitê educativona cooperativa agropecuária. Lavras: UFLA, 1995. 81 p. (Dissertação - Mestrado em Adminisitração Rural).

WBATUBA, B. R. et al. Mudança Estratégica Organizacional: Análise de um período histórico estratégico da Cooperativa Tritícola Serrana LTDA – Cotrijuí. In: Desenvolvimento em questão – Revista do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ano 2, n.3 (Jan/ Jun. 2006). Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e metodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DESENVOLVIMENTO, ANTROPOCENO E BEM VIVER

Sandra Beatriz Vicenci Fernandes¹
Leonir Terezinha Uhde²

RESUMO

A princípio, o reconhecimento de que existe uma contradição incontornável entre um estoque de recursos finitos, muitos dos quais irreprodutíveis na escala humana, e um crescimento infinito apregoado pelo sistema econômico parece ser inquestionável. A sustentabilidade tem sido associada a um modelo de economia que tem como o progresso material ilimitado, supondo que eles não comprometem a base de recursos da natureza. Entretanto, a crise ambiental presente assume os contornos de uma crise civilizatória. Porém, não é o planeta que está em perigo, somos nós e as outras espécies vivas. Isso porque a lógica atual do sistema, de expansão e crescimento ao infinito, e o atual modelo de desenvolvimento, que segue a lógica do produtivismo e do consumismo, conduzem, inexoravelmente – e independentemente da boa ou da má vontade de empresários ou governos – à degradação do meio ambiente e à destruição da natureza. Nesse contexto os conceitos de sustentabilidade e bem-viver são diferentes campos conceituais, com diferentes origens, mas com diversos denominadores comuns especialmente, a importância de abandonar o objetivo de crescimento pelo crescimento. Com o desprezioso objetivo de entrelaçar estes campos conceituais e pontuar pontos de convergência, parte-se de uma retomada da visão de alguns dos principais autores que tratam dos temas, a partir de uma revisão bibliográfica, buscando, de forma sintética, trazer questões para uma reflexão acerca do desenvolvimento contemporâneo. Trata-se de pesquisa de natureza aplicada, de caráter exploratório.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; limites do crescimento; bem estar social

Introdução

Por mais que o progresso técnico, juntamente com a mobilização social, tenha contribuído para reduzir a insustentabilidade de alguns dos mais importantes processos produtivos atuais, a verdade é que o consumo de materiais, de energia e as emissões de gases de efeito estufa não cessam de aumentar: os ganhos de eficiência foram globalmente mais que contrabalançados pela elevação espetacular do consumo, ficando evidente que a trajetória atual das sociedades humanas é insustentável.

A sustentabilidade tem sido associada a um modelo de economia que tem como o progresso material ilimitado, supondo que eles não comprometem a base de recursos da natureza. É como se nada, nenhuma ação humana alterasse a realidade biofísica do ecossistema em que se encontra inserido o sistema econômico (CAVALCANTI, 2012).

1 - Eng^a agr^a, Prof^a, Dr^a do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Email: sandravf@unijui.edu.br

2 - Eng^a agr^a, Prof^a, Dr^a do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Email: ltuhde@gmail.com

De acordo com Boff (2012), a sustentabilidade como substantivo exige uma mudança de relação com a natureza, a vida e a Terra. A primeira mudança começa com outra visão da realidade. Nesse contexto o decrescimento é proposto como um “futuro sustentável da vida” (LATOUCHE, 2009) em que autolimitação e simplicidade voluntária, da abundância frugal, da reabilitação do espírito da doação e da promoção da convivialidade são a essência desta controversa teoria. Desenvolvimento é desdobrar as potencialidades existentes nas pessoas e na sociedade para que todos tenham vida e possam viver bem. Em síntese, Garcia (2012) realça o que o decrescimento e bem viver comungam da crítica ao desenvolvimento e do ceticismo quanto às suas promessas e seu suposto universalismo. Com o desprezioso objetivo de entrelaçar estes campos conceituais e pontuar pontos de convergência, parte-se de uma retomada da visão de alguns dos principais autores que sinalizam para a necessidade de outros paradigmas, novos padrões de civilização, fundeados em outras formas de relacionamento entre o ambiente e o sistema econômico. Trata-se de uma revisão bibliográfica, de caráter exploratório, buscando de forma sintética, trazer questões para uma reflexão acerca do desenvolvimento contemporâneo.

1. Desenvolvimento humano e bem viver

O desenvolvimento pressupõe que os benefícios do crescimento sirvam à ampliação das capacidades humanas, entendidas como, ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida em comunidade. De acordo com Amartya Sen (2000), o objetivo básico do desenvolvimento só pode ser, portanto, alargar as liberdades humanas – um processo que expanda as capacidades humanas pelo aumento das escolhas que as pessoas possam fazer para ter vidas plenas e criativas. Portanto, desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, como afirma a teoria econômica dominante – difundida pela grande mídia –, como também não é sinônimo de “produtivismo-consumismo”. Desenvolvimento é, sobretudo, desdobrar as potencialidades existentes nas pessoas e na sociedade para que tenham vida plena e possam viver bem (ARRUDA, 2006).

O amplo debate acerca do desenvolvimento sustentável aponta para a necessidade de construir outra concepção de desenvolvimento, centrado na satisfação das necessidades humanas. Aqui reside uma importante questão: quais são as necessidades humanas? Manfred Max Neef, economista e ecologista chileno é considerado uma personalidade polêmica por andar na contramão da economia ortodoxa e afirmar que o modelo atual de globalização é desastroso para o meio ambiente e,

principalmente, por considerar que o crescimento econômico, depois de um determinado ponto, pode gerar queda na qualidade de vida das pessoas. Por seus trabalhos, recebeu diversos prêmios, entre os quais o *Right Livelihood Award*, conhecido como “Prêmio Nobel Alternativo”.

Sua principal contribuição está centrada nas necessidades humanas, com base *no ser, no ter, no estar e no fazer*, e em necessidades como: subsistência, afeto, proteção, entendimento, participação, ócio, criação, identificação e liberdade. Para ele, as necessidades das pessoas são sempre as mesmas, independentemente de época e costumes. A diferença está no fator “satisfação”. Aqui se estabelece o vínculo com os fundamentos do “decrecimento”. A competição pelo consumo de bens “posicionais” (não “fundamentais”) é responsável pela inovação perpétua e a pressão por mais crescimento. “Nas sociedades pós-modernas fragmentadas, o único elemento compartilhado é o imaginário consumista” (LÉNA; NASCIMENTO, 2012, p. 13).

O modelo econômico hegemônico está fundamentado na entrada de recursos da natureza e a inevitável saída de resíduos. Do ponto de vista material a economia transforma bens naturais valiosos em rejeitos que não podem mais ser reutilizados, comprometendo severamente os serviços ecossistêmicos. A questão central das atividades econômicas certamente não é a produção de lixo e sim a “felicidade humana”, o fluxo imaterial de bem-estar gerado pelo processo. Trata-se, segundo o movimento bem-viver, do principal contrassenso! De acordo com Latouche (2012 p.4)

Na passagem da felicidade ao PIB per capita, efetua-se uma tripla redução: 1) a felicidade terrestre é assimilada ao bem-estar material, sendo a matéria concebida na acepção física do termo; 2) o bem-estar material é reduzido ao bem-possuir estatístico, isto é, à quantidade de bens e serviços comerciais adquiridos, produzidos e consumidos; 3) a avaliação da soma dos bens e serviços é calculada de forma bruta, ou seja, sem considerar a perda do patrimônio natural e artificial necessário à sua produção.

Em síntese, o autor afirma que, com o passar do tempo, ao experimentamos que o consumo não faz a felicidade, passamos a viver uma crise de valores. “A sociedade dita desenvolvida, da opulência, se baseia em uma produção massiva, mas também em uma perda de valores” (p.6). A proposta do decrecimento é a da autolimitação e simplicidade voluntária, da abundância frugal, da reabilitação do espírito da doação e da promoção da convivialidade (LATOUCHE, 2012).

Nos últimos anos, diversos países latino-americanos, como Equador e Bolívia, incorporaram, nas suas constituições, o conceito do bem-viver, que nas línguas dos povos originários soa como Sumak Kawsay (quéchua), Suma Qamaña (aimará), Teko Porã (guarani). Para alguns sociólogos e pesquisadores temos aí uma das grandes novidades no início do século XXI. No momento em que o

mundo ocidental vive uma crise profunda, o *bem viver* seria um novo paradigma que poderia nos ajudar a sair do caos em que vivemos.

O *bem viver* pode ser considerado um princípio ético-moral que nos foi legado pelos índios andinos, mas que encontra expressões próprias nas demais comunidades indígenas. Hoje, segundo Arkonada (2010), surgem novas construções híbridas entre conceitos milenares da cosmovisão indígena, como o bem viver, e conceitos centenários, ocidentais e modernos, como a ética ou a moral. Não se pode dissociar este modo de vida de conceitos como descolonização (do poder e do saber) e desmercantilização da vida.

“A expressão bem viver, própria dos povos indígenas da Bolívia, significa, em primeiro lugar, ‘viver bem entre nós’. Trata-se de uma convivência comunitária intercultural e sem assimetrias de poder (...). É um modo de viver sendo e sentindo-se parte da comunidade, com sua proteção e em harmonia com a natureza (...), diferenciando-se do ‘viver melhor’ ocidental, que é individualista e que se faz geralmente a expensas dos outros e, além disso, em contraponto à natureza” (RAUBER *apud* LESBAUPIN, 2010).

O valor que pode ser atribuído à natureza está em função do modelo de sociedade que se quer construir. A natureza é a condição de possibilidade para a vida humana, e, em tal virtude, seu relacionamento com as sociedades humanas depende da forma como elas se visualizam e se projetam no futuro. Uma sociedade mercantil sempre dará valor à natureza e a converterá em parte de suas rendas. Ao mesmo tempo, a natureza será o receptáculo de todos os seus desperdícios, porque não existe nenhuma consideração com respeito a ela que não esteja implícita na noção de valor. Em sociedades diferentes, em que a noção de valor não existe, a natureza se converte em uma parte da vida dessa sociedade. A natureza se entrelaça de tal forma que está presente em cada ação que essa sociedade gera. Não existe uma separação entre sociedade e natureza (DÁVALOS, 2010).

É justamente o afastamento da sociedade da natureza a origem primeira da crise ambiental. De acordo com Leff (2006) trata-se de uma crise civilizatória da cultura ocidental da racionalidade da modernidade e da economia do mundo globalizado. É, sobretudo, a crise desse pensamento que se impôs ao mundo negando o outro, a começar pela negação desse outro absoluto – a natureza, o ambiente.

“A inércia social é doravante incompatível com a urgência ecológica, a dinâmica da degradação ambiental sendo mais rápida que a evolução das crenças e comportamentos humanos”. E, sobretudo, mais veloz do que as medidas tomadas para o enfrentamento do problema. (LÉNA; NASCIMENTO, 2012, p. 9.)

2. A emergência do Antropoceno

Nas últimas quatro ou cinco décadas um conjunto de eventos, conferências internacionais, convenções e protocolos abordou a crise ambiental. Contudo, constata-se que a situação ambiental piorou muito e que o ritmo de degradação se acelerou. A princípio, o reconhecimento de que existe uma contradição incontornável entre um estoque de recursos finitos, muitos dos quais irreprodutíveis na escala humana, e um crescimento infinito apregoado pelo sistema econômico, parece ser inquestionável (VEIGA, 2015).

Paul Crutzen, cientista holandês prêmio Nobel de Química de 1995, avaliando o grau do impacto ambientalmente destruidor das atividades humanas afirmou que o mundo entrou em uma nova era geológica: a do *Antropoceno*, termo este que representa um novo período da história da Terra em que o ser humano se tornou a causa da escalada global da mudança ambiental (VEIGA, 2015). Nas últimas seis décadas, na medida em que o PIB mundial cresce e os recursos naturais eram canalizados para o desfrute do consumo e do bem-estar humanos, houve uma investida exponencial sobre todos os ecossistemas do Planeta. O progresso humano tem significado regresso ambiental.

A humanidade tem afetado não só o clima da Terra, mas também a química dos oceanos, os habitats terrestres e marinhos, a qualidade do ar e da água, os ciclos de água, nitrogênio e fósforo, alterando os diversos componentes essenciais que sustentam a vida no planeta. Cerca de 30 mil espécies são extintas a cada ano, reduzindo a biodiversidade da Terra de modo irreversível (ALVES, 2012). As pressões antropogênicas sobre o sistema terrestre alcançaram uma escala na qual uma mudança ambiental global abrupta ou irreversível não pode mais ser descartada. Desaparecem biomas inteiros a uma velocidade mensurável durante o período de vida de um ser humano. Nesse momento, o futuro de muitos organismos vivos é incerto. Não somente as plantas e os animais silvestres estão em perigo, cada vez mais as pessoas padecem das consequências da deterioração ambiental (MATIAS, 2015). Neste ponto Löwy (2012), refere-se “a humanidade” ao invés de “o planeta”? Porque segundo ele o planeta, qualquer que seja o estrago que façamos, vai continuar tranquilo, girando. Ele não será atingido. Quem será afetada pelo desastre ecológico será a vida no planeta, serão as espécies vivas, dentre elas a nossa, o *Homo sapiens*. Segundo Löwy (2012, p. 7)

Esse é o âmago do problema, que serve para evitar discussões um pouco abstratas, como “temos que salvar o planeta”. Porém, não é o planeta que está em perigo, somos nós e as outras espécies vivas. Isso porque a lógica atual do sistema, de expansão e crescimento ao infinito, e o atual modelo de desenvolvimento, que segue a lógica do produtivismo e do consumismo, conduzem, inexoravelmente – e independentemente da boa ou da má vontade de empresários ou governos – à degradação do meio ambiente e à destruição da natureza.

A “pegada ecológica”, indicador didático de degradação ambiental, traduz a quantidade de espaço biologicamente produtivo necessário a cada indivíduo, região ou país para produzir o que consome e absorver os resíduos da atividade humana, em especial os gases de efeito estufa, tem atingido valores que superam a biocapacidade planetária. Os países industrializados alcançaram IDH superiores a 0,85 às custas de pegadas ecológicas que ultrapassam, e muito, o limite per capita. Léna e Nascimento (2012, p. 9) destacam que “para elevar o IDH de 0,80 a 0,88 (8 pontos) representa, em média, multiplicar a pegada ecológica por três, enquanto passar de 0,60 para 0,80 (20 pontos) não chega a multiplicar a pegada por dois. É a sociedade de consumo, ou mesmo de hiperconsumo que é responsável por esse *overshoot*. O desafio é enorme, diminuir drasticamente a pegada ecológica dos países industrializados e fazer com que os países emergentes e em desenvolvimento não ultrapassem o limite aceitável. É nesse ponto que a questão ecológica encontra a justiça e a ética: cada ser humano deve ter os mesmos direitos, o mesmo acesso à riqueza global e estar submetido as mesmas restrições.

Por mais que o progresso técnico, juntamente com a mobilização social, tenha contribuído para reduzir a insustentabilidade de alguns dos mais importantes processos produtivos atuais, a verdade é que o consumo de materiais, de energia e as emissões de gases de efeito estufa não cessam de aumentar: os ganhos de eficiência foram globalmente mais que contrabalançados pela elevação espetacular do consumo, ficando evidente que a trajetória atual das sociedades humanas é insustentável.

A sustentabilidade tem sido associada a um modelo de economia que tem como o progresso material ilimitado, supondo que eles não comprometem a base de recursos da natureza. É como se nada, nenhuma ação humana alterasse a realidade biofísica do ecossistema em que se encontra inserido o sistema econômico (CAVALCANTI, 2012). Considerando que o conceito de sustentabilidade sugere um legado permanente de uma geração a outra, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação permanente dos recursos naturais. Isso exigiria, num primeiro momento, avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, mas, sobretudo com novos conceitos de necessidade humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.

A capacidade planetária de sustentar o desenvolvimento deve, então, levar em consideração a capacidade dos ecossistemas e as necessidades das futuras gerações. Aqui cabe um destaque – a capacidade dos ecossistemas é frequentemente associada ao estoque de recursos naturais, renováveis e não renováveis. A preocupação seriam os últimos, em razão de sua exiguidade e finitude em um horizonte qualquer do futuro. Para estes, o avanço científico e tecnológico deveria prover as soluções.

Historicamente passa-se da preocupação com a progressiva exiguidade de recursos ambientais, especialmente os não reprodutíveis, que sustentam o processo econômico, para seu reconhecimento como geradores de “serviços ecossistêmicos”. Trata-se de reconhecer que o fator limitante fundamental não é a finitude do estoque de materiais não renováveis, mas de capacidade ecossistêmica de absorvê-los e manter um equilíbrio favorável à vida humana (ROMEIRO, 2012).

A premissa básica é de que as atividades econômicas, a coesão das sociedades e o bem-estar humano são profunda e irremediavelmente dependentes dos serviços ecossistêmicos, ou seja, os benefícios diretos e indiretos obtidos pelo homem a partir do funcionamento dos ecossistemas. “Enquanto serviços essenciais de suporte à vida há uma necessidade premente em se preservar os ecossistemas, garantindo sua capacidade de provisão dos seus fluxos de serviços” (ANDRADE; ROMEIRO, 2009, p. 2). Também chamados de serviços ambientais, os serviços ecossistêmicos são os bens ou serviços que a natureza e seus ecossistemas fornecem ao homem e que são indispensáveis para sua sobrevivência, estando associadas principalmente à qualidade de vida e ao bem-estar da sociedade. Portanto, o fator limitante maior é o meio ambiente como produtor de serviços ecossistêmicos e não como produtor de matérias-primas não renováveis, uma vez que tais serviços não são substituíveis por capital e, por conseguinte, incompatíveis com a lógica de mercado.

3. Sustentabilidade forte e fraca

Os serviços ecossistêmicos estão claramente associados ao conceito de sustentabilidade “forte”, que destaca a obrigatoriedade de manter constantes, pelo menos, os serviços do “capital natural”, em oposição ao conceito de sustentabilidade “fraca”, que toma como condição necessária e suficiente a regra de que cada geração legue à seguinte a somatória dos três tipos de capital, o propriamente dito, o natural-ecológico e o humano-social (VEIGA, 2010).

Tanto a sustentabilidade forte como a fraca, estão vinculadas à dimensão técnica da sustentabilidade, como bem define Foladori (2001). A ênfase à vertente técnica da sustentabilidade é explicitada em todo um conjunto de problemas ambientais: poluição, depleção dos recursos naturais e no campo social, o excesso de população. Evidencia-se, portanto uma questão técnica como denominador comum: os limites físicos com os quais nos defrontamos. De acordo com Foladori (2001, p.17-8) trata-se de uma visão equivocada, uma vez que a sociedade nunca se defronta em seu conjunto com limites físicos. “Pelo contrário, a sociedade humana, antes de se deparar com limites naturais ou físicos, está frente a frente com contradições sociais”.

Essa forma – radical, distante e abstrata de abordar a problemática ambiental – conduz para que a assimetria de poderes se torne secundária. Ora, o problema advindo da crise ambiental não é de que o planeta e/ou a vida estejam ameaçados de extinção em curto ou médio prazo. Podemos afirmar taxativamente que não somos capazes de destruir o planeta ou a vida nele

existente. O que está em jogo é, em primeiro lugar, se as próximas gerações terão condições de viver com uma qualidade de vida pelo menos próxima à que almejamos para todos atualmente, e que muitos já a têm (NASCIMENTO, 2012 p.56).

Nesse contexto, Nascimento (2012) também chama atenção para o fato de que a questão da sustentabilidade coloca no centro do debate interesses de natureza geral e não aqueles específicos de grupos ou classes sociais, o que escamoteia a assimetria de poder no âmbito da sociedade. E vai além: essa aparente invisibilidade é agravada pela forma como é apresentada a questão ambiental, como sendo a vida ou morte da humanidade. Cabe aqui um realce: quando se emprega a expressão *humanidade*, fatalmente se elimina um aspecto central da questão que é a forma como cada segmento da sociedade se relaciona com o ambiente, ou seja, a humanidade não constitui um todo homogêneo que será afetado de forma equitativa pelos desdobramentos da crise ambiental. Trata-se, como bem sublinha Acselrad (2008), de clara evidência que a discussão acerca da sustentabilidade se pauta em categorias socialmente vazias, que não contemplam a diversidade social e, principalmente, as contradições que se cristalizam na disputa por recursos escassos.

Nesta perspectiva, a noção de sustentabilidade deveria estar fortemente apoiada no campo das relações sociais, considerando que tal noção remete às relações entre a sociedade e a base material de sua reprodução, ou seja, às diversas formas sociais de apropriação e uso dos “recursos ambientais”. Fica claro, portanto que além do distanciamento do embate social, predominante na maior parte das discussões a respeito de sustentabilidade, tem-se enfatizado uma abordagem tecnicista, segundo a qual se ignora a legitimidade de diferentes modalidades de apropriação dos recursos do território, recaindo sobre os processos tecnológicos a “mágica tarefa” de reconstruir o que foi degradado pela cultura capitalista do consumismo. Portanto, como afirma Veiga (2010) a sustentabilidade suplanta as tradicionais definições para assumir a concepção de noção, de um novo valor.

Nesse sentido é muito oportuno retomar a análise de Veiga (2010) acerca das duas mais conhecidas definições de sustentabilidade: a amplamente difundida pelo Relatório Brundtland "alcançar as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de alcançar suas próprias necessidades" e a não menos difundida metáfora do tripé, “em que, econômico, social e ambiental são analiticamente separados para se juntarem depois numa espécie de triângulo mítico” (ABRAMOVAY, 2010 p. 1). De acordo com Veiga (2010) em ambos os casos não se considera o essencial: é inconcebível a separação da economia da ética e a sociedade da natureza. Abramovay (2010, p.1) bem define:

No que se refere à definição de Brundtland, por exemplo, não é possível falar genericamente de necessidades, presentes ou futuras, sem que se discutam os padrões de consumo contemporâneos. Quanto ao tripé, a sustentabilidade não consiste em fazer mais do mesmo, mas com um pouco menos de dano ambiental e um pouco mais de preocupação social. O que está em jogo é o sentido e o significado, para as sociedades contemporâneas, do objetivo

básico em torno do qual se organizam as políticas e os agentes econômicos: o crescimento incessante da produção de bens e serviços e sua medida consagrada, o PIB.

Zacarias (2012, p.126-27), muito apropriadamente faz uma síntese das abordagens acerca da relação do desenvolvimento e ambiente:

De um lado, estrutura-se um pensamento que se opõe à ideologia do capital, formado por pensadores críticos ao modelo de produção capitalista, por movimentos sociais, fora da lógica do mercado. Para esse pensamento, as condições que levam à degradação ambiental têm causas econômicas e políticas e sua gênese está ligada às relações sociais que se firmam entre os seres humanos a partir da maneira como se distribuem os meios de produção. (...) A partir dessa concepção, não é possível entender os problemas de depredação do meio ambiente sem levar em conta o modo de produção capitalista da sociedade contemporânea.

De outro lado, estrutura-se uma corrente de pensamento atualmente hegemônica, defendida por representantes ligados às instituições financeiras multilaterais e às grandes corporações internacionais. Nessa concepção, defende-se que o cerne dos problemas ambientais está ligado ao desperdício de matéria e energia, portanto, um limitador para a expansão da economia e para o crescimento do mercado. Além disso, defende ações da chamada modernização ecológica, destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e ativar mercados. Age principalmente no âmbito da lógica econômica, conferindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, economizando o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas.

De acordo com a autora, é a partir desses pressupostos que essa última corrente vem construindo as propostas de desenvolvimento sustentável e economia verde, como alternativas para enfrentamento da atual crise do capital e ambiental em curso. Zacarias (2012) ressalta que as alternativas defendidas pelo campo hegemônico preconizam a capacidade de alcançar o desenvolvimento sustentável dentro da ordem do capital, como se fosse possível reformar o capitalismo, atingir um capitalismo mais verde, mais respeitoso com o meio ambiente, com propostas que se restringem a processos de produção, tecnologia, reciclagem, eficiência energética, consumo responsável, despolitizando o debate.

Retoma-se aqui a dimensão técnica da sustentabilidade, uma visão equivocada, segundo Foladori (2001), uma vez que desfoca para o campo técnico um problema político. Associa-se a isso a frequente vinculação de uma responsabilização individual em relação aos problemas ambientais. Veiga, (2010) afirma que as mudanças pontuais de comportamento são insuficientes quando a preocupação é a sustentabilidade. Nesse mesmo sentido, Lesbaupin (2010) corrobora afirmando que não basta fazer coleta seletiva de lixo, evitar o desperdício de água, substituir os carros a gasolina por carros elétricos. Na verdade, o que é preciso mudar é o tipo de desenvolvimento. Desde o século passado, a economia é centrada na produção crescente e no consumo incessante. O objetivo prioritário da economia dominante é o crescimento econômico: o critério universal de avaliação de um país é o PIB, o Produto Interno Bruto, quanto mais produzir, quanto mais vender, melhor é o país, melhor está sua economia.

Zizek (2017) muito bem pontua o discurso ecológico dominante que nos interpela como se fôssemos culpados, individualmente pela dívida com a saúde planetária. As implicações ideológicas de tal individualização são evidentes: ocupados em exame de consciência pessoal, há um deslocamento de foco de questões muito mais pertinentes sobre a nossa civilização industrial como um todo. “Esta empreitada de culpabilização encontra também uma saída mais fácil: reciclar, comer orgânicos, utilizar fontes de energia renováveis, etc. Em boa consciência, nós podemos continuar nosso alegre caminho” (ZIZEK, 2017, s.p). Nesse sentido, Dias (2016) também faz uma crítica à prática da educação ambiental da sociedade, enfatizando que ela estacionou nos elementos de gestão ambiental, lixo, coleta seletiva, reciclagem, economia de água, energia, poluições. A questão ambiental e, por consequência a educação é uma questão política e deve ser um caminho para superar o que se chama de “falha de percepção social”. A questão está centrada na lógica de mercado que vê a natureza como um fornecedor de capacidade infinita e gratuita. Max Neef (2007) vai além, questionando o papel da universidade:

A universidade não está cumprindo o papel que deveria. Ela deixou de ser uma instituição orientadora, que fazia críticas à sociedade, para se converter numa máquina a serviço do mercado. A universidade é cúmplice de um mundo que ela não aprova. (...) Como é possível educar um economista hoje com livros clássicos que não contêm palavras como ecossistema e natureza? Como é possível aceitar que a economia se considere um sistema fechado, sem nenhuma relação com outros sistemas? Um economista não pode ignorar o funcionamento do ecossistema. Se isso ocorre, a responsabilidade é da universidade. (MAX NEFF, 2007, s.p.)

Portanto, como assevera Löwy (2012), o culpado dessa história não é o ser humano em geral, mas um modelo específico de desenvolvimento econômico, industrial, moderno, capitalista, globalizado, neoliberal: esse é o responsável pela atual crise ecológica e pela ameaça que pesa sobre a humanidade.

Considerações finais

Sem dívida, a confluência do desenvolvimento com o ambiente é o campo controverso. Entretanto, a questão primeira é: trata-se do desenvolvimento de quem, de quê? Centrar a economia no ser humano, em suas necessidades, capacidades, saber e criatividade significa focalizar como objetivo maior o desenvolvimento do ser humano. O crescimento econômico tem que estar a serviço do desenvolvimento humano e social, isto é, contribuindo para o melhor viver, não só no curto, mas também no longo prazo. É uma visão crítica acerca da visão tecnicista da sustentabilidade e do mercado autorregulado, distinguindo claramente entre crescer para acumular lucros e ampliar o

controle dos mercados, e crescer para bem distribuir socialmente os frutos do crescimento, tendo presente que os ecossistemas não representam meros insumos à economia e sim, o essencial suporte a todas as formas de vida.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D.C.; ROMEIRO, A.R. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 155, fev. 2009.

ABRAMOVAY, R. "Sustentabilidade - A Legitimação de um Novo Valor". São Paulo: Valor 30/11/2010. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-ntent/uploads/2012/06/Abramovay-Resenha_SUST-Valor_30nov10.pdf> Acesso em: 09/06/2015.

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n 5, jan./jun. 2008. Ed. UFPR. p. 49-60

ALVES, J.E.D. Holoceno e Antropoceno, *EcoDebate*. 2012. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2012/08/08/holoceno-e-antropoceno-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 12 de mar. 2017. ISSN 2446-9394

ARKONADA, K. Descolonização e Viver Bem são intrinsecamente ligados. In: Sbardelotto, M. Sumak Kawsa, Suma Qamaña, Teko Porã. O Bem-Viver. IHU- on Line. UNISINOS: São Leopoldo, Ed. 340, Ano X, 23.08.2010. ISSN 1981-8469. p. 10-13.

ARRUDA, M. **Tornar o real possível**: a formação do ser humano integral, economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho. Petrópolis: Vozes, 2006.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: O que é – O que não é. Petrópolis: Vozes. 2012

CAVALCANTI, C. **Sustentabilidade: mantra ou escolha moral?** Uma abordagem ecológico-econômica. Estudos Avançados. São Paulo, v.26(74), p. 35-50, 2012.

DÁVALOS, P. Sumak Kawsay: uma forma alternativa de resistência e mobilização. In: Sbardelotto, M. Sumak Kawsa, Suma Qamaña, Teko Porã. O Bem-Viver. **IHU- On Line**: São Leopoldo: UNISINOS, Ed. 340, Ano X, 23.08.2010. ISSN 1981-8469. p. 4 -10.

DIAS, G.F. Uma educação para além da gestão ambiental. In: **IHU On line**, São Leopoldo: UNISINOS: Edição 485, 16 Maio 2016. Disponível em:<http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6451&secao=485>. Acesso em: 12 mai. 2017.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. (trad.) Campinas: Ed. Unicamp. 2001. 220p.

GARCIA, E. Decrescimento e bem viver: algumas linhas para um debate adequado. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E.P. (Orgs.) **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, crescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 201-28.

LATOUCHE, S. O decrescimento como condição de uma sociedade convivial. **Cadernos IHU**, Instituto Humanitas Unisinos: São Leopoldo: UNISINOS, Ano 4 - nº 56 - 2006 - 1679-0316

LATOUCHE, S. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LATOUCHE, S. Convivialidade e decrescimento. **Cadernos IHU**, Instituto Humanitas Unisinos: São Leopoldo: UNISINOS. Ano 10, nº 166, 2012. ISSN 1679-0316.

LEFF, E. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2006

LENA, P.; NASCIMENTO, E.P. Apresentação. In: **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, crescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 9-22.

LESBAUPIN, I. **Por uma nova concepção de desenvolvimento**. 1 de nov. 2010. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/por-uma-nova-concepcao-de-desenvolvimento/>> Acesso em 21 jun. 2017.

LÖWY, M. **Ecosocialismo**: alternativas de desenvolvimento para superar o modelo produtivista-consumista. In: Por um outro desenvolvimento. São Paulo: ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. 2012. p. 7-16.

MATIAS, E.F.P. A crise ambiental. In: _____ **A Humanidade contra as cordas**. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 17-25.

MAX NEEF, M. (entrevista) O ECONOMISTA chileno Manfred Max-Neef contrapõe crescimento econômico e qualidade de vida. In: Entrevista em 17/04/2007. Disponível em: <http://www.parceirosvoluntarios.org.br/o-economista-chileno-manfred-max-neef-contrapoe-crescimento-economico-e-qualidade-de-vida/> Acesso em: 25 jun. 2017.

NASCIMENTO, E.P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 26 (74), p. 51-64, 2012.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica, suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Estudos avançados**, n.74, Nov., 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

VEIGA, J.E. da. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. Senac: São Paulo, 2010.

VEIGA, J.E. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Ed 34, 2015.

ZIZEK, S. **Reciclagem, comidas orgânicas, andar de bicicleta**. Não é assim que nos salvaremos o planeta. Disponível em: <https://lavrpalavra.com/2017/03/07/reciclagem-comidas-organicas-andar-de-bicicleta-nao-e-assim-que-nos-salvaremos-o-planeta/> Acesso em: 24 jun. 2017.

ZACARIAS, R. S. Do “Desenvolvimento Sustentável” à Economia Verde. **Temporalis**. Brasília (DF), ano 12, n.23, p.125-151, jan./jun. 2012.

ESTUDO BIBLIOMÉTRICO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE TERCEIRO SETOR, ENTRE 2010 A 2016

Flávia Regina Schirmanm¹⁰
Cleomar Minetto¹¹
Eliseu Champe da Silva¹²
Luciana Scherer¹³
Louise de Lira Roedel Botelho¹⁴

Resumo:

O objetivo do presente estudo foi realizar um levantamento bibliométrico da temática denominada Terceiro Setor entre os anos de 2010 a 2016 na base de dados da SPELL. O estudo é descritivo e possui uma metodologia bibliométrico - quantitativa. Entre os principais resultados foram identificados que incentivos do governo para os projetos que envolvem pesquisas ganham destaque, pois o pesquisador consegue através de sua pesquisa transmitir um conhecimento adquirido. Além disso, o estudo identificou que universidades que possuem incubadoras são as instituições que ganham destaque na no desenvolvimento dos estudos relacionados com o tema destacadas pelo estudo.

Palavras-Chave: Estudo Bibliométrico. Terceiro Setor. SPELL.

Introdução

Termos como responsabilidade social, solidariedade e generosidade tem ganhado cada vez mais espaço na sociedade brasileira, pois trazem à tona conceitos que até então ficaram submersos em algumas áreas do conhecimento, como por exemplo, as ciências humanas e sociais. Na atualidade, tais termos têm sido aos poucos inseridos em outras áreas do saber, como nas ciências sociais aplicadas, e muito disso se deve aos estudiosos destas áreas.

Na busca pelo entendimento do termo Terceiro Setor, se faz necessário o aprimoramento de questionamentos, que possuem origem em tentativas da compreensão da sociedade e suas diferentes demandas. Por isso, a produção científica se estabelece como ferramenta de análise, aprimorando assim, conceitos ligados à sociedade, no intuito de compreender e discutir com mais intensidade as diferentes temáticas, dentre elas a questão do denominada Terceiro Setor. De forma geral, diferentes

¹⁰ Administradora (UFFS). Mail: flavia.itcees@gmail.com

¹¹ Administrador (UFFS). cleomar.itcees@gmail.com

¹² Administrador (UFFS). Mestrando em Desenvolvimento Rural – Bolsista Capes – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. eliseu.itcees@gmail.com

¹³ Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ), Mestra em Ciências Sociais, Administradora (UFRGS). Professora no Curso de Administração da URI Cerro Largo. Mail: lucianascherer@yahoo.com.br

¹⁴ Pós Doutora, Doutora e Mestra em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Professora no curso de Administração e no mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Mail: louisebotelho@uffs.edu.br

autores acabaram por realizar esforço para construir a compreensão de tal temática, como por exemplo, Fernandes (1997), Laville (2000) e Singer (2009).

Para uma melhor compreensão do assunto a ser estudado serão apresentados conceitos básicos sobre terceiro setor. Desse modo, no que diz respeito ao Terceiro Setor, este “é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de carácter público” (FILANTROPIA, 2016). O primeiro setor é compreendido como sendo o Governo, subseguido pelo segundo setor que é o Mercado privado. O terceiro Setor tem se expandido pelo fato de organizações se destacarem como sendo deste setor, pois fazem o intermédio entre o estado e o mercado atuante, verificando uma posição de interesses da sociedade, neste contexto está incluída organizações não governamentais (ONGs), pois se destacam pela luta de direitos humanos, possuindo assim fundações e associações mais identificadas, como filantropia (caridade) empresarial, e com movimentos de base (ARRUDA, 2003).

O presente trabalho teve como objetivo principal realizar um levantamento bibliométrico da produção científica sobre Terceiro Setor no período de 2010 a 2016 na base de dados da Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL).

O estudo é intitulado como sendo um estudo bibliométrico referente aos temas do terceiro setor no banco de dados do SPELL, entre os anos de 2010 a 2016. O espaço temporal foi identificado como sendo 2010 a 2016 pela expressiva quantidade de estudos encontrados sobre esses temas nessa base de dados.

1 Metodologia

Esta pesquisa tem como objetivo realizar um levantamento bibliométrico, que segundo Da Fonseca (1973) é caracterizado por “uma análise em um Portfólio Bibliográfico aplicando métodos estatísticos e matemáticos”. O autor ainda salienta que com essa metodologia bibliométrica ocorre uma ampla disseminação de conhecimentos.

Para Macias-Chapula (1998) “a bibliometria é o estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação registrada”. Dessa forma, este estudo investigou e analisou estudos sobre o Terceiro Setor. O banco de dados utilizado foi o SPELL, momento pelo qual foram utilizados descritores² para busca de estudos científicos.

²Descritores são palavras-chave, sendo utilizadas na base de dados, de forma a encontrar artigos relacionados com os descritores.

Esta pesquisa é de natureza descritiva. Segundo Vergara (2000), a pesquisa descritiva “expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza”. Quanto à abordagem, a pesquisa é classificada pela análise quantitativa. A análise quantitativa é definida por Richardson (1989) como sendo “um método que se caracteriza pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas”.

O método foi composto por três etapas inicialmente, que por sua vez, possuem a finalidade de atingir os objetivos propostos pelo estudo. Compostos pelos seguintes passos: Primeira Etapa (identificação do tema; identificação do problema; formulação da pergunta de pesquisa; delimitação da estratégia de busca; delimitação dos descritores; definição da base de dados), Segunda Etapa (identificados os critérios de inclusão; identificados os critérios de exclusão) e Terceira Etapa (identificação dos estudos pré-selecionados; identificação dos estudos selecionados).

2 Terceiro Setor no Brasil

Para Alves (2002) no início por meados de 1820 a 1830 as ações sociais eram exclusivas da igreja católica, não provinha do governo atuar sobre tais causas. Um cenário social ganhou forma e começou a se estabelecer a partir da Revolução da década de 30 até a década 60, onde foi criada a primeira lei brasileira sendo assim criado o Conselho Nacional do Serviço Social.

Hoje o terceiro setor ocupa uma posição de destaque na sociedade brasileira, atuando junto a políticas de apoio. O terceiro Setor para Alves (2002) é um termo guarda chuvas sendo capaz de incluir vários tipos de organizações e no qual se inclui também diferente marco teórico.

“A expressão “Terceiro Setor” começou a ser usada nos anos 70 nos EUA para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos” (FERNANDES, 1997).

A partir do século XX, as organizações sem fim lucrativo aumentaram cujo objetivo propunha combater a miséria e a pobreza, isso se explica pelo aumento da “influência do Estado na gestão administrativa e no financiamento das organizações assistenciais e filantrópica” (BRITO, 2008).

Brito (2008) ressalva que a renovação das organizações de Terceiro Setor teria ocorrido após os anos do ciclo virtuoso do fordismo e foi entendida como uma evolução do agir coletivo da sociedade, fundamentada na cooperação social.

[...] A ideia de Terceiro Setor está muitas vezes ligada à ideia de atuação de um terceiro ator na sociedade. Por vezes, os indivíduos desta sociedade se constituem neste terceiro ator a fim de se posicionarem entre o setor mercantil e público, unindo-se por um ideal de utilidade coletiva ou um senso de utilidade social” (LAVILLE s/p *apud* FRANÇA FILHO, 2002).

O Terceiro setor surge como um instituto que traz uma nova e grande promessa para a sociedade. Essa promessa seria gerada pela esperança acendida por meio de atividades geridas por organizações do Terceiro Setor, sendo que estes trabalham para a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e a diminuição da pobreza (FALCONER, 1999).

Nesta ideia pode se dizer que a atuação do primeiro e segundo setor seria complementada por esse terceiro ator sendo que este possuiria a racionalidade da compreensão e necessidade de diversos grupos da sociedade. Seria então, o Terceiro Setor um elemento complementar que viria a preencher as lacunas deixadas tanto pelo mercado como pelo Estado (BRITO, 2008).

O Terceiro Setor é constituído por organizações não governamentais sem fins lucrativos. Constituído por ele estão especialmente às entidades assistenciais, as quais desenvolvem um trabalho social junto à população ”excluída”. O terceiro setor engloba basicamente entidades sociais (FILOMENO, 1997).

Segundo Bento (2010) o terceiro setor cresceu a tal ponto que as entidades tornam-se concorrentes na busca de recursos seja estes do Estado ou do Setor Privado, Já os espaços deixados pelo Estado (primeiro setor) e conseqüentemente pelo setor privado que atua na comercialização de bens e serviços (segundo setor), através de associações civis e fundações de direito privado, sendo estas entidades mobilizadas por iniciativas de desenvolvimento social, são organizações de natureza “privada” na qual não possuem finalidade de lucro, possuem objetivo sociais ou públicos (PAES, 2003).

Neste conceito surgem os movimentos sociais levando em ênfase as organizações sociais, valorizando as pessoas (SERVA, 1997). As ONGs são organizações não-governamentais, estas tiveram início nos anos 60, na qual era observada a vasta criação de organizações que não são nem consideradas estatais e nem privadas.

3. As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares e a geração de conhecimento do (e para) Terceiro Setor

As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) têm objetivo de promover desenvolvimento sustentável através de atividades de extensão para empreendimentos de economia solidária, o que agrega o chamado Terceiro Setor da economia. As incubadoras tiveram seu início, no ano de 1995, por meio de uma demanda de um grupo da sociedade civil denominado Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida. Essa organização, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, se estruturou, juntamente da Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), a fim de construir uma metodologia de incubação para o cooperativismo popular, e assim difundir-la por outras universidades do país (REZENDE e BOEIRA, 2014). Em 1998, 14 ITCPs resolveram se organizar em rede com o objetivo de instituir um processo intenso de troca de conhecimentos e colaboração mútua (SINGER, 2000, p.130). Atualmente houve uma ampliação da Rede de ITCPs, e fazem parte hoje da rede 54 incubadoras.

As ITCPs buscam articular multidisciplinarmente áreas de conhecimento de universidades brasileiras, com grupos populares interessados em gerar trabalho e renda, visando a contribuir na formação de cooperativas populares e ou empresas autogestionárias. Sua atuação se dá em um duplo sentido, na formação dos estudantes, por meio da vinculação do ensino, da pesquisa e da extensão, e na geração de trabalho e renda (GUERRA, 2008). O seu trabalho está voltado para o processo educativo por intermédio da cooperação e da autogestão, constituindo-se como projetos, programas ou órgãos das Universidades.

Para efetivar a atuação das ITCPs com os grupos beneficiários, nesse caso os empreendimentos incubados, há o processo chamado incubação. Geralmente envolve desde o primeiro contato, a sua aceitação, formação, assessoria, acompanhamento até sua saída da ITCP (desincubação). A metodologia de incubação pode ser vista como um processo educativo (PEREIRA, 2007), dialógico, participativo, emancipatório ou de gestão e assessoramento (BOTELHO et al., 2013).

A metodologia de incubação é embasada, fundamentalmente, por dois eixos de atuação: um primeiro deles relacionado aos princípios da cooperação e autogestão e o desenvolvimento da capacidade emancipatória dos incubados, o segundo eixo é relacionado à viabilidade econômica composto por administração, produção e comercialização, inserção produtiva, educação e capacitação profissional. Carvalho e Cançado (2009) afirmam que o processo de incubação busca promover a autossustentabilidade dessas organizações. Torna-se um instrumento educativo/pedagógico desenvolvidor de diversos tipos de conhecimentos, dentre eles a gestão e o terceiro setor.

As incubadoras são, em sua maioria, órgãos ligados às diversas Universidades do país, que têm por objetivo utilizar os recursos humanos e os conhecimentos da Universidade na formação, qualificação e assessoria de trabalhadores para a construção de atividades autogestionárias, visando à sua inclusão no mercado de trabalho (GUIMARÃES, 1999).

Para os pesquisadores as ITCs são propícias ao desenvolvimento de modelos de gestão alternativos, pois: (i) desenvolvem projetos de pesquisas e estudos relacionados à Economia Solidária; (ii) possuem maior parte do conteúdo dos cursos de formação técnica são referentes às atividades administrativas; (iii) criam seus próprios materiais didáticos utilizados nos cursos de formação; (iv) apresentam profissionais capacitados nas atividades de incubação (docentes, discentes, pesquisadores e técnicos); e (v) apresentam diversas experiências nas incubações de empreendimentos solidários nos moldes autogestionários.

Neste sentido, as ITCs formam um ambiente propício para o estudo de práticas de gestão social e para o desenvolvimento do terceiro setor.

4. Análises dos Resultados

Após percorridas as etapas descritas na metodologia – 1ª (identificação do tema; identificação do problema; formulação da pergunta de pesquisa; delimitação da estratégia de busca; delimitação dos descritores; definição da base de dados); 2ª (identificados os critérios de inclusão; identificados os critérios de exclusão) e 3ª (identificação dos estudos pré-selecionados; identificação dos estudos selecionados), identificaram-se 12 estudos publicados entre o período de 2010 e 2016, sendo que nesse período, apenas 2015 e 2016 não possuem nenhum artigo publicado. Os 12 artigos, com seus títulos, anos de publicação e autores podem ser visualizados no quadro 1.

Tabela 1- Artigos Identificados

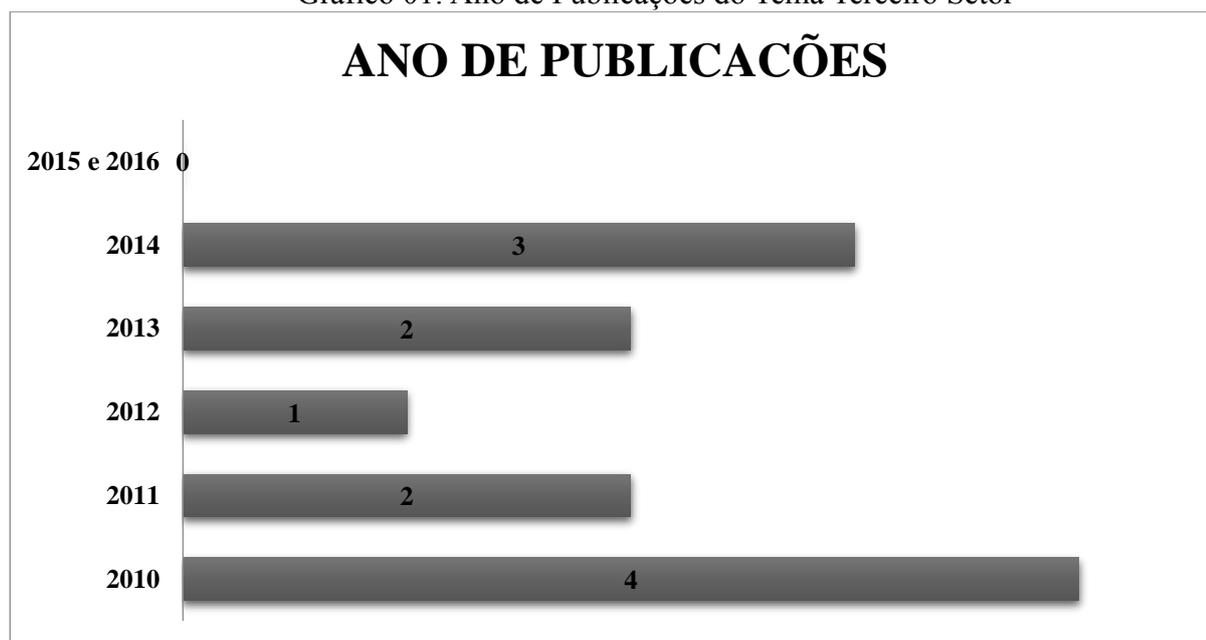
Título do Artigo	Ano	Autor/ Autores
Avaliação de Atividades no Terceiro Setor de Belo Horizonte: da racionalidade subjacente às influências institucionais.	2011	Carlos Eduardo Guerra Silva Afrânio Carvalho Aguiar
Avaliação de projetos sociais em ONGs da Grande Florianópolis: um estudo sobre modelos relacionados ao foco de atuação.	2011	Jairo José Assumpção; Lucila Maria de Souza Campos
Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica.	2010	Carlos Eduardo Guerra Silva
Participação em redes transnacionais e a formulação de políticas locais em mudanças climáticas: o caso de Palmas.	2013	Lia de Azevedo Almeida; Mônica Aparecida da Rocha Silva; Ronaldo Augusto Campos Pessoa
Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória.	2014	Miguel Rivera Peres Jr. José Roberto Pereira

Atuação de bancos estrangeiros no Brasil: mercados de crédito e derivativos de 2005 a 2011.	2014	Raquel de Freitas Oliveira Rafael Felipe Schiozer Sérgio Leão
Conteúdo estratégico em organizações do Terceiro Setor: possibilidades e implicações de pesquisa no campo social.	2010	Augusto Cesar Marins Machado Sergio Bulgacov
Estratégias de sobrevivência e avanço numa organização do terceiro setor: o papel dos capacitadores do conhecimento na Junior Achievement de Minas Gerais.	2014	Carlos Ronan de Alvim Braga Maria Celeste Vasconcelos Emerson Antonio Maccari Jorge Tadeu de Ramos Neves Tobias Coutinho Parente Gabriela Pellegrini Tiscoski Talita Rosolen
Gestão de mudanças nas organizações do terceiro setor: o desafio da sustentabilidade financeira.	2012	Matheus Roquette Ferrato da Silva Ana Carolina Abreu de Campos Douglas Aparecido Sakamoto
Performance no terceiro setor uma abordagem de accountability: estudo de caso em uma Organização Não Governamental Brasileira.	2010	June Alisson Westarb Cruz Carlos Olavo Quandt Tomás Sparano Martins Wesley Vieira da Silva
Redes organizacionais: perspectiva para sustentabilidade de uma ONG.	2010	Edileusa Godoi-de-Sousa; Valdir Machado Valadão Jr.
Terceirização na gestão da manutenção: estudo de caso de uma mineradora.	2013	Luiz Alex Silva Saraiva; Ronaldo Eurípedes das Mercês

Fonte: Elaborado pelos Autores.

No que diz, respeito ao ano das publicações, identifica-se que o presente estudo tem por finalidade investigar a partir do ano de 2010 até o presente ano publicações na base de dados do SPELL, com isso, podemos verificar que o ano iniciante da investigação é o ano com mais representação nas publicações, assim como podemos observar no gráfico 01.

Gráfico 01: Ano de Publicações do Tema Terceiro Setor



Fonte: Elaborado pelos Autores.

No gráfico 01 nota-se que o ano de 2010 destaca-se como o ano com mais publicações do tema sobre o tema do Terceiro Setor, seguido por 2014. Sobre 2015 e 2016, chama atenção não haver nenhuma publicação.

Outro ponto de análise é sobre os autores mais frequentes entre as 12 publicações estudadas na temática do Terceiro Setor entre os anos de 2010 a 2016 na base de dados da SPELL. No que diz, respeito a autores com maiores repetições podemos verificar que apenas um autor que é frequente Carlos Eduardo Guerra Silva é repetido nas 12 publicações sobre o tema do Terceiro Setor. Esta análise é aceitável pelo baixo número de artigos deste tema que é tão amplo na área acadêmica, outros 31 autores foram encontrados nestas publicações.

Em decorrência da análise dos autores que mais publicaram no tema do Terceiro Setor, foi analisada a evolução da quantidade de autores por publicação sobre a área temática de Terceiro Setor entre os anos de 2010 a 2016 na SPELL e nesse sentido, destacam-se os artigos “Gestão de Mudanças nas Organizações do Terceiro Setor: o Desafio da Sustentabilidade Financeira”, o qual possui seis autores, e “Estratégias de Sobrevivência e Avanço numa Organização do Terceiro Setor: o Papel dos Capacitores do Conhecimento na *Junior Achievement* de Minas Gerais”, com cinco autores. A incidência maior, em relação ao número de autores por artigo foi de dois a três autores por publicação.

O estudo concentra ainda em investigar quais os periódicos mais encontrados nas publicações referentes ao tema Terceiro Setor, os destaques são para os periódicos: Revista de Administração Pública, com 03 artigos e a Revista da Administração da UNIMEP com 02 publicações. A Revista de Administração Pública ocupa grande destaque nesse campo, pois a mesma busca transformar as relações da sociedade, representando embasamento teórico aos leitores, junto com debates que proporcionam uma ampla discussão com assuntos presentes em nosso meio (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016). Já a Revista da Administração da UNIMEP como missão “contribuir para o aprimoramento e a disseminação dos conhecimentos em Administração por meio da publicação de trabalhos de pesquisa, análises teóricas e resenhas sobre ESTRATÉGIA, ORGANIZAÇÕES, MARKETING, GESTÃO DE PESSOAS, FINANÇAS, OPERAÇÕES E LOGÍSTICA” (RAU, 2016).

Ambas as revistas descritas possuem ligação com a Administração, além de buscarem integrar uma sociedade em busca de novos conhecimentos, busca também identificar pesquisadores para que esses possam contribuir com novas ideias e cenários teóricos, proporcionando à população a disponibilidade de ter acesso a assuntos dos mais diversos contextos.

Após de identificada os periódicos mais frequentes verificou-se a necessidade de apresentar o Qualis com maior incidência nesses periódicos, sendo identificada como o fator de impacto mais relevante. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 17, apresentada a seguir.

Tabela 2 - Quantidade de artigos referente ao Qualis sobre o tema Terceiro Setor.

QUALIS DOS ARTIGOS	NÚMERO
A2	4
B1	2
B2	6

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Sobre o Qualis do periódico das publicações sobre Terceiro Setor podemos identificar que o Qualis mais identificado foi o B2, seguido pela A2 e B1.

Foi identificado que como a Revista da Administração da UNIMEP foi verificado entre os periódicos, podemos perceber que essa está classificada como B2 no sistema Qualis/Capes e o projeto editorial, o que explica o Qualis B2 apresentar maior pontuação entre as doze publicações. Já a Revista de Administração Pública que foi o periódico com maior destaque entre os estudados no Terceiro Setor podemos identificar que essa revista possui Qualis A2.

Outro objetivo a ser identificado foi à instituição de ensino dos autores, pode-se destacar a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), seguida pela Faculdade Paranaense (FAPAR) e Universidade Federal de São Paulo (USP), como apresenta a Tabela 3.

Tabela 3 – Instituições de ensino dos autores

AUTOR/ AUTORES	INSTITUIÇÃO
Carlos Eduardo Guerra Silva Afrânio Carvalho Aguiar	UFMG
Jairo José Assumpção; Lucila Maria de Souza Campos	UNIVALI UFSC
Carlos Eduardo Guerra Filho	UFMG
Lia de Azevedo Almeida; Mônica Aparecida da Rocha Silva; Ronaldo Augusto Campos Pessoa	UFT
Miguel Rivera Peres Jr. José Roberto Pereira	IFMG UFLA
Raquel de Freitas Oliveira Rafael Felipe Schiozer Sérgio Leão	FEA-USP EAESP-FGV. PUC-Rio
Augusto Cesar Marins Machado Sergio Bulgacov	PUCPR
Carlos Ronan de Alvim Braga Maria Celeste Reis Lobo Vasconcelos Emerson Antonio Maccari	UFMG
Jorge Tadeu de Ramos Neves Tobias Coutinho Parente Gabriela Pellegrini Tiscoski Talita Rosolen	USP USP UNICAMP

Ana Carolina Abreu de Campos	UNICAMP
Douglas Aparecido Sakamoto	UNICAMP
June Alisson Westarb Cruz	
Carlos Olavo Quandt	FAPAR
Tomás Sparano Martins	
Wesley Vieira da Silva	
Edileusa Godoi-de-Sousa;	USP
Valdir Machado Valadão Jr.	UFU
Luiz Alex Silva Saraiva;	
Ronaldo Eurípedes das Mercês	UFMG

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Na tabela 3 apresenta-se um percentual de 25% das instituições dos autores, analisadas no Terceiro Setor concentram-se na Universidade Federal de Minas Gerais, seguida pela Universidade de São Paulo e pela Faculdade Paranaense sendo que as duas foram identificadas com 12% das instituições de ensino cada uma. Outros 18% ficaram divididos igualmente entre as universidades de UNICAMP e a UFT, além de 6% fica representado pela PUCPR. Verifica-se que os demais 27% dessa análise foram divididos em percentagens iguais de 3% configurados entre as universidades de: UFU, INIVALI, UFSC, IFMG, PUC-RIO, UFLA, FGV, FEA-USP E CEPEAD-MG.

È importante destacar que a UFMG possui um projeto de extensão dentro da universidade, que possibilita pesquisadores a investigarem mais sobre variados temas incluindo o tema do Terceiro Setor. A FAPAR também possui pesquisadores voltados à questão de agregar conhecimentos, no entanto a FAPAR foi à única entre as instituições dos temas de Economia Solidária, Economia Social e Terceiro Setor a não apresentar em seu meio acadêmico uma incubadora. No entanto podemos considerar que está ocupa um papel importante principalmente entre a comunidade Paraense, pois essa busca integrar o indivíduo com o propósito de capacita-los a assuntos ligados ao âmbito econômico e político da sociedade, assuntos esses ligados e envolvidos com os temas do Terceiro Setor.

Outra instituição que ganhou destaque na análise do Terceiro Setor é a USP. Sendo que nessa Universidade compete identificar a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares USP, sendo seu trabalho voltado a alunos de graduação, pós-graduação e trabalhadores que atuam na área de cooperativismo, autogestão, economia solidária entre outras.

Essas incubadoras trabalham embasamentos teóricos voltados a qualificar seus participantes, trazendo temas que direcionam o bem-estar, cooperação, ONG's, ou seja, buscam integrar a sociedade em questões que todos deveríamos ter amplo conhecimento e opinião de reação, mas que, no entanto, é preciso projetos que buscam aflorar questões sociais e políticas buscando o bem de todos os indivíduos da cadeia.

No que diz respeito às palavras-chave mais encontrada nos artigos, podemos identificar um número significativo de palavras, dificultando assim a análise deste objetivo, que é identificar as palavras-chave mais destacadas nos artigos das publicações do tema sobre Terceiro Setor, conforme ilustradas na Figura 1.

Figura 1: Palavras-chaves identificadas nas publicações sobre Terceiro Setor



Fonte: Elaborado pelos Autores.

Entre as palavras mais notadas podemos destacar: a própria área que é o Terceiro Setor sendo identificadas sete vezes nos artigos, seguidas pelas palavras gestão e Conhecimento com cinco vezes, além da palavra Sustentabilidade e Redes seguidas respectivamente por três e duas vezes identificadas nas palavras-chaves de cada publicação sobre o tema do Terceiro Setor.

Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivo principal realizar um levantamento bibliométrico da produção científica sobre Terceiro Setor no período de 2010 a 2016 na base de dados da Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL).

Além de identificar quais os autores que mais se destaca entre os temas estudados, o estudo buscou detectar a evolução da quantidade de autores por publicação sobre os temas: Terceiro Setor. Nessa análise foram identificados quantos (quantidade) autores que foram responsáveis pela construção do artigo, como verifica-se que entre os 12 artigos estudados, a maior representatividade foi de artigos com dois autores.

Quando se busca realizar uma análise dos artigos que mais publicam sobre determinado tema é fundamental identificar qual periódico mais identificado entre as publicações. No que diz respeito

à análise podemos destacar que o periódico com maior destaque foi para a REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e para a Revista da Administração da UNIMEP.

Outro ponto estudado foi verificar as instituições de ensino que mais publicam no tema sobre o Terceiro Setor, entre os anos de 2010 a 2016 no SPELL. Nessa análise podemos destacar a que mais apresentou autores foram à ordem das universidades, sendo a com maior destaque a Universidade Federal de Minas Gerais, seguida da Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além da Universidade Federal do Tocantins, Universidade Estadual de Campinas, Universidade de Coimbra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal de Santa Catarina.

No que diz respeito à instituição de ensino dos autores, podemos destacar que as universidades destacadas, possuem projetos que visam à pesquisa e extensão, assim como incubadoras, que acabam por obter destaque nessa investigação. Não se pode afirmar que o único ponto de algumas universidades apresentarem mais publicações está diretamente ligada ao fato da universidade ter ou não uma incubadora, no entanto podemos sim afirmar que as incubadoras são responsáveis pelo incentivo a pesquisas de determinados temas, o que se caracteriza como ponto chave para observar que as universidades destacadas entre as instituições de ensino possuem incubadoras.

Observa-se ainda, que a temática envolvendo o Terceiro Setor encontra-se presente no cotidiano dos indivíduos, no entanto não diretamente ao dia a dia. Contudo torna-se fundamental entender tais assuntos que estão interlaçados ao termo, como por exemplo, questões sociais, políticas e econômicas. Por isso, o presente estudo obteve relevante papel, pois revelou o crescimento de pesquisas voltadas ao tema do Terceiro Setor, oriundos, direta ou indiretamente aos vários incentivos governamentais, as novas ONG's, podendo refletir assim, em uma gama cada vez maior de pesquisadores buscando compreender tal temática.

O presente estudo teve limitações nas questões de trabalhar com apenas um tema de pesquisa, que apresentou determinada baixa quantidade de publicações, como também a temática ser confundida nas buscas na base de dados por palavras/ descritores ligados a qualquer questão social, o que ocasionou a necessidade de maior atenção na seleção dos estudos, que correspondessem ao foco do objetivo do estudo. Como sugestão, apresenta-se a realização do trabalho mais aprofundado em outras bases de dados, no intuito da ampliação o universo investigado.

Para finalizar, afirma-se que o presente estudo além de um levantamento bibliométrico o tema do Terceiro Setor entre os anos de 2010 a 2016 na base de dados da SPELL, deixa uma breve referência sobre o tema, para futuras pesquisas, possam ser realizadas, no intuito da construção de novos conhecimentos.

Referências

ALVES, Mário Aquino. Terceiro setor: as origens do conceito. **ENANPAD–Encontro anual da Anpad**, v. 26, 2002

ARRUDA, Marcos. Socioeconomia solidária. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz editores, p. 232-241, 2003.

BENTO, Greici Diana. **Contabilidade e Gestão no Terceiro Setor: Um Estudo Bibliométrico em Periódicos Nacionais**. 2010. 77f. Monografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BOTELHO, Louise de Lira Roedel et al. **Universidades Empreendedoras: panorama dos estudos brasileiros sobre o tema**. In: XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas, 2013, Buenos Aires. XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas, 2013. v. 01. p. 01-15.

BRITO, Paulo Pessoa et al. A utilização dos demonstrativos contábeis como instrumento de apoio a gestão nas organizações não governamentais: um estudo de caso no estado do Ceará. **Revista alcance**, v. 15, n. 1, p. 61-80, 2008.

CARVALHO, Jaqueline Elisa; CANÇADO, Airton. **Gestão e Racionalidade: Análise da Metodologia de Incubação de Cooperativas Populares da ITCP/NESol/UFT**. In CANÇADO, A. C.; CANÇADO, A. C. M. G. **Incubação de cooperativas populares: metodologia dos indicadores de incubação**. 2. ed. Palmas: Futura, 2009.

DA FONSECA, Edson Nery. Bibliografia estatística e bibliometria: uma reivindicação de prioridades. **Ciência da Informação**, v. 2, n. 1, 1973.

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do Terceiro Setor**. 1999.

FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor? **Revista do legislativo, Belo Horizonte**, n. 18, p. 26-30, abr./jun. 1997, 1997.

FILANTROPIA. ORG. **O que é o Terceiro Setor**. Disponível em: <<http://www.filantropia.org/OqueeTerceiroSetor.htm>>. Acessado em 22 de março de 2016.

FILOMENO, K. Mitos familiares e escolha profissional: uma visão sistêmica. São Paulo. Editora Vetor. 1997.

GUERRA, Ana Carolina. **Gestão das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: uma análise comparativa**. 2008.

GUIMARÃES, Gonçalo. **Integrar cooperativas**. São Paulo: Unitrabalho. 1999.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 9-19, 2002.

MACIAS-CHAPULA, Cesar A. O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. **Ciência da informação**, v. 27, n. 2, p. 134-140, 1998.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. Brasília Jurídica, 2003.

PEREIRA, José Roberto. **Considerações metodológicas sobre o processo de incubação de cooperativas populares**. In: CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA JÚNIOR, J. T. Economia solidária, cooperativismo popular e autogestão: as experiências de Palmas/TO. Palmas: NESol/UFT, 2007. v. 1. 320 p.

RAP. Revista de Administração Pública. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/revistas/rap/pinstruc.htm>>. Acessado em 30 de setembro de 2016.

RAU. Revista de Administração da Unimep - Unimep Business Journal. Disponível em:
<<http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/regen/index>>. Acessado em 06 de outubro de 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989. _.
Estratégias para mudança. **O Processo de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, p. 20, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.
Disponível

e:<http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/metodos_quantitativos_e_qualitativos_um_resg_ate_teorico.pdf>. Acessado em 20 de abril de 2016.

SERVA, Maurício. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 6, p. 41-54, 1997.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO E CONTROLE DA PRODUÇÃO COM SUPORTE DE UM *SOFTWARE* DE GESTÃO EM UMA EMPRESA DO AGRONEGÓCIO

Sirnei César Kach¹
Daiane Hammes²
Juliano Hammes³

RESUMO

O PCP (Planejamento e Controle da Produção), contribui para aprimorar e reduzir os desperdícios de uma empresa. Esses benefícios são extremamente importantes para as empresas, possibilitando um ganho maior em sua produção. O PCP é considerado o “coração” da empresa onde se requer uma integração com todas áreas como a engenharia do produto, compras, estoque e vendas, assim sendo possível um efetivo gerenciamento entre as mesmas. Esse trabalho tem como objetivo implementar o sistema com o suporte de um *software* de gestão, em uma empresa de manufatura de componentes para montadora. Uma indústria no ramo madeireira que produz mancais e embalagens, situada na cidade de Horizontina, RS. Para tanto, a metodologia definida para este trabalho foi pesquisa-ação, pelo envolvimento e atuação do pesquisador na estruturação e implementação da proposta apresentada. A pesquisa é fundamentada na base teórica, referências e dados da organização, bem como o sistema de gestão aplicada. Sendo assim o resultado encontrado foi a definição de um processo produtivo padronizada, com base em um maior controle da manufatura, sendo possível um gerenciamento de dados e informações disponibilizadas no sistema. Uma melhor análise de demandas de capacidades da produção, mantendo um estoque com acuracidade e planejamento na produção.

Palavras-chave: PCP. Demanda. Capacidade. Produção.

Introdução

A implementação do PCP na empresa em estudo surgiu devido à demanda

-----¹Sirnei César Kach, Me, coordenador de curso e professor na FAHOR (Faculdade Horizontina) kachsirneic@fahor.com.br ; ²Daiane Hammes, engenheira auditora de inventário na John Deere Brasil dh001655@fahor.com.br . ³Juliano Hammes, Me, engenheiro e suporte ao cliente na Tecnicon hammesjuliano@gmail.com crescente de seus produtos, ocasionando um aumento na produção, onde o controle desta é uma necessidade da organização que planeja a sequencia produtiva.

Neste contexto o projeto tem o objetivo de implementar o PCP na empresa em estudo, realizando melhorias em seus processos e propiciando dados precisos para seu controle e planejamento de produção e compras de materiais, bem como entregas dos pedidos dos produtos produzidos.

A gestão de um negócio parte especificamente de uma base de dados confiáveis e precisos. Desta forma é imprescindível que se tenha um sistema de gestão para garantir a tomada de decisão sobre os processos de manufatura.

2 Desenvolvimento

O problema encontrado na empresa é a falta de efetividade de um departamento gerenciador, que não possui controle de estoque tanto de matéria prima, volume de produção, etc. Além disso não há um cadastro do consumo de componentes no sistema e também não possui um cadastro de engenharia do produto.

Com base no exposto, o problema de pesquisa caracteriza-se com a seguinte pergunta: quais procedimentos são necessários para implementação do planejamento e controle da produção através de um software de gestão integrada em uma empresa do agronegócio?

Na empresa percebeu-se um aumento na produção e demanda de um controle de produção e assim não sendo possível um cálculo de tempo de processo produtivo, quantidade de matéria prima exata e custo preciso do item produzido.

O trabalho em questão tem como objetivo geral estabelecer os procedimentos e diretrizes necessárias para a implementação do PCP através das boas práticas de produção. Com apoio de um *software* de gestão integrada facilitando maior aderência no controle da produção que irá auxiliar o gestor na tomada de decisão, planejamento e controle da fábrica.

Para atender com os objetivos do projeto, foi necessário coletar informações através de reuniões com os responsáveis do setor da produção da empresa, onde foram discutidos os processos para uma melhor otimização dos mesmos, assim como realização da coleta dos tempos de mão de obra para realizar a cronoanálise dos processos e inclusão destas informações no *software*.

3 Revisão da literatura

3.1 Sistema de gestão

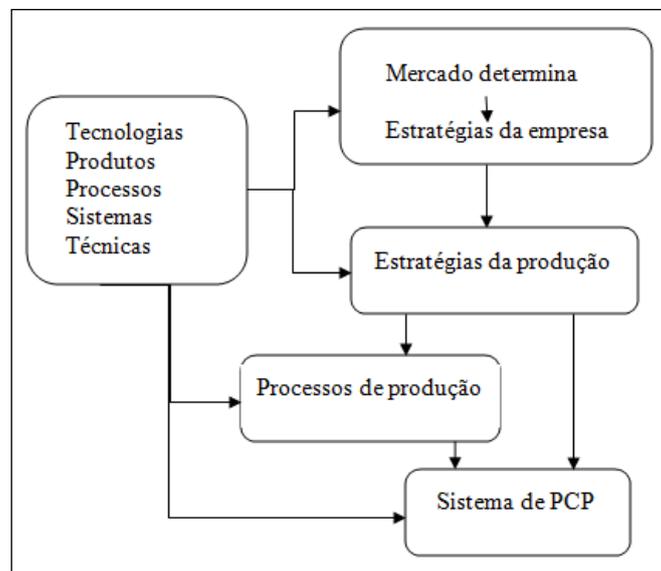
Segundo Vollmann *et al.* (2006), a tarefa essencial do sistema é gerenciar com eficiência equipamentos, fluxo de materiais, utilização de pessoas e responder às necessidades do cliente utilizando a capacidade dos fornecedores, da estrutura interna.

Conforme Tubino (2006), o planejamento e controle de produção, diz respeito aos horizontes de planejamento e programação da produção. Sendo definido qual o período de abrangência do longo, médio e curto prazo, onde sugere-se anos, meses e dias respectivamente.

Para Tubino (2006), as atividades desenvolvidas são planejamento estratégico da produção, o PMP (Planejamento Mestre da Produção), programação da produção, acompanhamento e controle da produção.

Segundo Vollmann *et al.* (2006), novas tecnologias, processos, produtos, sistemas e técnicas permitem novas iniciativas competitivas, pois hoje a competição global intensifica muito dessas forças.

Figura 1: Respostas evolutivas às forças de mudança



Fonte: Vollmann *et al.*, 2006, p. 37

De acordo com Martins (2007), a evolução dessa prática veio através do computador, capaz de desdobrar o plano de produtos acabados para seus componentes, peças e materiais por meio de *software*, que vieram a ser chamados de MRP (Manufacturing Resource Planning”, ou “planejamento das necessidades materiais”).

Segundo Ceryno (2012), uma melhor prática é quando se desenvolve um MRP junto com o módulo PCP, sendo possível extrair relatórios do sistema para que sejam analisados os processos de produção. Obtendo desta forma um *lead-time* confiável e controle de 100% das atividades que são envolvidas nos processos de produção com o uso de um *software*.

Conforme Souza (2005), sistemas integrados são capazes de tratar de forma desfragmentada todo um conjunto de processos, pois é a base mais sólida para os projetos de reengenharia de organizações.

Conforme Soler (2002) o principal argumento que tem compelido as empresas a integrar os processos manufatura, qualidade, logística, meio ambiente, compras, segurança e saúde no trabalho é um efeito positivo de um sistema de gestão integrada pode ter sobre os usuários e assim obter uma melhor gestão sobre o negócio.

Segundo Souza (2005), o ERP (Planejamento de Recurso Corporativo ou *Enterprise Resource Planning*) nada mais é do que um termo genérico que pretende identificar o conjunto de atividades executadas por um pacote de *software* modular e tem por seu principal objetivo, o auxílio dos processos de gestão de uma empresa.

Os benefícios percebidos dos sistemas ERP, segundo Holsapple e Sena (2005) são: redução de custos, melhoria dos processos de negócio, diminuição de mão de obra.

3.2 Gestão de materiais

Segundo Chiavenato (2005) em vários sistemas tanto na produção em lotes quanto na produção contínua, os materiais são a matéria prima e os componentes que fluem ao longo ou em torno do processo produtivo de um item.

Pode-se definir estoque como qualquer quantidade de itens que são conservados, de forma improdutiva, por algum período de tempo MOREIRA (2002).

De acordo com Chiavenato (2005), podemos classificar os estoques como: estoques de MP (Matéria-Prima), estoques de materiais em processamento, estoques de materiais semi-acabados, estoques de matérias acabados (ou componentes), estoques de produtos acabados (PAs).

3.3 Operações na produção

Tubino (2006) classifica no Quadro 1 as principais características da classificação dos sistemas de produção por tipo de operação:

Quadro 1: características dos sistemas de produção

	Contínuo	Repetitivo em massa	Repetitivo em lotes	Projeto
Volume	Alto	Alto	Médio	Baixo
Variedade	Pequena	Média	Grande	Pequena
Flexibilidade	Baixa	Média	Alta	Alta
Qualificação da MO	Baixa	Média	Alta	Alta
Layout	Por produto	Por produto	Por processo	Por processo
Capacidade ociosa	Baixa	Baixa	Média	Alta
Lead times	Baixa	Baixo	Média	Alto
Fluxo de informações	Baixo	Médio	Alto	Alto
Produtos	Contínuos	Em lotes	Em lotes	Unitário

Fonte: Tubino, 2006, p. 29

De acordo com Slack, Corrêa e Giansesi (1997), a maneira de diferenciar como produzir são fatores que influenciam diretamente na administração da produção, tendo como principal diferenciação, semelhante a Corrêa, Giansesi e Caon (1999), que tem volume, variedade, variação e o contato com o consumidor e operações mistas.

Pasqualini e Jung (2012) afirma que o PCP precisa ter informações de previsão para alimentar as informações e os demais departamentos que são envolvidos.

3.4 Manutenção da estrutura fabril

Segundo Motter (1992) a manutenção é um conjunto de técnicas e organização capaz de conservar, máquinas, instalações e edificações, durante o maior tempo possível, com máxima eficiência.

Segundo Kardec e Nascif (2001), a manutenção existe para que tenha conservação do equipamento. Com a exigência e mudança estratégica podemos ter um reflexo direto nos resultados empresariais como pode-se observar: aumento da disponibilidade, aumento do faturamento, aumento da segurança pessoal e das instalações, redução da demanda de serviços e custos, redução dos lucros e preservação ambiental.

3.5 Cronoanálise

Oliveira (2009), diz que a cronoanálise é o método utilizado para cronometrar o tempo do processo da cada atividade em um fluxo produtivo. Para que se tenha desta forma também, a condição de realizar uma análise dos tempos de tolerância para as necessidades fisiológicas do operador.

Ainda citando Oliveira (2009), é muito importante considerar possíveis quebras de maquinários, entre outros fatores, diminuindo ainda possíveis fadigas e eliminando ociosidade de pessoas e equipamentos no processo.

4. Metodologia

Para a implementação do PCP através de um *software* de gestão integrada em uma empresa do agronegócio necessitou-se realizar uma pesquisa sobre como realizar sua implementação com o auxílio de um ERP de gestão integrada e com isso identificar quais benefícios à empresa terá, configurando uma abordagem de pesquisa - ação.

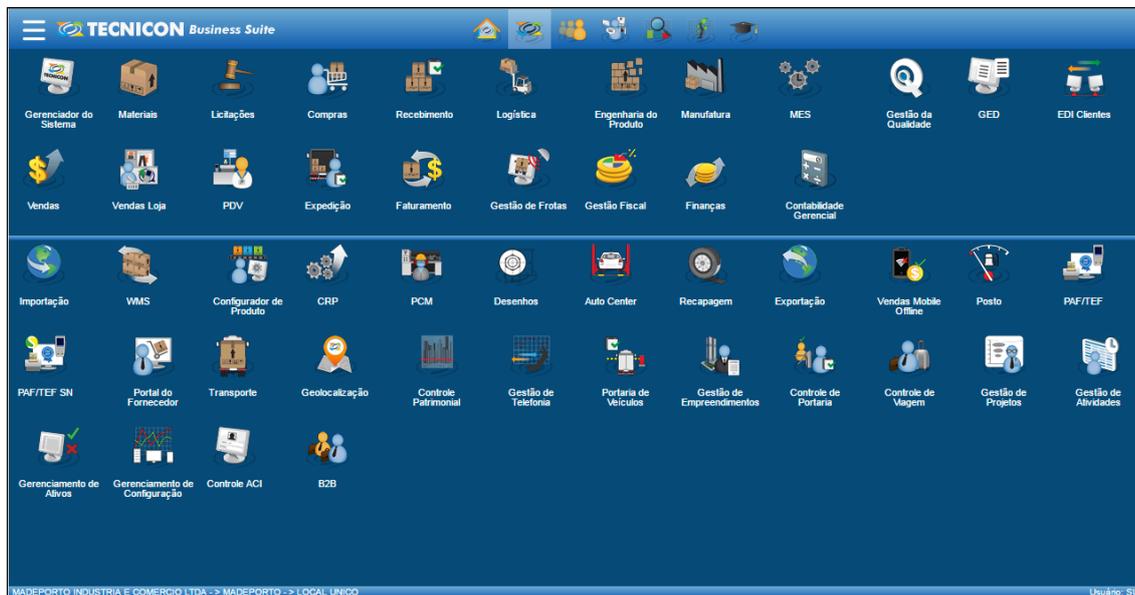
Conforme Turrioni e Mello (2010), a pesquisa-ação pode ser desenvolvida tendo um processo de cinco passos: planejamento da pesquisa, análise de dados, coleta de dados, avaliação da ação e tomada de ação, sendo possível permitir, a resolução de problemas e, também a ampliação dos conhecimentos do acadêmico.

Thiollent (2005), fala que através do método que é escolhido é necessário formular informações, propostas e conhecimentos para as atividades futuras.

5. Discussão de resultados

Na Figura 2 o *software* que auxiliou na pesquisa, onde as áreas de negócio acima da linha são as que a empresa possui. As áreas de negócio, manufatura e engenharia do produto contribuíram na implementação do tema proposto.

Figura 2: TECNICON Business Suite



Fonte: *Software* da empresa pesquisada.

O *software* possui sub-processos possíveis de implementar no tema proposto. Com isso a empresa obterá um maior controle do seu estoque e rastreabilidade de matéria prima, bem como a gestão dos pedidos e produção dos mesmos.

A empresa pesquisada realizava seu controle manual onde era recebido o EDI (*electronic data interchange*) através de um troca eletrônica de dados de um sistema para outro com auxílio do *excel*, realizando a análise da demanda manualmente. Importante considerar de que o mancal, objeto de estudo, possui uma média alta de demanda no período de 2014 a agosto de 2016, identificado através da Figura 3.

Figura 3: gráfico da demanda anual do mancal



Fonte: Elaborado pelo autor.

Planejar e controlar informações em um único ponto é importante para garantir que todos tenham acesso ao histórico de informações como do estoque de um produto, ou uma previsão de venda de um item. Desta forma a proposta para evidenciar a implementação do PCP é citar o processo de apenas um de seus produtos que é o mancal.

O mancal é utilizado para acionamento e sustentação no saca-palha de uma colheitadeira conforme Figura 4, a imagem do mancal.

Figura 4: mancal



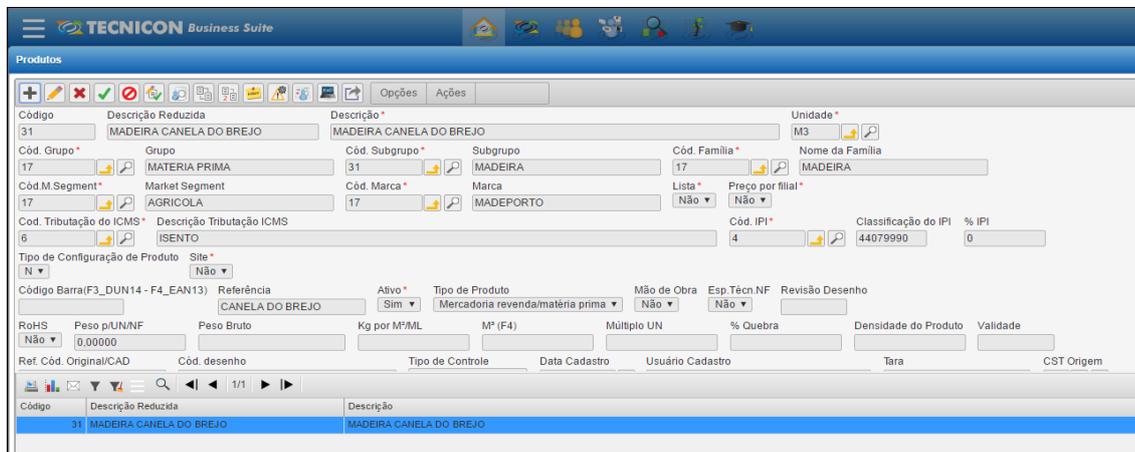
Fonte: Empresa

A empresa não possui um controle de estoque confiável tanto para produto produzido quanto para a matéria prima, este produto em especial tem uma particularidade onde uma das suas matérias primas após ter dado a entrada na empresa precisa ser curada no tempo. Este processo de cura, significa manter o item exposto a chuva e sol por um período de seis meses. Quanto mais tempo a madeira pegar chuva e sol melhor a sua estrutura para trabalhar a manufatura da mesma. Por haver um tempo prolongado, há uma necessidade maior de controle mais preciso do seu estoque.

Com base nas informações descritas antes da implementação do *software*, ressalta-se a informação de que o produto mancal não possui cadastro no sistema e não possui controle na produção e consumo de estoque.

Primeiramente foi realizado o cadastro da matéria prima, que trata do levantamento de dados da estrutura. A principal matéria prima é a canela do brejo que é utilizada na produção do referido mancal. Na Figura 5 encontra-se o cadastro deste componente no sistema, observando seu detalhamento estrutural.

Figura 5: cadastro da matéria prima



The screenshot displays the 'Produtos' (Products) registration form in TECNICON Business Suite. The main data fields are as follows:

Código	Descrição Reduzida	Descrição *	Unidade *
31	MADEIRA CANELA DO BREJO	MADEIRA CANELA DO BREJO	M3

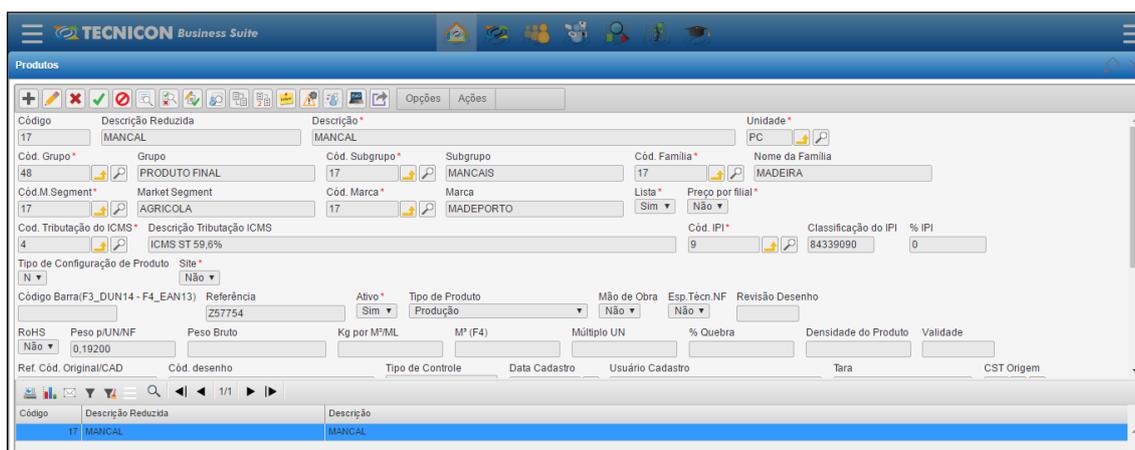
Additional fields include:

- Cód. Grupo: 17 (MATERIA PRIMA)
- Cód. Subgrupo: 31 (MADEIRA)
- Cód. Família: 17 (MADEIRA)
- Cód. M. Segment: 17 (AGRICOLA)
- Cód. Marca: 17 (MADEPORTO)
- Cod. Tributação do ICMS: 6 (ISENTO)
- Cód. IPI: 4
- Classificação do IPI: 44079990
- % IPI: 0

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *software* TECNICON Business Suite.

No cadastro do produto, são vinculados todos os dados necessários para o item como, por exemplo, os impostos, qual família de produtos que pertence, fornecedor. É através do cadastro que se torna possível controlar o estoque e consumir as necessidades necessárias do item. Após cadastradas todas as matérias primas, foi realizado o cadastro do produto produzido, conforme mostra na Figura 6.

Figura 6: cadastro do produto fabricado



The screenshot displays the 'Produtos' (Products) registration form in TECNICON Business Suite for a finished product. The main data fields are as follows:

Código	Descrição Reduzida	Descrição *	Unidade *
17	MANCAL	MANCAL	PC

Additional fields include:

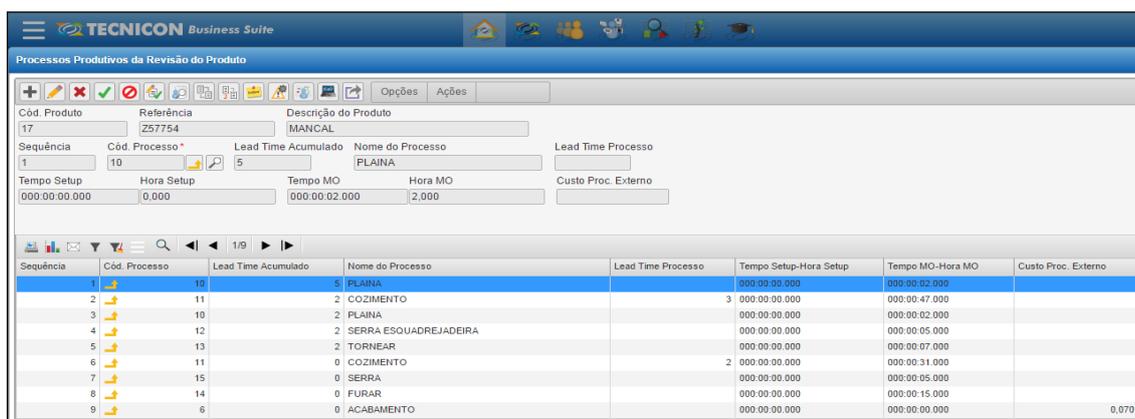
- Cód. Grupo: 48 (PRODUTO FINAL)
- Cód. Subgrupo: 17 (MANCAIS)
- Cód. Família: 17 (MADEIRA)
- Cód. M. Segment: 17 (AGRICOLA)
- Cód. Marca: 17 (MADEPORTO)
- Cod. Tributação do ICMS: 4 (ICMS ST 59,6%)
- Cód. IPI: 9
- Classificação do IPI: 84339090
- % IPI: 0

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *software* TECNICON Business Suite

Neste cadastro vinculam-se os processos produtivos necessários para a fabricação do item, tempos de mão de obra de cada processo, bem como a engenharia necessária para a produção do mesmo.

Já na Figura 7, destaca-se a sequência dos processos a serem executados na fábrica, considerando o processo de manufatura do mesmo.

Figura 7: cadastro do processo produtivo do mancral



Sequência	Cód. Processo	Lead Time Acumulado	Nome do Processo	Lead Time Processo	Tempo Setup-Hora Setup	Tempo MO-Hora MO	Custo Proc. Externo
1	10	5	PLAINA		000:00:00.000	000:00:02.000	
2	11	2	COZIMENTO	3	000:00:00.000	000:00:47.000	
3	10		PLAINA		000:00:00.000	000:00:02.000	
4	12		SERRA ESQUADREJADEIRA		000:00:00.000	000:00:05.000	
5	13		TORNEAR		000:00:00.000	000:00:07.000	
6	11		COZIMENTO	2	000:00:00.000	000:00:31.000	
7	15		SERRA		000:00:00.000	000:00:05.000	
8	14		FURAR		000:00:00.000	000:00:15.000	
9	6		ACABAMENTO		000:00:00.000	000:00:00.000	0,070

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *software* TECNICON Business Suite.

Nesta etapa do cadastro dos processos que o produto faz, foi vinculado o processo de plainar duas vezes. O processo ocorre desta forma, pois antes de realizar o primeiro cozimento é necessário plainar a madeira. Na sequencia, com o componente já resfriado do cozimento, é necessário plainar novamente. Na andamento deste processo, há uma necessidade dos demais processos como a serra, furação e até o acabamento, vinculando o tempo de mão de obra de cada processo.

Para verificação e consolidação dos métodos de fabricação do processo, foram coletados os tempos de cada processo de produção realizando uma média dos tempos cronometrados na empresa como podemos visualizar no Quadro 2.

Quadro 2: coleta dos tempos de cada processo em peças.

		Processos					
Tempos (s)	Plainar	Cozimento	Serra esquadrejadeira	Tornear	Furar	Serra	
	20	120	5	7	15	4,8	
	21		4,5	6,7	15,7	4,5	
	19		4,2	8	16,5	4,2	

	19		6	7	14	6
	20		5,5	6,5	15	5,5
	20		4,8	7	14	4,5
	21		5	7	15	5,5
Média	20	120	5	7	15	5

Fonte: Elaborado pelo autor

Para obter o valor de cada processo, no Quadro 2, obtemos o cálculo da cronoanálise após coletado os tempos de mão de obra através de medições junto ao operador, realizando uma média de tempo por processo a cada lote. Depois disso, realizou-se o cálculo do custo de cada processo considerando que a cada lote produz 5500 peças além do tempo de cada processo. Ao alimentar os dados no sistema o mesmo gerou um custo de R\$ 0,11 centavos por peça para cada processo levando em consideração os custos de mão de obra diretos e indiretos para um lote de produção de 5500 peças e também todos os processos produtivos envolvidos na produção do item.

O *software* considera o custo dos insumos e da mão de obra direta e indireta para chegar ao custo de cada processo sendo que o valor de R\$ 5.123,00 é o custo de insumos e mão de obra, assim o sistema realiza o cálculo considerando um lote de 5500 peças e como o item possui nove processos, sendo que um processo é externo foi dividido o valor unitário para os outros oito processos.

Quadro 3: quantidade de estoque antes e depois

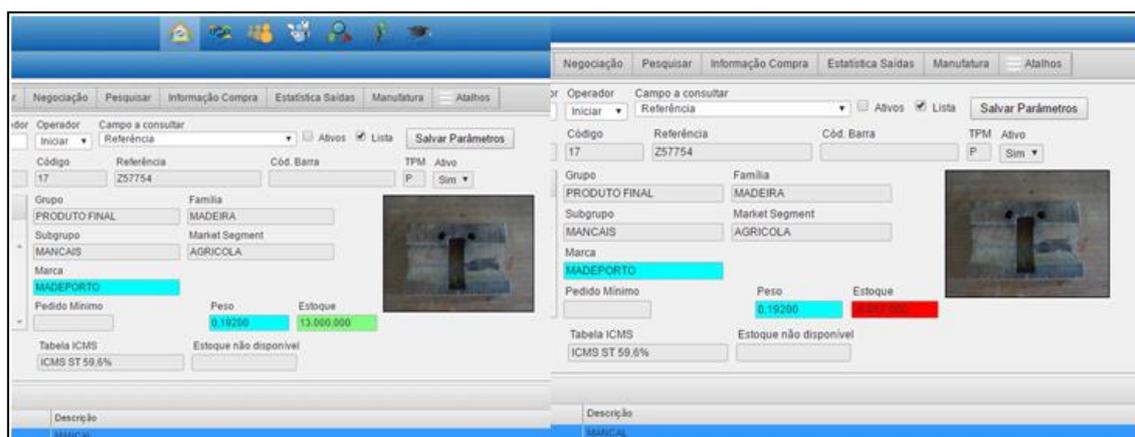
Item	Quantidade do sistema	Quantidade após inventário
Mancal	(-6.047) PC	13.000 PC
Canela do brejo	18,5 M ³	27,17 M ³
Parafina	0 Kg	2.431 Kg

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se verificar que no Quadro 3 que na descrição de alguns itens em estoque, a quantidade do sistema não era a mesma do que o físico assim a empresa não possuía um processo acurado. Com a utilização de um software de gestão, gera-se uma capacidade mais apurada de controle de estoques e demandas do processo, reduzindo custos e desperdícios.

Na Figura 8 pode-se verificar o estoque antes e depois do inventário do item mancal onde o saldo em vermelho é da quantidade de – 6.047 peças e o estoque atual de 13.000 peças.

Figura 8: saldo de estoque antes e depois do inventário



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *software* TECNICON Business Suite.

Pode-se observar que na Figura 8, há uma evidencia de utilização e atualização de dados através do sistema base de gerenciamento da empresa.

Ao receber as demandas dos itens através do EDI é realizado uma análise do que precisa ser produzido e após analisado o estoque coloca-se a ordem de produção para ser produzido o item, como pode-se ver na Figura 9.

Figura 9: ordem de produção

MADEPORTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO								
ORDEM DE PRODUÇÃO								
Número O.P.		Lote	Emissão	Entrega	Quantidade			
9		0	02/10/2016	10/10/2016	5.500,000			
Produto MANCAL			Pedido: Z57754					
Referência: Z57754			Cliente:	End.:	Rev.: F			
REQUISIÇÃO DE MATERIAIS								
COMPONENTES	UN	REFERÊNCIA	POSIÇÃO	LADO	Qt.Unitário	Qty.(Kg/Un)	DISPONIVEL	LOCAL
MADEIRA CANELA DO BREJO	CM3	CANELA DO BREJO			328,00	1.804.000,00	27.170.000,00	
PARAFINA	KG	PARAFINA			0,09	484,00	2.431,00	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *software* TECNICON Business Suite.

Depois de o item passar por todos os processos produtivos e estar pronto para ir ao estoque é realizada a atualização da ordem de produção, conforme Figura 10.

Figura 10: atualiza ordem de produção

Atualizar Ordem de Produção

Não conformidades p/ OP Atualizar OP p/ finalização dos processos Atualizar OP p/ Lote Atualizar OP p/ Lote/Pedido

Data Produção * Data do último fechamento do estoque
02/10/2016 10/04/2009

Número OP * Código Referência Mercadoria Qtde. OP *
[] [] [] [] []

Qtde. Produzida Qtde. Morta N° RNC
[] [] []

Cód. Funcionário * Funcionário visto produção
1 EMPREGADO PADRAO

Zerar estoque de saída

Atualizar

Ordem de produção 9 Atualizada com sucesso!

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *software* TECNICON Business Suite

Depois de efetuado todos os processos de produção e com o auxílio do *software* podemos observar que o estoque produzido e consumido foi preciso assim possibilitando ter um estoque com acuracidade bem como o lead time de produção do produto.

Através da metodologia deste trabalho podemos perceber que com a implementação do PCP com o auxílio do *software* trouxe grandes resultados para a empresa possibilitando que a mesma tenha um controle de estoque de precisão e também visão do *lead time* necessário para o item ser produzido.

Conclusão

O grande desafio das empresas de pequeno e médio porte atualmente é que cada vez mais as empresas estão crescendo e necessitando aprimorar o ramo da engenharia. Gerando empregos e competitividade no mercado, alcançando seus níveis de produção, evitando desperdícios e aumento da produtividade e confiabilidade no seu processo. Neste contexto o *software* auxilia na acuracidade de suas informações conforme a implementação realizada por este trabalho.

Com base de no exposto, existe uma carência por parte das empresas principalmente no controle de estoque preciso e entrega no prazo dos pedidos, assim o trabalho tem fundamental importância para o controle de produção na empresa, bem como tempos de produção, necessidade de produção e de controle do estoque.

A principal contribuição do trabalho para a empresa em questão, foi a acuracidade no estoque e o planejamento da produção dos seus produtos. As evidências de implementação do *software* com o exemplo do mancal como referencia.

Por fim concretiza-se através de evidências apresentadas e o processo implementado, terá um grande ganho, com a organização da produção possibilitará a conquista de mais mercado, garantindo a entrega de seus itens no prazo do pedido e com seu produto de qualidade.

Bibliografia

CERYNO, Rafael. **A Importância da Técnica de Planejamento e Controle da Produção (PCP): O caso de uma empresa do ramo químico.** Trabalho de conclusão de curso (Administração) - Faculdade Cenecista de Capivari. São Paulo, Capivari, 2012.

CORRÊA, H. L.; GIANESE, I.G.N.; CAON, M. **Planejamento, programação e controle da produção: MRP II/ERP: conceitos, uso e implantação.** 2. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de materiais: uma abordagem introdutória.** Rio de Janeiro, 2005.

HOLSAPPLE, C. W.; SENA, M. P. **ERP plans and decision-support benefits.** *Decision Support Systems*, v. 38, n. 4, 2005.

KARDEC, Alan e NASCIF, Júlio. **Manutenção função estratégica.** Rio de Janeiro, Editora Qualitymark, 2 ed, 2001.

MARTINS, Carlos F. *Evolução funcional do planejamento e controle da produção: um estudo de múltiplos casos.* Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

MOTTER, O. **Manutenção Industrial – O Poder Oculto na Empresa.** São Paulo: Hemus, 1992.

MOREIRA, D. **Administração de produção e operações.** 1ª ed. São Paulo: Thomson Pioneira, 2002.

OLIVEIRA, Cassia Luciana Pfister Alves de. **Análise e controle da produção em empresa têxtil através da cronoanálise.** Formiga: UNIFOR, 2009. 45 p. Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação) - Engenharia de Produção, Centro Universitário de Formiga, Formiga – Minas Gerais, 2009.

PASQUALINI, Fernanda; JUNG, Elaine. A importância do PCP para a organização: uma análise do fluxo de peças zincadas. In: XXIII ENANGRAD, Bento Gonçalves, 2012.

SLACK, Nigel, CORRÊA, Henrique e GIANESI, Irineu.] **Administração da Produção.** São Paulo: Atlas, 1997.

SOLER, Luís Alberto. *Diagnóstico das Dificuldades de Implantação de um Sistema Integrado de Gestão da Qualidade, Meio Ambiente e Saúde e Segurança na Micro e Pequena Empresa.* Tese de Mestrado – Gestão Ambiental – UNIOESTE, SC. Brasil. 2002

SOUZA, Luis Gustavo G, *ERP: Principais conceitos, vantagens e desvantagens*. Universidade Presidente Antônio Carlos, Barbacena, 2005.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TUBINO, Dalvio F. **Manual de planejamento e controle da produção**. Editora Atlas. São Paulo, 2006.

TURRIONI, João; MELLO Carlos. Pesquisa-ação. In: Miguel, P.A.C. *et al.* **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

VOLLMANN, THOMAS E; BERRY, WILLIAM L; WHYBANRK, D.C; JACOBS, F.R. **Sistema de Planejamento & Controle de Produção para o Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**. Editora Bookman. Porto Alegre, 2006.

INCUBADORA TECNOSSOCIAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS COMO ARTICULADORA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM CERRO LARGO

Luís Henrique Teixeira Franqui¹⁵

Luciana Scherer¹⁶

Louise de Lira Röedel Botelho¹⁷

Resumo: As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) têm como objetivo promover o desenvolvimento local sustentável através da assessoria sistemática às organizações e empreendimentos populares solidários. Elas buscam articular multidisciplinarymente áreas de conhecimento de universidades brasileiras, com grupos populares interessados em gerar trabalho e renda. Além disso, as ITCPs atuam ainda com Tecnologias Sociais, e através delas objetivam a sustentabilidade social. A Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários (ITCEES) é um laboratório multidisciplinar da UFFS-Cerro Largo que atua por intermédio da incubação de empreendimentos. Uma das áreas de atuação é a Educação Ambiental. Em 2016 a ITCEES criou o Fórum de Gestão Social, que busca através da discussão coletiva de vários atores sociais a resolução para um problema que assola o município de Cerro Largo (RS), a questão dos resíduos sólidos urbanos (RSU). Este artigo tem como metodologia a abordagem qualitativa de pesquisa, em sintonia com o método de abordagem indutivo, sendo a revisão bibliográfica e a análise documental as principais técnicas de coleta de dados, somada à observação das práticas sociais, políticas e ambientais no território em questão. Como resultados preliminares, pode-se destacar a implantação de projeto de educação ambiental em duas escolas municipais, elaboração de folder informativo sobre a coleta seletiva, retomada do projeto de reciclagem de gordura saturada, fundação de uma cooperativa de catadores, aquisição de equipamentos de proteção individual e cursos de instrução aos catadores e ainda elaboração de relatórios técnicos visando a destinação final de RSU.

Palavras-chave: ITCEES. Tecnologias sociais. Desenvolvimento sustentável. Coleta seletiva. Catadores.

Introdução

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) é uma instituição multicampi, com Reitoria em Chapecó (SC) e campus em Cerro Largo (RS), Passo Fundo (RS), Erechim (RS), Realeza (PR) e Laranjeiras do Sul (PR). Em Cerro Largo, a UFFS iniciou atividades em 2010 e uma de suas ações é

¹⁵ Jornalista. Advogado. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. Graduado em Direito pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA). E-mail: lhfranqui@hotmail.com

¹⁶ Professora na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Doutoranda em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC). Graduada em Turismo pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) e Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: lucianascherer@yahoo.com.br

¹⁷ Professora adjunta II na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (EGC/UFSC). Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (EGC/UFSC). Especialista em Formação para Docentes pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). MBA Executivo em Administração Global (Universidade Lusófona de Lisboa). E-mail: louisebotelho@gmail.com

o desenvolvimento de conhecimentos acerca da economia solidária, e o faz de forma significativa por meio da Incubadora Tecnossocial de Empreendimentos de Economia Solidária (ITCEES), que será apresentada na sequência desse trabalho. Matarazzo & Boeira (2016, p. 208) lembram que no campo da economia solidária, no fim da década de 1990, surgiu no Brasil “um tipo de organização denominado incubadora tecnológica de cooperativas populares (ITCP), que, com o passar dos anos, expandiu-se e se tornou uma rede, fundamentalmente composta por atores vinculados às universidades públicas e comunitárias”. Em 1997 foi criado o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), tendo como signatários a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil e o Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional. O programa acabou institucionalizado pelo governo federal, por meio do Decreto nº 7.357, de 17/11/2010, tendo como um dos objetivos “a geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários” (BRASIL, 2010).

As ITCPs têm como objetivo promover o desenvolvimento local sustentável através da assessoria sistemática às organizações e empreendimentos populares solidários. Com a intenção de “dar condições aos grupos ou empreendimentos para que possam ter oportunidades melhores de trabalho e renda através da cooperação e da solidariedade, resgatando a cidadania e permitindo que os envolvidos se sintam capazes de tornarem atores do próprio desenvolvimento” (PEREIRA, 2007). Elas buscam articular multidisciplinarmente áreas de conhecimento de universidades brasileiras, com grupos populares interessados em gerar trabalho e renda, visando a contribuir na formação de cooperativas populares e ou empresas autogestionárias. Sua atuação se dá em um duplo sentido, na formação dos estudantes, por meio da vinculação do ensino, da pesquisa e da extensão, e na geração de trabalho e renda (GUERRA, 2008).

Culti (2007, p. 5) destaca as incubadoras universitárias como empreendimentos que constroem tecnologias sociais, cada vez mais empregados no campo de geração de trabalho e renda: “são espaços que agregam professores, pesquisadores, técnicos e acadêmicos de diversas áreas do conhecimento. [...] com o objetivo de atender trabalhadores que tencionam organizar seus próprios empreendimentos [...]”. Para efetivar a atuação das ITCPs com os grupos beneficiários, nesse caso os empreendimentos incubados, há o processo chamado incubação. Tal processo baseia-se em uma metodologia de trabalho a ser realizado entre ITCP e incubado, essa metodologia diferencia-se de ITCP para ITCP, mas geralmente envolve desde o primeiro contato, a sua aceitação, formação, assessoria, acompanhamento até sua saída da ITCP, ou seja, sua desincubação. Para isso, contam com

metodologias participativas de incubação, de transferência de tecnologias e práticas baseadas em gestão social.

Este estudo se valerá da metodologia qualitativa de pesquisa, em sintonia com o método de abordagem indutivo, sendo a revisão bibliográfica e a análise documental as principais técnicas de coleta de dados, juntamente com a observação participante das práticas sociais, políticas e ambientais acerca do tratamento de resíduos sólidos no município de Cerro Largo. Nesse trabalho, a técnica de observação participante surge como uma oportunidade de aproximação das perspectivas dos sujeitos envolvidos, bastante útil para descobrir aspectos novos de um problema, indo além, mas se desconsiderar os elementos epistemológicos das teorias obtidas em estudos, pesquisas documentais e bibliográficas.

O artigo está estruturado da seguinte forma, após essa introdução: o primeiro tópico dá ênfase na formação e objetivos da ITCEES, bem como o desenvolvimento do programa Pensar o Amanhã; o segundo discorrerá sobre a educação ambiental e o Comitê de Educação Ambiental, com as principais atividades planejadas para sensibilização da comunidade cerro-larguense; no terceiro será analisada a experiência do Comitê para a Organização de Cooperativa de Catadores, que já apresenta seus primeiros resultados concretos, como a criação da Cooperativa de Trabalho de Catadores Unidos Pela Natureza (COOPERCAUN); e no quarto será debatida a PNRS e os desafios do Comitê Técnico Ambiental, que busca solucionar a questão referente à destinação final dos RSU em Cerro Largo. Por fim, são apresentadas considerações finais e elencados os resultados já obtidos pelo programa Pensar o Amanhã e seus três projetos interligados.

1 A ITCEES e a busca de resolução de problemas socioambientais coletivos

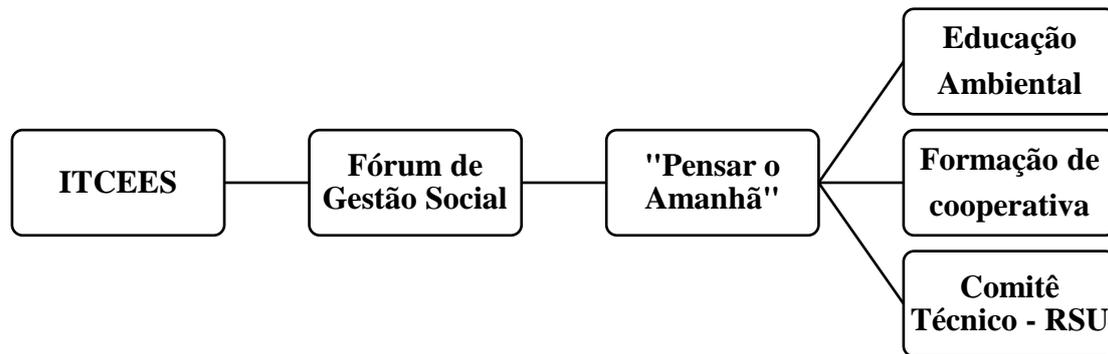
No ano de 2013, a Incubadora Tecnosocial de Empreendimentos de Economia Solidária (ITCEES) da UFFS-Campus Cerro Largo se constituiu inicialmente via projeto de extensão, por meio de aprovação em edital do Programa de Extensão Universitária - PROEXT 2014/MEC/SESU, que possibilitou os recursos necessários para a sua formação. Posteriormente, por intermédio de editais internos da própria UFFS, e aprovação em Chamada do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), nas chamadas MCTI/SECIS/MTE/SENAES/CNPq nº 89/2013 e UNIVERSAL – MCTI/CNPq Nº 14/2014, a ITCEES foi oficializada e sua institucionalização se efetivou com a aprovação do Regimento Interno. Assim, em 24 de fevereiro de 2015 foi editada e aprovada a Resolução 01/2015 do Conselho do Campus da UFFS-Cerro Largo, criando a ITCEES. Conforme o art. 1º deste regimento, a ITCEES é uma

estrutura laboratorial do Campus Cerro Largo de natureza inter e multidisciplinar, que visa desenvolver a incubação e o fortalecimento de empreendimentos cooperativos e/ou autogestionários vinculados à economia solidária, presenciais e/ou à distância, por meio de ações de sensibilização, capacitação, treinamento e assessoramento integradas a projetos e/ou programas de pesquisa e/ou extensão em caráter temporário, com vistas a contribuir na promoção do desenvolvimento local e regional. (2015, p. 2)

A missão da ITCEES é ser um local no qual se desenvolvam ações de incubação e cooperação em cooperativas e empreendimentos econômicos solidários, atuando “como espaço de estudos, pesquisa-ação, extensão e desenvolvimento de tecnologias voltadas à organização do trabalho coletivo, com foco na sustentabilidade e autogestão dos empreendimentos” (art. 2º, 2015, p. 2). A intenção da ITCEES é promover os princípios do cooperativismo e do associativismo nos empreendimentos incubados (grupos beneficiados) a fim de que esses empreendimentos construam suas próprias formas de trabalho coletivo, baseados na autogestão de seus próprios empreendimentos, promovendo o desenvolvimento sustentável local e os princípios da economia popular solidária. O público-alvo da ITCEES são pessoas que se encontram a margem do setor econômico capitalista, que atuam em pequenos empreendimentos cooperativos como na agricultura familiar e na coleta e reciclagem, através dos catadores. Sua visão é atuar por meio de processo político-pedagógico mediado pelo uso de tecnologias sociais, “como forma de apoio e incentivo à formação e consolidação de empreendimentos econômicos autogestionários, potencializando práticas sociais emancipatórias e promovendo o desenvolvimento regional” (art. 3º, 2015, p. 2). E são objetivos da incubadora, entre outros, desenvolver processos de incubação norteados pela perspectiva da autogestão; manter parcerias em ações planejadas e desenvolvidas pelos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade; potencializar a geração de tecnologias sociais por meio da inovação social; contribuir com a formação de estudantes, etc.

O trabalho da ITCEES está na articulação com diferentes instituições e espaços da esfera pública, na busca para resolução de problemas socioambientais coletivos. Uma de suas frentes de atuação é a educação ambiental (EA), com a pretensão de solucionar um constante problema que assola o município de Cerro Largo, que é a questão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), um problema de interesse público que envolve diferentes atores sociais como o Poder Executivo, catadores, associações, empresas, moradores, professores, estudantes, etc. A organização da atuação da ITCEES em educação ambiental pode ser visualizada na figura 1, a qual é descrita ao longo desse estudo.

Figura 1 – Atuação da ITCEES em Educação Ambiental



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre as atividades promovidas pela ITCEES está o Fórum de Gestão Social, com foco em questões sociais e ambientais que envolvem o município de Cerro Largo. Esse fórum teve início em agosto de 2016, sendo constituído por diferentes atores sociais, empenhados na construção de alternativas para solucionar um problema coletivo do município e tem sua coordenação representada por professores da ITCEES, e seus membros são agentes sociais da sociedade civil organizada. Como representantes, destacam-se Prefeitura de Cerro Largo, Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), Câmara de Vereadores, URI-Cerro Largo, Ministério Público/RS, Defensoria Pública/RS, Cáritas Diocesana, Emater/RS-Ascar, Corsan, Lions Clube, Leo Clube, Rotary Club, Rotaract Club, Ambiental SS, professores, técnicos e alunos da UFFS, munícipes e catadores (aqui entendidos como agentes ambientais).

O objetivo do Fórum é ser um agente de coordenação e fomento as atividades coletivas para a resolução dos RSU em nível local. Desta forma, como encaminhamento deste órgão foi criado conjuntamente com os parceiros o programa de extensão “Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado - Pensar o Amanhã”. O programa envolve os cursos de Administração, Engenharia Ambiental e o Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS-Cerro Largo, tendo previsão inicial para durar 24 meses e iniciado em 1º de maio de 2017. E seu objetivo principal “é despertar a percepção da sociedade acerca dos problemas ambientais e contribuir para a conscientização, mobilização e atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)” (ITCEES, 2017, p. 10).

No Fórum foram organizados três comitês com objetivos específicos e metas concomitantes e interligadas a serem cumpridas, incorporando frentes de trabalho relevantes para a solução dos problemas socioambientais de Cerro Largo: Comitê de Educação Ambiental, que fará atividades educativas nas escolas, capacitação para os catadores de lixo e a sensibilização da comunidade para

a questão da coleta seletiva do lixo; Comitê para Organização de Cooperativa de Catadores, que já está constituída; e o Comitê Técnico Ambiental, que buscará soluções e alternativas para o problema da destinação final dos RSU.

Como o programa Pensar o Amanhã tem como objetivo fomentar na sociedade a mudança de consciência ambiental e propor políticas públicas que visem equacionar problemas socioambientais e estimular o desenvolvimento sustentável é preciso promover práticas de educação ambiental, como instrumento de desenvolvimento e cidadania.

2 A educação ambiental e a sensibilização da comunidade

Educar ambientalmente significa reduzir os custos ambientais, na medida em que a população poderá proteger o meio ambiente, fixar a ideia de consciência ecológica e buscar sempre a utilização de tecnologias limpas (FIORILLO, 2015, p. 134). A Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação (CNE) estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação ambiental e, no seu art. 2º, conceituou que a “Educação Ambiental é uma dimensão da educação, é atividade intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos, visando potencializar essa atividade humana com a finalidade de torná-la plena de prática social e de ética ambiental” (BRASIL, 2012).

A legislação brasileira traz uma série de previsões sobre a educação ambiental, que apareceu inicialmente na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, que no art. 2º elenca alguns princípios, como no inciso X: “Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981).

A educação ambiental prevista na PNMA foi recepcionada pela Constituição de 1988, sendo uma das principais bases legais o art. 225, parágrafo 1º, inciso VI, onde consta que “para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 2016, p. 75).

No final da década de 1990, o legislador nacional deu ênfase ainda maior à educação ambiental, editando a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), com a Lei nº 9.795/1999. O artigo primeiro traz um conceito jurídico de educação ambiental, enquanto o segundo estabelece ampla abrangência à iniciativa:

Art. 1º. Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Art. 2º. A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal. (BRASIL, 1999)

Mais recentemente, após a implantação da PNRS, com a Lei nº 12.305/2010, a necessidade de estimular a educação ambiental novamente foi reforçada. Tanto que no artigo 8º da norma são elencados os instrumentos da referida política, entre outros, a educação ambiental no inciso VIII (BRASIL, 2010).

A educação ambiental também é tutelada no mundo jurídico pelo princípio da educação ambiental, influenciado pela Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de Estocolmo, que prevê em seu Princípio 19 que “é indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiada, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada [...]” (ONU, 1972).

O Comitê de Educação Ambiental da ITCEES está desenvolvendo o projeto de extensão “Educação Ambiental aplicada à Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental”, com o objetivo principal de promover práticas de educação ambiental escolar, como instrumento de desenvolvimento sustentável e cidadania, “com o intuito de despertar a percepção do educando e da sociedade acerca dos problemas ambientais e contribuir para a conscientização, mobilização e atendimento da PNRS” (ITCEES, 2017), sendo o público-alvo as equipes diretivas, de coordenação e de supervisão educacional, professores e alunos das escolas municipais de Cerro Largo.

O projeto pretende voltar-se para a construção de conhecimentos e práticas educativas integradas, contínuas e permanentes, relativas à educação ambiental (EA), como levantar as concepções e práticas em EA nas escolas, diagnosticar os conhecimentos em EA construídos ao longo da pré-escola e dos anos iniciais do ensino fundamental, identificar eventuais dificuldades que possam comprometer o desenvolvimento da EA nos processos pedagógicos, planejar ações e metodologia em EA voltadas aos atores envolvidos, desenvolver e experimentar práticas educativas de EA na comunidade escolar como um todo, possibilitando a compreensão da EA por meio da percepção do meio ambiente no qual estamos inseridos. Num primeiro momento, o projeto se dispõe a desenvolver sua proposta nas turmas de pré-escola, nível B (educação infantil) e anos iniciais (ensino fundamental) da rede municipal de ensino, começando com duas escolas predefinidas em conjunto com a SMEC:

Escola Municipal de Ensino Fundamental Padre José Schardong e Escola Municipal de Ensino Fundamental Jacob Reinaldo Haupenthal.

Além do projeto de extensão de EA no âmbito das escolas municipais, o Comitê de Educação Ambiental está envolvido em outras atividades de sensibilização da comunidade, como a elaboração e distribuição maciça de um folder informativo sobre a coleta seletiva do lixo, que está sendo retomada no Município¹⁸ com apoio e incentivo da ITCEES; a reativação do projeto de reciclagem de gordura saturada¹⁹, principalmente óleo comestível, com a reinstalação de ecopontos em diversos estabelecimentos comerciais e públicos, juntamente com a formalização de convênio com a empresa Reco Óleo, do município de Horizontina (RS), que fará o recolhimento e o processamento do produto; e também o desenvolvimento de atividades de formação junto aos catadores associados a COOPERCAUN.

Mesmo que muitas ações já venham sendo desenvolvidas desde o começo de 2017, o lançamento oficial das atividades do Comitê de Educação Ambiental ocorreu no dia 1º de junho²⁰, na abertura da Semana Nacional do Meio Ambiente, em solenidade realizada na Escola Municipal Pe. José Schardong, ocasião em que foram apresentados o programa, os projetos e suas proposições para a gestão ambiental no município de Cerro Largo.

3 A coleta seletiva e a articulação dos catadores

É interessante lembrar que “diferentemente do que ocorre na esmagadora maioria das nações desenvolvidas, o Brasil não está diminuindo a quantidade de resíduos gerada por seu sistema econômico, nem em termos absolutos, nem quando o cálculo é feito *per capita*” (ABRAMOVAY *et al*, 2013, p. 19). Conforme dados do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), 3.608 municípios apresentam iniciativas de coleta seletiva (2014, p. 41). A coleta seletiva de RSU é definida pela legislação, como “a coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (BRASIL, 2010).

¹⁸ Várias iniciativas visando à coleta seletiva de lixo foram feitas em Cerro Largo. O jornal Folha da Produção (1993, p. 1), em sua edição nº 1.099, noticia que alunos do 2º ano do ensino médio do Colégio La Salle Medianeira foram recebidos pelo prefeito Adair José Trott, quando apresentaram um projeto de coleta seletiva. Depois, a gestão do prefeito René José Nedel (2009/2012) lançou nova campanha para a coleta seletiva, com intensa divulgação, mas que acabou não tendo continuidade.

¹⁹ O jornal Folha da Produção (2011, p. 5), em sua edição nº 2.014, traz a informação do lançamento de um projeto de coleta e reciclagem de gordura saturada, numa iniciativa do Rotary Club Cerro Largo.

²⁰ Folha da Produção, edição nº 2.331, de 8 de junho de 2017, página 3.

A quantidade de RSU coletados em 2014 cresceu em todas as regiões, em comparação ao dado de 2013. Mesmo com uma legislação mais restritiva e apesar dos esforços empreendidos em todas as esferas governamentais, a destinação inadequada de RSU se faz presente em todas as regiões e estados brasileiros e 3.334 municípios, correspondentes a 59,8% do total, ainda fazem uso de locais impróprios para destinação final dos resíduos coletados. O mercado de limpeza urbana no país novamente apresentou evolução, que foi registrada em todas as regiões, e movimentou recursos que superaram a casa dos R\$ 26,5 bilhões. Por sua vez, os recursos aplicados pelos municípios em 2014 para fazer frente a todos os serviços de limpeza urbana no Brasil foram, em média, de cerca de R\$ 10,00 por habitante por mês (ABRELPE, 2014, p. 38-39). Especificamente sobre a coleta seletiva de RSU, os dados da ABRELPE demonstram, por regiões do país, os percentuais de municípios com alguma iniciativa de coleta seletiva: Norte, 53,1%; Nordeste, 42, 8%; Centro-Oeste, 37,5%; Sudeste, 85%; e Sul, 84,7% (2014, p. 42).

Em contraposição, reportagem publicada no Blog do Planeta, da revista Época, e assinada pelo jornalista Bruno Calixto, afirma que 85% dos brasileiros não têm acesso à coleta seletiva e que pouco mais de 1.000 municípios contam com o sistema e destinam os RSU para reciclagem. O texto se ampara num estudo “encomendado pelo Cempre, o Compromisso Empresarial para a Reciclagem, e mostra que quase 170 milhões de brasileiros não são atendidos por coleta seletiva em suas cidades” (CALIXTO, 2016). “Segundo a pesquisa, 1.055 municípios têm programas de coleta seletiva. Como o Brasil tem mais de 5mil cidades, esse número representa apenas 18% dos municípios”. (CALIXTO, 2016). O mesmo texto faz menção, inclusive, a algumas cidades em que a quantidade de material que está sendo reciclado caiu entre 2014 e 2016, como é o caso de Brasília. “A capital federal reciclou 3.700 toneladas de lixo por mês em 2014. Em 2016, esse valor caiu para 2.600 toneladas por mês” (CALIXTO, 2016).

Como se vê, os dados referentes à coleta e reciclagem de RSU no Brasil ainda são precários e inconsistentes. Isso reforça ainda mais a mobilização da sociedade em torno deste tema, não deixando de levar em conta também as peculiaridades do trabalho desempenhado pelos catadores, muito importante em todo o sistema que envolve a reciclagem. Medeiros & Macedo destacam que dentre as alternativas de tratamento para o lixo urbano, a reciclagem configura-se como “importante elemento, pois possibilita o reaproveitamento de materiais descartados novamente ao circuito produtivo e traz benefícios ambientais através da economia de recursos naturais, energia e água” (2006, p. 69). Pereira Neto (2011, p. 77) salienta, ainda, que “os principais mecanismos de operacionalidade da PNRS, tanto da coleta seletiva como da logística reversa, priorizam a participação e a atuação estratégica e incisiva dos catadores de resíduos e suas cooperativas”.

Diante deste cenário, o Comitê para Organização de Cooperativa de Catadores vem trabalhando desde 2016 quando, em 13 de dezembro, foi fundada a Cooperativa de Trabalho de Catadores Unidos pela Natureza (COOPERCAUN), com sede administrativa na rua Bernardo Jose Psiuk, nº 279, e que atualmente encontra-se em fase de legalização, mas que já vem atuando informalmente desde a criação.

O projeto de “Sensibilização e capacitação dos catadores de resíduos recicláveis e reutilizáveis”, vinculado ao programa Pensar o Amanhã, tem como objetivo geral “auxiliar na capacitação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis quanto às ações técnicas de segregação e gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos” (ITCEES, 2017, p. 7). Também pretende promover a instrução dos catadores quanto à constituição e composição dos diferentes materiais recicláveis, a fim de realizar a correta segregação, bem como assegurar a melhor qualidade destes materiais com o propósito de facilitar a reciclagem e possibilitar um preço de mercado diferenciado junto às indústrias recicladoras (ITCEES, 2017, p. 7).

Em 2017, muitas atividades já foram realizadas junto aos catadores²¹, como reunião do Comitê de Organização da Cooperativa, para decidir a utilização de verba da Cáritas Diocesana para aquisição de coletes, camisetas e adesivos (10 de março); encontro para divisão da rota de coleta e palestra sobre primeiros socorros, ministrada pela farmacêutica Marisane Basso (18 de abril); curso sobre manejo, alimentação e doenças dos cavalos, a cargo de José Emir Ramme, da Associação Amigos do Cavalo (25 de abril); reunião para entrega de coletes reflexivos (31 de abril); encontro para entrega da primeira remessa de luvas protetoras e de mudas, fornecidas para promover o cultivo de hortas domésticas (5 de maio); e a entrega de adesivos reflexivos para serem instalados nas gaiotas²² (12 de maio).

Essas ações, diretamente relacionadas com os catadores de resíduos sólidos, entendidos nesse contexto como os agentes ambientais do programa, visam à construção de um elo entre as ações políticas, sociais e ambientais. Acredita-se que por meio de intervenção direta, cria-se uma perspectiva de tecnologia social baseada no empoderamento desses agentes para a construção dos primeiros passos para uma gestão ambiental.

4 O desafio da destinação final dos RSU

²¹ Atividades divulgadas regularmente na página da ITCEES na rede social Facebook. Vide: https://www.facebook.com/incubadora.uffs?hc_ref=SEARCH

²² Pequena carroça de madeira, com duas rodas, puxada por um cavalo ou boi, bastante utilizada por agricultores no interior do Rio Grande do Sul e pelos catadores nas cidades gaúchas.

A educação ambiental, a conscientização da comunidade, a coleta seletiva, a articulação dos catadores e a destinação dos resíduos sólidos urbanos são temas que se comunicam, sendo concomitantes e complementares. E a destinação final dos RSU é um desafio enorme para a sociedade contemporânea. Para Bauman (2008, p. 19), “os encontros dos potenciais consumidores com os potenciais objetos de consumo tendem a se tornar as principais unidades na rede peculiar de interações humanas conhecida, de maneira abreviada, como sociedade de consumidores”. Essa sociedade de consumo, que estimula a produção desenfreada de bens, muitos dos quais supérfluos ou luxos desnecessários, tende a produzir resíduos de maneira crescente e ilimitada, causando sérios problemas na questão da destinação de todo esse lixo.

Todo ano, o mundo produz aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas de resíduos sólidos. Conforme o Banco Mundial, em dados do relatório “*What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*”²³, a geração de lixo *per capita* praticamente duplicou nos últimos anos, chegando a impressionantes 1,2 quilo pessoa/dia. E a previsão é que essa produção anual chegue a 2,2 bilhões de toneladas até 2025, passando a produção diária *per capita* para 1,42 quilo (WORLD BANK, 2012, p. 8). Os dados da ABRELPE indicam que “a geração total de RSU no Brasil em 2014 foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 2,9% de um ano para outro, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%” (2014, p. 28).

O Perfil Socioeconômico do Corede Missões, publicado em 2015 pela Secretaria de Planejamento do RS (SEPLAN), demonstra que os dados relativos a domicílios com coleta de lixo por serviços de limpeza ou caçamba são insatisfatórios, apresentando uma média regional de 62,05%, inferior às médias estadual (92,08%) e nacional (87,41%), com valores que oscilam entre 22,31% (Ubiretama) e 95,08% (Cerro Largo) (SEPLAN, 2015, p. 29).

Para o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a PNRS contém instrumentos importantes para o país enfrentar os problemas decorrentes do inadequado manejo dos RSU, antecipando a prevenção e a redução na geração de resíduos e uma série de instrumentos para aumentar a reciclagem e a reutilização de “resíduos sólidos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado) (MMA, 2017)”. A PNRS também criou metas importantes que pretendem contribuir para a eliminação dos lixões. O art. 54 da Lei 12.305/2010, previu que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada

²³ Que desperdício: uma revisão global da gestão de resíduos sólidos. Tradução livre por nossa conta.

em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (BRASIL, 2010), prazo que expirou e não foi atendido pela grande maioria dos municípios brasileiros, pois conforme a FIOCRUZ (2015), “a estimativa do Ministério do Meio Ambiente é que 59% dos municípios brasileiros ainda dispõem seus resíduos em vazadouros a céu aberto ou aterros controlados (lixões com cobertura precária)”.

Em Cerro Largo esse cenário não é diferente. O Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público do RS e o Município mostra que o “lixão” localizado no Morro do Convento foi desativado “sem a competente elaboração de Plano de Remediação de Área Degradada” (MP/RS, 2017, p. 2). O documento lembra que, com a desativação do lixão, o Município contratou empresa para o transporte e destinação dos RSU, mas que o transbordo dos resíduos estava sendo realizado na garagem municipal, um local não adequado, “uma vez que não possui licença ambiental, é realizado diretamente no solo, sem qualquer preparação, que o chorume²⁴ não tem a destinação ambientalmente adequada” (MP/RS, 2017, p. 3). Mais grave ainda é o caso do local de transbordo estar localizado a poucos metros de um poço de captação de água da CORSAN e próximo a um curso d’água.

Todos estes problemas, somados ao fato da área adquirida pelo Município para instalar as futuras instalações de uma estação de triagem e transbordo²⁵ de RSU também estar localizada em área imprópria, que terá enormes dificuldades para obter o licenciamento ambiental, levou o Comitê Técnico Ambiental da ITCEES a enfrentar esta questão, mobilizando a academia, o poder público e a comunidade para, de forma articulada, encontrar alternativas viáveis a fim de fazer uma adequação mínima à legislação vigente. Neste sentido tal Comitê elaborou relatórios técnicos sobre melhorias e soluções para a implantação da logística reversa, avaliação de “lixão” desativado no Município, central de triagem e transbordo, central de disposição de resíduos de construção civil e podas. Esses relatórios foram apresentados aos Secretários Municipais e ao Prefeito de Cerro Largo com o objetivo de apresentar o panorama da situação local e propor sugestões de melhoramentos e tomadas de decisões para a resolução da questão dos resíduos sólidos no município. Com esses relatórios o Poder Público terá embasamento técnico para proceder a tomada de decisão.

Conclusão

²⁴ Substância líquida resultante do processo de putrefação (apodrecimento) de matérias orgânicas. Este líquido é muito encontrado em lixões e aterros sanitários. É viscoso e possui um cheiro muito forte e desagradável. Caso não seja tratado, pode atingir lençóis freáticos, rios e córregos, levando a contaminação de recursos hídricos.

²⁵ É um ponto de transferência intermediário de RSU coletados na cidade, criado em função da distância entre a área de coleta (Cerro Largo) e o local de destinação final (aterro sanitário da Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos, localizado na rodovia VRS-867, km 02, em Giruá).

A Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários da UFFS-Cerro Largo vem articulando com diferentes instituições e espaços da esfera pública a busca pelo equacionamento de problemas sociais coletivos, tendo como uma de suas frentes de atuação a educação ambiental e uma de suas atividades de extensão o Fórum de Gestão Social, procurando soluções para a questão que envolve a destinação dos resíduos sólidos urbanos no município de Cerro Largo. Embora bastante recente, o programa de extensão “Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado – Pensar o Amanhã”, juntamente com seus três projetos vinculados, já apresentam os primeiros resultados concretos.

O Comitê de Educação Ambiental deu início ao projeto de extensão “Educação Ambiental aplicada à Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental”, inicialmente nas escolas municipais Pe. José Schardong e Jacob Reinaldo Haupenthal, ambas em Cerro Largo. Além disso, elaborou um folder informativo que servirá de apoio na retomada da coleta seletiva; vem atuando na reativação do projeto de reciclagem de gordura saturada e tem desenvolvido atividades de formação junto aos agentes de reciclagem ambiental do município e ministrado palestras sobre coleta seletiva em todas as escolas do município.

O Comitê para Organização de Cooperativa de Catadores já atingiu um de seus objetivos, com a fundação da Cooperativa de Trabalho de Catadores Unidos pela Natureza (COOPERCAUN) em dezembro de 2016. Agora atua no projeto “Sensibilização e capacitação dos catadores de resíduos recicláveis e reutilizáveis”, para consolidar a cooperativa, instruir os catadores e, desta forma, facilitar a reciclagem e aumentar a renda. Já foram adquiridos camisetas, luvas, coletes e adesivos de segurança; definida a rota de coleta na cidade; ministrada palestra sobre primeiros socorros; realizado curso sobre manejo, alimentação e doenças dos cavalos; e fornecidas mudas para o cultivo de hortas domésticas.

O maior desafio, porém, encontra-se na destinação final dos RSU, visando adequar o Município à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei. 12.305/2010). O Comitê Técnico da ITCEES tem mobilizado todos os segmentos da comunidade e, por enquanto, elaborou relatórios técnicos sobre melhorias e soluções para a implantação da logística reversa, avaliação do “lixão” desativado, central de triagem e transbordo e central para disposição dos RSU, que servirão de embasamento técnico para o Poder Público decidir os próximos encaminhamentos.

Como se percebe a partir da situação ora apresentada são muitos os desafios envolvendo a educação ambiental, a coleta seletiva, o apoio aos catadores e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos no município de Cerro Largo. Ao final do prazo inicial estipulado em dois anos, será possível

uma melhor avaliação dos resultados do programa de extensão “Pensar o Amanhã”. Mas o que já foi realizado até o momento permite acreditar que será possível atingir um dos principais objetivos propostos no regimento da ITCEES, que é contribuir na promoção do desenvolvimento sustentável local e regional.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo zero, gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Lei nº 6.938/1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

_____. **Política Nacional de Educação Ambiental**. Lei nº 9.795/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/lei/l-12305.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 7.357/2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.-br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. Resolução nº 2/2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao13.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

CALIXTO, Bruno. **85% dos brasileiros não têm acesso à coleta seletiva, mostra estudo**. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/06/85-dos-brasileiros-nao-tem-acesso-coleta-seletiva-mostra-estudo.html>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

CULTI, Maria. **Economia Solidária: Incubadoras Universitárias e Processo Educativo**. Proposta, Rio de Janeiro, v. 31, n. 111, p.16-22, jan. 2007. Disponível em: <http://www.unitrabalho.uem.br/administracao/bd_artigos/arquivos/010614153016.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2017.

FIOCRUZ. **Mesmo com sua extinção determinada por lei, lixões persistem como problema ambiental**. 2015. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/revista-radis-chama-atencao-para-o-encerramento-do-prazo-para-desativacao-dos-lixoes>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FINEP. **Apoio e financiamento**: PRONINC. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/historico-de-programa/proninc>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

GUERRA, Ana Carolina. **Gestão das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**: uma análise comparativa. 2008.

INCUBADORA TECNOSOCIAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS. Resolução 01/2015 do Conselho do Campus. **Regimento Interno**. Cerro Largo: UFFS, 2015.

MATARAZZO, Gustavo; BOEIRA, Sérgio Luís. Incubação de cooperativas populares: representações sociais e tensões entre racionalidades. **Caderno EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 14, nº 1, artigo 10, p. 207-227, jan./mar. 2016.

MEDEIROS, Luiza Ferreira; MACEDO, Kátia Barbosa. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? **Psicologia & Sociedade**. 18 (2), p 62-71, mai./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n2/08.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADuos-s%C3%B3lidos>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: 1972. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 12 mai. 2017.

PEREIRA, José (coord). **Gestão social da rede universitária de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares na geração de trabalho e renda**. Lavras. UFLA, 2007, projeto de pesquisa.

PEREIRA NETO, Tiago José. A Política Nacional de Resíduos sólidos: Os reflexos nas cooperativas de catadores e a logística reversa. **Diálogo**. Canoas, nº 18, p. 77-96, jan./jun. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Ministério Público do RS e Município de Cerro Largo. Cerro Largo. 28 mar. 2017.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RS. **Perfil Socioeconômico COREDE Missões**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

WORLD BANK. **What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PERSPECTIVAS DA CADEIA EXTRATIVISTA MADEIREIRA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL NA PORÇÃO LESTE DA AMAZÔNIA SETENTRIONAL BRASILEIRA

Olavo Fagundes da Silva²⁶

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise sobre o ordenamento territorial das áreas de atividade extrativista madeireira sob gestão do Estado e iniciativa privada e suas perspectivas no contexto do desenvolvimento regional no Amapá. A partir de dados secundários obtidos através de pesquisa documental em consultas diretas a documentos fornecidos por órgãos públicos ou em arquivos vetorizados disponibilizados por estes, realizou-se tratamento em Sistema de Informação Geográfica. Com base nas informações obtidas e no tratamento em SIG se procurou analisar o ordenamento territorial das iniciativas de exploração madeireira e os agentes envolvidos. De igual maneira se discutiu quais as perspectivas que os projetos madeireiros existentes podem gerar no sentido de fomentar o desenvolvimento sustentável baseado nessa atividade. Como resultado apresentam-se ainda mapas explicativos da configuração territorial das principais áreas bem como uma análise da situação atual dos projetos de exploração madeireira, suas possibilidades e limites no que concerne ao processo de expansão com fiscalização da atividade.

Palavras-chave: Amapá. Exploração madeireira. Desenvolvimento regional. Fiscalização,

Introdução

A exploração da madeira nas florestas da porção leste da Amazônia setentrional brasileira ocorre principalmente nas terras planálticas do estado do Amapá, localizadas desde a formação barreiras, próximas ao litoral até o escudo Guianês na parte ocidental do estado. É nessa região que está concentrado o imenso cinturão verde das florestas de terra firme de alto e médio porte com grande potencial madeireiro. Sobre a formação barreiras, substituindo o antigo cerrado, há manchas de silvicultura com predomínio de eucalipto e *pinus* estando este último a ser substituído pelo primeiro. Na planície costeira que apresenta florestas inundáveis com potencial madeireiro também é realizada a atividade de extração da madeira em menor escala. Embora farto em florestas, a retirada de madeira nativa no estado ainda acontece de forma tímida e quase sempre ilegal.

²⁶ Geógrafo, Doutor em Geografia Física pela Universidade de Coimbra e Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará, Pesquisador do Grupo de Pesquisas Percepções do Amapá da Universidade Federal do Amapá, endereço eletrônico: fagundesolavo@gmail.com.

Apesar de possuir aproximadamente 90% de seu território coberto por floretas nativas bem preservadas e de grande potencial de aproveitamento, o sistema de fiscalização é pouco eficaz e o estado apresenta muitas porções de áreas protegidas sem plano de manejo, com planos de manejos deficientes ou em construção. Ao que tudo indica, apesar da abundância florestal, a parca exploração madeireira se deve principalmente em função da falta de aplicação prática do planejamento que, regra geral já existe nas políticas públicas federal e estadual, mas que ainda esbarra em elementos impeditivos. Dentre esses obstáculos destacam-se o excesso de burocracia no andamento dos processos de licenciamento ambiental, a falta de regularização fundiária das áreas a serem aproveitadas e como já colocado, a inexistência ou deficiência dos planos de manejo.

Além dos entraves de gestão, ainda há um grave descompasso entre a potencialidade de produção e a dotação do sistema de transportes para viabilizá-la. Os rios interiores do Amapá apresentam navegabilidade ruim ou muito ruim e seu sistema rodoviário é constituído por um único eixo viário de fato, formado pela conjugação das rodovias BR-210 e BR-156. A principal via de acesso às florestas que ficam na porção centro-oeste do estado é a BR-210 enquanto a BR-156 liga às florestas existentes na faixa costeira e nos extremos norte e sul. A rede viária que serve à exploração madeireira é composta ainda por rodovias estaduais geralmente configuradas como sistemas secundários ou de acesso.

Além das vias terrestres a exploração da madeira também é feita por vias fluviais, mas em pequenos trechos de rios interiores e ao longo da foz do Amazonas. As rotas interiores em geral são feitas pelos rios da porção sudeste do estado onde está situado o Projeto de Assentamento Agroextrativista do Rio Maracá. Nesse assentamento administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e onde já existem alguns projetos de manejo florestal licenciados. As rotas exteriores de um modo geral, constituídas pelos canais entre ilhas na foz do Amazonas são responsáveis pelos fluxos em pequenas e médias embarcações da madeira oriunda do arquipélago paraense.

Grande parte do potencial madeireiro amapaense situa-se em terras dos municípios de Laranjal do Jari, Oiapoque, Calçoene, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba, Amapá, Tartarugalzinho e Porto Grande. Essa imensa área abriga o maior parque nacional brasileiro, o PARNA Montanhas do Tumucumaque, além do Parque Nacional do Cabo Orange, as terras indígenas, Wajãpi, Uaçá, Galibi e Juminã, a Floresta Nacional do Amapá (FLONA), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (RDS Iratapuru) e o Parque Municipal Brilho de Fogo. Entre esse mosaico de áreas protegidas (Figura 1), recentemente, o Governo do estado vem fomentando pesquisas visando avaliar a situação socioambiental a fim de consolidar a implantação e

definir as melhores alternativas de uso sustentável dos grandes módulos(sub-áreas) da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA).

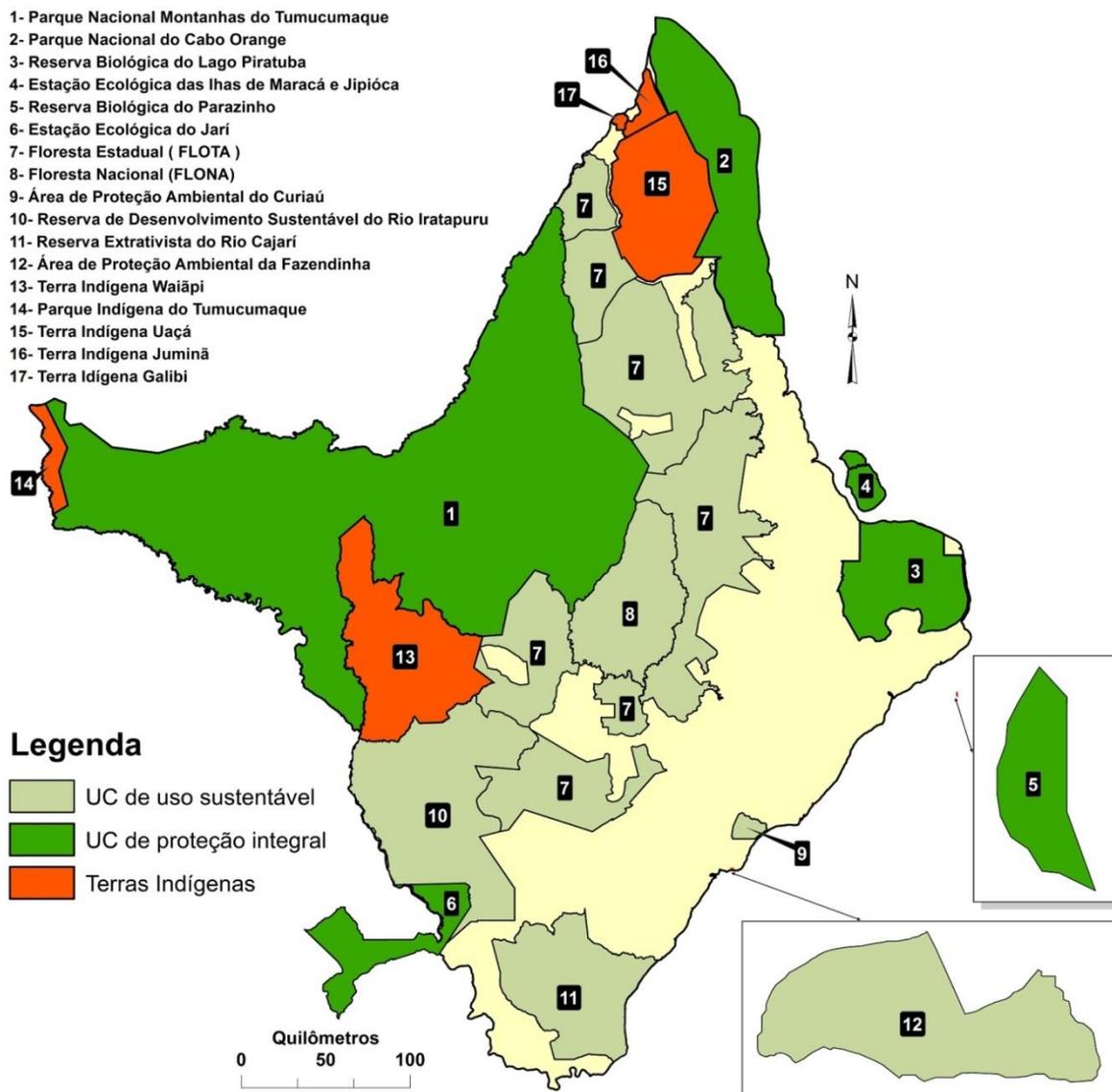


Figura 1: Mosaico de áreas protegidas no estado do Amapá
Fonte: Elaboração

Essa unidade de conservação pertencente ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação, possui mais de 23 mil km² e pode ser acessada ao longo da BR-156, nesta UC de uso sustentável pretende-se, entre outras formas de manejo, implantar o corte seletivo de madeira.

Malgrado a iniciativa do GEA, a atividade madeireira carece de grandes investimentos para torná-la economicamente viável e ainda social e ecologicamente sustentável. Dentre os desafios que se impõe ao setor madeireiro, está a melhoria da parca e precária rede viária e sua ampliação, com a construção de vias que proporcionem ganhos que possam ir além daqueles eventualmente

proporcionados por essa atividade, pois a maior parte da população dessas regiões de floresta, subsiste ainda de forma mais ou menos harmoniosa com o meio em que vive através de atividades extrativistas ou de agricultura e pecuária de pequeno porte. Considerou-se na pesquisa a necessidade de saber como a atividade madeireira está organizada no estado e quais suas perspectivas para o desenvolvimento regional sustentado, considerando as dinâmicas recentes impostas pelo Estado e pela iniciativa privada. O objetivo foi realizar uma análise desse processo bem como dos seus desdobramentos para o desenvolvimento regional e para a geração de renda e emprego no estado.

1 Gestão e ordenamento territorial dos recursos florestais madeireiros no Amapá

Em 2009 foram extraídos na Amazônia aproximadamente 14,2 milhões de metros cúbicos de madeira em tora. Essa produção gerou 5,8 milhões de metros cúbicos de madeira processada. A receita bruta da exploração madeireira para os estados da Amazônia legal foi de 2,48 bilhões de dólares. A atividade concentrou-se em 71 polos madeireiros distribuídos em 9 estados. No Amapá, o setor madeireiro produziu 94 mil metros cúbicos de madeira em tora, movimentando recursos na ordem de 16,1 milhões de dólares (Pereira *et al.* 2010).

Embora os dados oficiais por vezes subestimem a capacidade de geração de emprego e renda do setor madeireiro, no ano de 2009 foram gerados 203.705 postos de empregos em toda a Amazônia Legal. Desse total, 66.639 foram de empregos diretos e 137.066 postos representaram empregos indiretos. No Amapá, apesar da existência de uma grande área de florestas nativas de grande potencial madeireiro, a atividade foi pouco representativa no contexto econômico regional quando se levou em consideração a capacidade de geração de emprego e renda. O estado apresentou o menor número de empregos para o setor, somando apenas 1516 postos de empregos diretos e indiretos (Quadro 1).

Quadro 1 : Empregos diretos e indiretos gerados pela indústria madeireira da Amazônia Legal em 2009.

Estado	Empregos diretos		Empregos indiretos ¹	Total
	Indústria madeireira	Áreas de extração		
Acre	946	572	3.123	4.641
Amapá	351	145	1.020	1.516
Amazonas	1.549	586	4.390	6.525
Maranhão	884	417	2.675	3.976
Mato Grosso	12.217	6.407	38.308	56.932
Pará	20.265	9.970	62.189	92.424
Rondônia	7.828	3.565	23.433	34.826
Roraima	636	301	1.928	2.865
Amazônia Legal	44.676	21.963	137.066	203.705

Fonte: Pereira, *et al.* (2010).

Mas a geração de emprego e renda do setor madeireiro na Amazônia, não significa necessariamente a melhoria da qualidade de vida para os empregados no setor. Assim como em outras atividades extrativistas, a agregação de valor e distribuição da renda são elementos distantes da realidade da população economicamente ativa do setor. De um modo geral essa atividade só é vantajosa para aqueles que detêm os mecanismos de produção para larga escala. Isso significa determinar mecanismos que possibilitem a exploração em grandes áreas e ao mesmo tempo, os meios necessários para transporte e distribuição da madeira explorada.

Considerando a grande extensão de florestas em áreas protegidas, algumas soluções tem sido apresentadas para agregar valor ao produto final da madeira no Amapá. As iniciativas advêm da articulação de pequenos e médias indústrias do setor madeireiro, através da implantação de programas e projetos para o desenvolvimento do setor localmente. Dentre essas iniciativas, destaca-se o projeto em parceria do Governo do Estado, das Associações de indústrias moveleiras com a Agência Japonesa JAICA que a partir de 2009 incentivou o setor moveleiro através da transferência de tecnologia para a confecção de móveis.

1.1 Projetos de manejo florestal no Amapá

Na década de 1990 e na primeira década deste século, houve significativo esforço, em especial por parte dos Governos Federal e estadual, para ampliar e diversificar a participação do setor florestal na economia amapaense. O órgão da esfera federal que mais atuou para fomentar a exploração florestal foi o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Ao longo das duas últimas décadas o INCRA delimitou e demarcou mais de 29 assentamentos agrícolas e agroextrativistas em todo o estado.

No âmbito estadual, três órgãos se sucederam com destaque na elaboração e implantação de políticas voltadas ao setor florestal, o extinto Instituto de Terras do Amapá (TERRAP) que teve suas atribuições abarcadas pelo atual, Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (IMAP). A função atual do IMAP, além da responsabilidade pela delimitação e demarcação é a de fiscalizar e regulamentar as atividades relacionadas ao meio ambiente e, portanto, ao setor florestal. De outra forma, o recém-criado Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF), é o órgão responsável pela definição e implantação das políticas públicas inerentes ao setor florestal e, de igual maneira à atividade madeireira propriamente.

Entre as medidas adotadas, pelas duas esferas governamentais destacou-se o incentivo aos pequenos produtores rurais para exploração sustentável da floresta. Entre outras iniciativas, esses

incentivos incluíram auxílio à regularização fundiária bem como treinamento e capacitação para o manejo florestal. Embora, feito de forma bastante irregular e pouco controlada, a exploração madeireira em pequenas propriedades já é uma realidade. Essa exploração está quase sempre atrelada ao fornecimento de madeira a pequenos e médios empresários que realizam a industrialização de base, como serrarias e movelarias.

O Governo Federal, através do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vem incentivando a exploração madeireira sustentável em Assentamentos Agrícolas demarcados pelo INCRA no Amapá. Os assentamentos agrícolas são áreas demarcadas e cedidas a agricultores e extrativistas pelo governo federal como forma de fomentar a fixação de famílias no campo e no caso específico da Amazônia, aumentar e melhorar a produção agroextrativista. A extração e beneficiamento da madeira em sistemas de microserrarias e a extração do açaí constituem duas das principais atividades em alguns assentamentos.

A extração da madeira nos assentamentos agrícolas ou em assentamentos agroextrativistas foi regulamentada pela Instrução Normativa 65/2010 do INCRA e possibilitou aos assentados a regularização da dessa atividade. Entretanto, no Amapá, ao que tudo indica, a retirada da madeira de forma ilegal, já vinha sendo praticada desde o início do processo de assentamento das famílias, ainda no final do século XX. A regularização fundiária dos assentamentos agrícolas no estado só foi completada durante a primeira década do século XXI.

Mas a produção em larga escala de produtos madeireiros no Amapá é fomentada e realizada atualmente por quatro grandes iniciativas, sendo duas governamentais e duas privadas. As iniciativas governamentais são capitaneadas pelos Governos Federal e do Estado enquanto os empreendimentos privados estão sendo realizados pelo Grupo ORSA e pela empresa Amapá Florestal e Celulose S/A. Cada um desses atores, apresenta diferentes características de atuação, tanto no que concerne ao tempo de atividade quanto ao tamanho da área explorada, tipo, finalidade e volume de exploração Florestal.

Considerando essas quatro variáveis é possível fazer uma classificação das principais iniciativas voltadas ao aproveitamento do setor madeireiro no Amapá (Quadro 2).

Quadro 2 : Agentes de iniciativas de grande monta na produção madeireira da cadeia extrativista florestal no Amapá.

Organismo	Tempo de atividade	Área a ser explorada ou em exploração (em Km ²)	Tipo de aproveitamento	Finalidade
Governo do Amapá	2 anos	23.694*	Manejo florestal e extrativismo	Desenvolvimento econômico social sustentável
Grupo Orsa	50 anos ou mais	2.400	Silvicultura e Manejo florestal	Comercial
AMCEL	40 anos	1.670	Silvicultura	Comercial
Governo Federal**	15 anos ou mais	32.061	Manejo florestal e extrativismo	Desenvolvimento econômico e social sustentável

Fontes: Amapá (2008), INCRA (arquivos vetorizados, disponibilizados em 2013); Silva, *et al* (2011); AMCEL (arquivos vetorizados, disponibilizados em 2012)

*A considerar apenas a área total da Floresta Estadual do Amapá

**A considerar todos os Assentamentos federais no Amapá bem como a área da Floresta Nacional e RESEX Cajari.

1.2 O Grupo ORSA e o empreendimento no setor florestal.

O grupo ORSA é um conglomerado de empresas que atuam no sul do Estado do Amapá e nordeste do Pará principalmente nos setores florestal, minerário e fabricação de celulose. No setor madeireiro, além da silvicultura o Grupo ORSA atua também no corte e processamento de madeira das florestas nativas, através de sua subsidiária, a empresa ORSA Florestal S/A que atua nos estados do Pará e Amapá.

No Pará a empresa, que herdou os ativos florestais da antiga Jari Florestal, desenvolve concomitantemente a silvicultura com plantios de espécies exóticas como eucalipto e *pinus*, assim como o manejo das florestas nativas (Figura 2). Do lado paraense além da extração seletiva de madeira, a ORSA Florestal possui um parque industrial de pré-beneficiamento onde a madeira extraída é cortada em pranchões de diferentes dimensões, para exportação. O grupo também extrai madeira em áreas de terceiros, evocando o mecanismo de cadeia de custódia para manter um processo de exploração que atenda as exigências para a certificação florestal.

Uma das preocupações recentes do grupo ORSA foi enquadrar suas áreas de exploração madeireira dentro de parâmetros que possibilitem a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (Parker *et al.* 2009). Para o grupo a aplicação de técnicas que permitam REDD somadas aos serviços ambientais fornecidos pelas florestas nativas em pé (REDD+) constitui um mecanismo que proporciona a fixação de carbono por essas florestas tanto por sua preservação quanto por sua reconstituição sob um regime de exploração seletivo e sustentável. É óbvio que essa iniciativa está diretamente relacionada aos fins comerciais do grupo, que pretende vender esses serviços ambientais como créditos de carbono fixado.

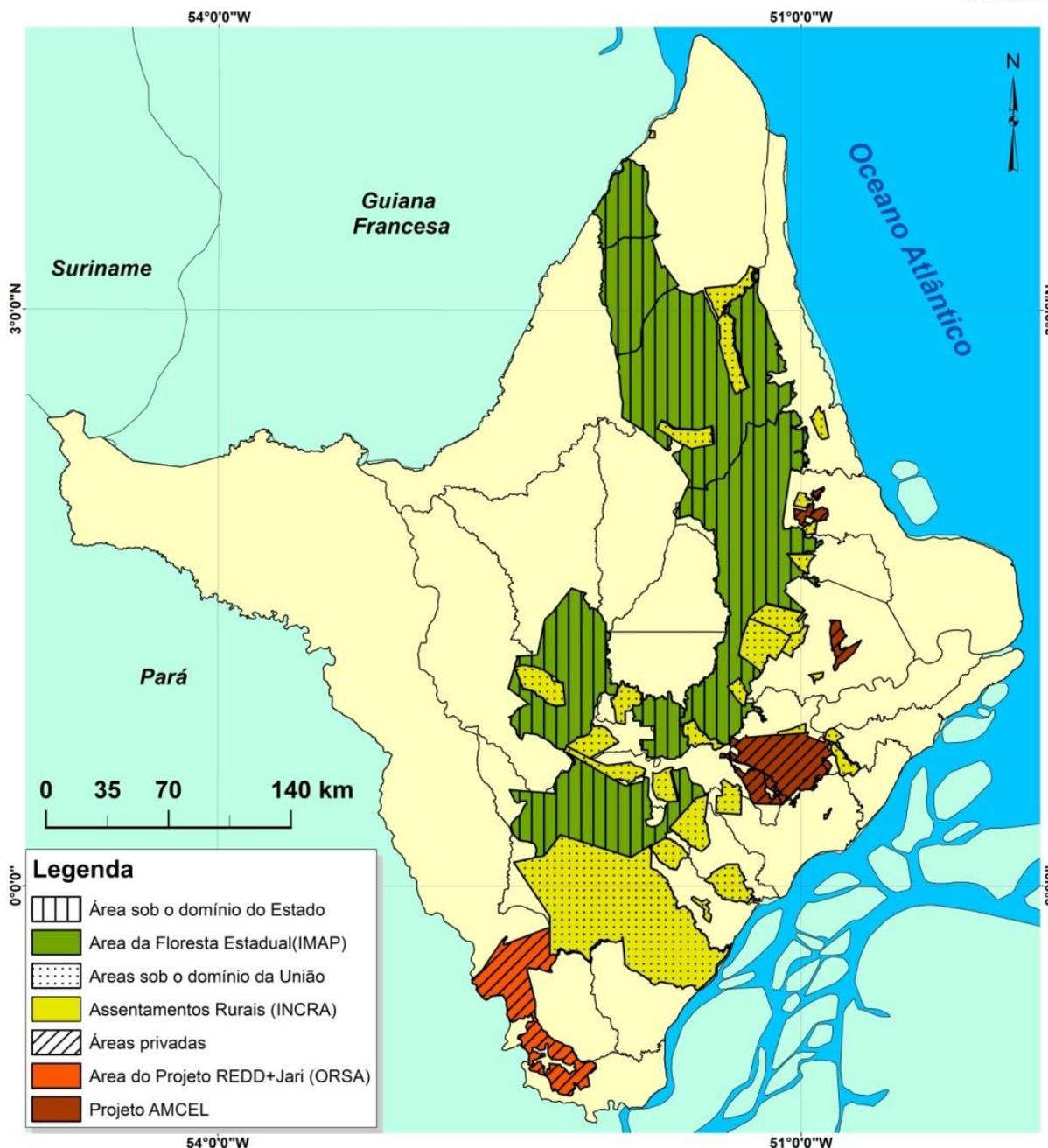


Figura 2: Áreas com projetos de manejo florestal no Amapá e entes territorializantes. REDD-Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação.
Fonte: Elaboração.

No Amapá o grupo alega ter uma área de aproximadamente 2,45 mil km², nos quais desenvolve também um projeto minerário de extração de bauxita, caulim e outro destinado a silvicultura, onde também são plantadas florestas de pinus e eucalipto. A produção das florestas plantadas no Amapá, assim como no Pará, é voltada quase exclusivamente para fornecer a matéria prima processada na fábrica de celulose do grupo, instalada no município de Almeirim no estado do Pará na margem direita do rio Jari.

A área do grupo ORSA está contida dentro dos territórios dos municípios de Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão formando um polígono de orientação sul-norte desde a foz do Rio Jari até a margem direita do rio Iratapuru (Figura 2).

2 Exploração madeireira e perspectivas de controle e fiscalização da atividade no Amapá.

A Floresta Estadual foi criada em 2005, com dois objetivos: servir de área de amortecimento para o PARNA Tumucumaque, assim como constituir uma UC de uso sustentável, direcionada à exploração dos recursos madeireiros e não madeireiros existentes em sua biota.

A apropriação das florestas nativas do Amapá com a finalidade de utilização de suas madeiras atende tanto demandas do mercado interno, quanto do externo. Entretanto, a madeira utilizada no mercado interno é quase sempre destinada a pequenas e médias serrarias e movelarias. Essas indústrias se encontram espalhadas por todo o estado, sendo que a maioria está concentrada nos municípios de Macapá e Santana que abrigam os dois principais centros urbanos do estado. Laranjal do Jari no extremo sul e Oiapoque no extremo norte também concentram algumas dessas serrarias e movelarias.

A dimensão territorial de mais de 143 mil km², com uma área de quase 90% coberta por um mosaico de biotas florestadas, dificulta o processo de controle e fiscalização da retirada ilegal ou legal da madeira no estado do Amapá. Além disso, esse processo de monitoramento é dificultado também por fatores como: a capacidade de rápida mobilização do maquinário utilizado para a retirada da madeira, o estado precário de conservação das estradas de acesso bem como o seu consequente isolamento.

Outros fatores que contribuem para ineficácia no monitoramento do setor madeireiro no Amapá são a falta de conhecimento sobre os ramais de acesso (estradas vicinais) abertos ou em processo de abertura. De igual maneira, a inexistência de mapeamento de boa parte dos empreendimentos voltados para a retirada e beneficiamento de base da madeira, bem como planejamento mais efetivo de controle e fiscalização, que não se aplique apenas em operações relâmpagos e esporádicas.

De acordo com dados obtidos junto à superintendência regional no Amapá do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a fiscalização realizada pelo órgão entre os anos de 2008 e 2011 conseguiu apreender 6709,75 metros cúbicos de madeira em estado bruto (em toras não beneficiadas), o que implica numa média de 1677,43 m³ de volume de madeira bruta apreendida a cada ano. Já as apreensões de madeira beneficiada entre 2008 e 2012

somaram um volume de 1927,01 metros cúbicos, o que significa uma média de 481,75 metros cúbicos apreendidos a cada ano (Gráfico 1).

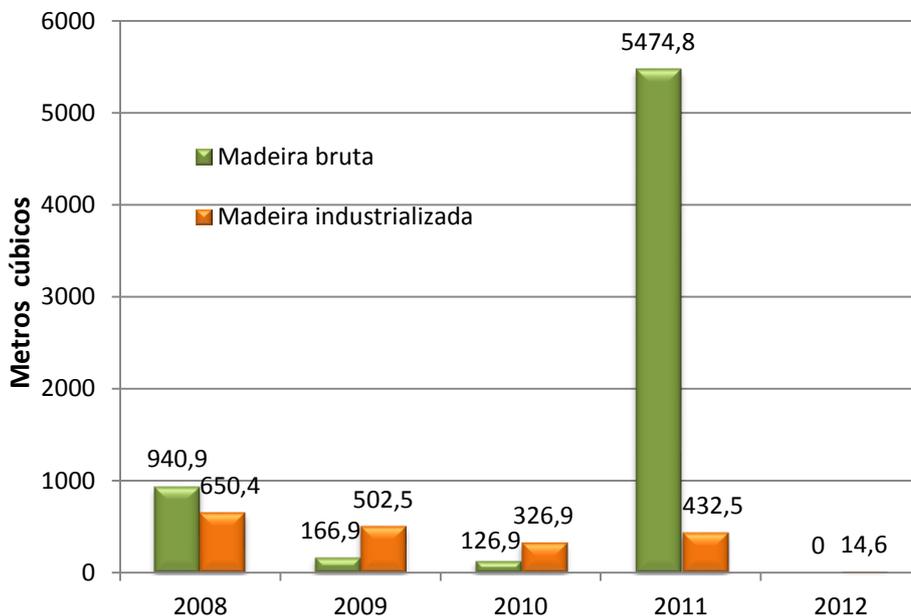


Gráfico 1: Volume (m³) de madeira apreendida pelo IBAMA no Amapá entre 2008 e 2011.

As apreensões foram realizadas em 12 dos 16 municípios do estado sendo que apenas Pracuúba, Cutias do Araguari e Serra do Navio não tiveram ocorrências de apreensão no período. A distribuição espacial das apreensões demonstra que a atuação dos operadores do setor madeireiro clandestino utiliza madeiras tanto de ecossistemas costeiros como de ecossistemas de terra firme.

A rede rodoviária existente, apesar da precariedade de condições de tráfego, dá acesso tanto a florestas de terra firme como às florestas de áreas inundáveis. Os municípios com abundantes áreas de florestas e grandes assentamentos agroextrativistas, são mais vulneráveis à prática de retirada ilegal em função das dificuldades físicas e organizacionais de fiscalização.

Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Tartarugalzinho, Mazagão, Santana e Calçoene abrigam os maiores conjuntos de assentamentos agroextrativistas. É nesses municípios que atualmente está concentrada a atividade de extração de madeira, mas ao que tudo indica, apesar das tentativas de legalização junto ao INCRA, a atividade ainda é realizada em bases tradicionais, sem manejo e sem fiscalização adequada, ou com fiscalização precária. A proximidade com os centros de distribuição, também parece ser fator condicionante para a clandestinidade das ações dos madeireiros (Gráfico 2, Figura 3).

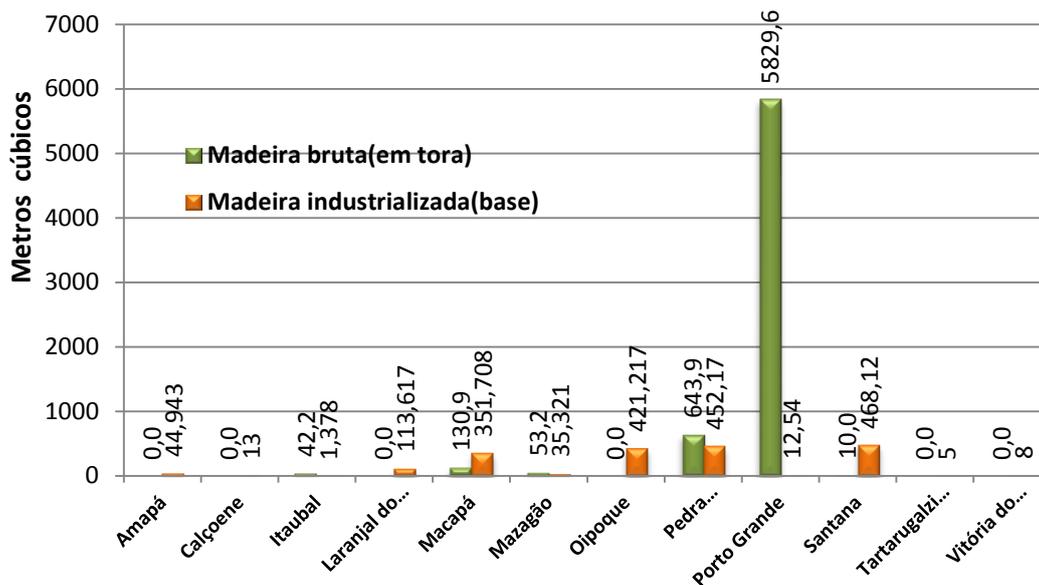


Gráfico 2: Volume acumulado (m³) de madeira apreendida pelo IBAMA por município no Amapá entre 2008 e 2011.

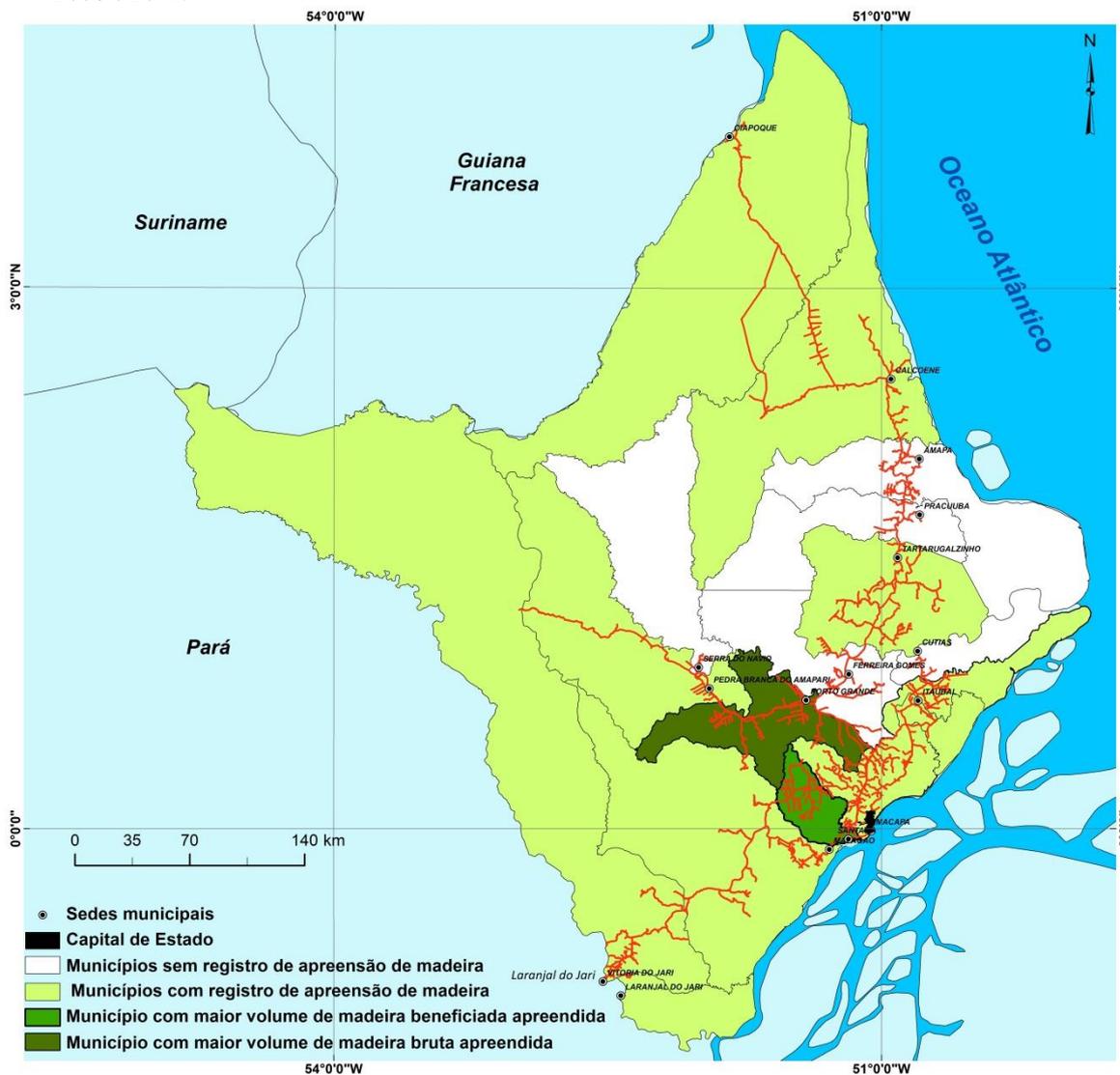


Figura 3: Área de ocorrência de apreensões de madeira ilegal no Amapá entre 2008 e 2012.
Fonte: Elaborado com base em dados fornecidos pelo IBAMA em 2012.

O relativo isolamento imposto pela dificuldade de acesso se coloca como problema para a fiscalização, dadas as grandes distâncias e aos quase sempre poucos recursos financeiros e humanos disponibilizados aos órgãos fiscalizadores. Mas para os operadores clandestinos do setor madeireiro esse mesmo isolamento funciona como um facilitador para o corte ilegal e retirada da madeira.

Só para se ter uma ideia da relação entre recursos humanos e área a ser fiscalizada, destaca-se que o PARNA Tumucumaque, com 38.600 km², fiscalizado pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, possui uma equipe de apenas Três técnicos para toda a área do Parque.

Considerações finais

A atividade madeireira, tanto a extração de madeira nativa, quanto a silvicultura estão consolidadas no Amapá e constituem-se importante no processo de desenvolvimento social e econômico do estado. Essa atividade ocorre em todo o território amapaense, em terras sob gestão direta do Estado, como os assentamentos agro-extrativistas e a Floresta Estadual ou em domínios privados como as áreas de silvicultura da Amapá Florestal e Celulose ao centro e do Grupo ORSA ao sul. Apesar disso, a atividade madeireira apresenta muitas carências para o seu adequado desenvolvimento. Dentre essas carências destaca-se a falta de aplicação de um planejamento adequado, as dificuldades impostas pelo processo de licenciamento ambiental bem como a precariedade da infraestrutura de transportes e de uma fiscalização ineficaz.

Apesar das deficiências no processo de planejamento das atividades, gestão e fiscalização das áreas destinadas à extração madeireira, a atividade apresenta perspectivas positivas para sua expansão. Um exemplo dessas possibilidades é a recente elaboração do plano de Manejo do Módulo II da Floresta Estadual e o lançamento de edital para início das atividades de exploração. De igual maneira, o Grupo ORSA procura regularizar sua situação fundiária no sul do estado, para, a partir de um plano de manejo já elaborado, poder iniciar a exploração de madeira nativa.

O potencial de aproveitamento das terras e das florestas amapaenses abre grandes possibilidades para a atividade madeireira. A recente política estadual de fomento a essa atividade, com a concessão de módulos da Floresta Estadual para a exploração, pode torna-la ainda mais atrativa. Entretanto, muito ainda se tem a fazer para tornar a atividade madeireira sustentável. Entre os passos importantes, deve-se estabelecer critérios de inclusão das populações locais tanto no processo de exploração quanto na sua conservação para as gerações futuras. De igual maneira, deve-se desenvolver concomitantemente ao processo de apropriação das florestas, um sistema de

fiscalização mais eficiente um sistema de transportes mais eficiente para torna-la economicamente viável.

Referências

Amapá. **Macrodiagnóstico do Estado do Amapá**: primeira aproximação do Zoneamento Ecológico e Econômico/ Equipe Técnica do ZEE - AP. -- 3. ed. rev. ampl. --Macapá: IEPA, 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária. Instrução normativa N° 65/2010. **Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de Manejo Florestal Sustentável em Projetos de Assentamento e dá outras providências**. Brasília, 27 de dezembro de 2010.

Parker, Charlie. *et al.*. **The Little REDD+ Book**. Oxford (Reino Unido): Global Canopy Foundation, 2009.

Pereira, Denys *et al.* (2010). Fatos florestais da Amazônia 2010 – Belém, PA: Imazon.

Silva, Olavo Fagundes da, *et al.* **Módulo Meio Físico**. Diagnóstico Ambiental da Região do Projeto Jari Amapá. Relatório Final-Volume Principal. Nazaré Paulista:2011.

PROPOSTA DE APLICAÇÃO DO PMBOK PARA O GERENCIAMENTO DE INSTALAÇÕES DE FIBRA ÓPTICA

¹ Viviane Theisen

² Edio Polacinski

Resumo: Nas últimas décadas as organizações vêm passando por inúmeras mudanças em virtude da concorrência acirrada e são obrigadas a oferecer novos produtos e serviços, independentemente de seu tipo, porte ou segmento de atuação. Para isso, a necessidade de gerenciar novas ideias e projetos tona-se ainda mais desafiadora para todas as empresas. Assim, e com base no exposto, destaque-se que o presente artigo teve como objetivo desenvolver uma proposta de aplicação do PMBOK, a mais eficiente metodologia de gerenciamento de projetos, em nível internacional, para o gerenciamento de instalações de fibra óptica de uma empresa gaúcha. Para tanto, e como metodologia de pesquisa, evidencie-se que o estudo caracteriza-se como um estudo de caso, exploratório, descritivo e qualitativo, uma vez que considerou uma única empresa, localizada no município de São Paulo das Missões, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Como principais resultados do estudo, ressalte-se que foi possível desenvolver uma proposta de gerenciamento de projetos “eficiente”, considerando todas as necessidades da empresa e o respectivo projeto de instalações de fibra ótica, detalhando exatamente o que é necessário e de quem é a responsabilidade, a partir da metodologia PMBOK, ou seja, considerando o “escopo” da proposta, o “tempo” exato, os “custos” detalhados, a “qualidade” necessária, os “recursos humanos” envolvidos, as “comunicações” pertinentes, os “riscos” potenciais, as “aquisições” obrigatórias, as “partes interessadas” e seus respectivos envolvimento, bem como a “integração” de todo o projeto.

Palavras-chave: Gerenciamento de Projetos, PMBOK, Fibra Óptica.

INTRODUÇÃO

A globalização, tem exigido, que organizações revejam as formas de definirem estratégias competitivas, bem como optarem por ferramentas e metodologias para responderem a concorrência, caracterizada por intensas transformações, impactando diretamente nos negócios e transações comerciais. Independente do ramo de atuação no qual as organizações estão inseridas, o mercado está se tornando cada vez mais competitivo e complexo, exigindo mudanças rápidas e fazendo com que novas estratégias sejam desenvolvidas no intuito de melhorar o desempenho e, conseqüentemente, gerar vantagem competitiva. Fato esse, que também é a realidade da empresa considerada para esse estudo.

Neste contexto, gerenciar de forma cada vez mais eficiente projetos empresariais, tornou-se uma necessidade para a todas as empresas, inclusive a Sulnet, objeto de estudo do presente artigo, que é localizada no município gaúcho de São Paulo das Missões, no estado do Rio Grande do Sul – Brasil. Sob este aspecto, torna-se importante ressaltar o que preconiza Vargas (2005), ao evidenciar

que as todas as áreas do gerenciamento de projetos, quando consideradas irão descrevem um gerenciamento de projetos dentro dos termos de seus processos e componentes, tornando os resultados mais garantidos, efetivos e positivos.

Mais especificamente, observe-se que a empresa considerada no presente estudo, a Sulnet, é uma empresa atuante no segmento de tecnologia da informação, instituída em 2006 com o objetivo de servir usuários regionais que necessitavam conectar-se às redes mundo afora, através da internet, com segurança. Atualmente, está conectada às redes e servidores, dos mais variados segmentos. A Sulnet investiu em equipamentos seguros, moderna infraestrutura de atendimento com um grupo qualificado e alta velocidade de transmissão de dados por fibra óptica e via rádio, visando suprir as necessidades das pessoas e corporações, sendo que para aumentar suas atividades no mercado, busca pela implantação de redes de fibra óptica na cidade de São Paulo das Missões, por se tratar de uma área de grande captação de novos clientes, traduzindo-se em ganhos para a empresa.

Além disso, e como consequência imediata, desenvolver uma proposta de aplicação de uma metodologia eficiente de gerenciamento de projetos para a respectiva empresa tornou-se um grande desafio, especialmente, pelo fato da referida metodologia PMBOK ser considerada a mais eficiente em nível internacional, para garantir resultados competitivos na arte de gerenciar projetos. Importante destacar que para tanto, ou seja, o desenvolvimento da presente pesquisa fez-se as adaptações necessárias, seguindo o que preconiza o Project Management Institute (PMI) através de seu guia Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

1. REVISÃO DE LITERATURA

Para a realização da proposta de aplicação da metodologia de gerenciamento de projetos na instalação de redes de fibra óptica, em sequência, apresentam-se as definições que constituem o arcabouço conceitual necessário.

1.1 AS ÁREAS DE CONHECIMENTO EM GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Os 47 processos de gerenciamento identificados conforme o PMBOK (2013) são também agrupados em 10 áreas de conhecimento distintas. Essas dez áreas de conhecimento são usadas na maior parte dos projetos, na maioria das vezes. As equipes dos projetos utilizam essas e outras áreas de conhecimento, de modo apropriado, para os seus projetos específicos. As áreas de conhecimento são, gerenciamento da integração do projeto, gerenciamento do escopo do projeto, gerenciamento do

tempo do projeto, gerenciamento dos custos do projeto, gerenciamento da qualidade do projeto, gerenciamento dos recursos humanos do projeto, gerenciamento das comunicações do projeto, gerenciamento dos riscos do projeto, gerenciamento das aquisições do projeto e gerenciamento das partes interessadas do projeto.

1.1.1 Gerenciamento da integração

A necessidade do gerenciamento da integração do projeto fica evidente em situações onde os processos distintos interagem, sendo seis processos que constituem o gerenciamento da integração, segundo o PMBOK (2013): (i) Desenvolver o termo de abertura do projeto: O processo de desenvolver um documento que formalmente autoriza a existência de um projeto e dá ao gerente do projeto a autoridade necessária para aplicar recursos organizacionais às atividades; (ii) Desenvolver o plano de gerenciamento: O processo de definir, preparar e coordenar todos os planos subsidiários e integrá-los a um plano de gerenciamento de projeto abrangente; (iii) Orientar e gerenciar o trabalho: O processo de liderar e realizar o trabalho definido no plano de gerenciamento do projeto e a implementação das mudanças aprovadas para atingir os objetivos; (iv) Monitorar e controlar o trabalho: O processo de acompanhar, revisar e registrar o progresso do projeto para atender aos objetivos de desempenho definidos no plano de gerenciamento; (v) Realizar o controle integrado de mudanças: O processo de revisar todas as solicitações de mudança, aprová-las e gerenciá-las; (vi) Encerrar o projeto ou fase: O processo de finalização de todas as atividades de todos os grupos de processos para encerrar formalmente o projeto ou a fase.

1.1.2 Gerenciamento do escopo

Para Vargas (2005), o escopo de projeto pode ser subdividido em três grupos, que são: (i) Escopo funcional: normalmente são direcionados ao cliente e pode-se citar a capacidade, o mercado, a filosofia, dentre outros; (ii) Escopo técnico: trata de características direcionadas para a equipe do projeto, onde podem ser consideradas dentre outros, as especificações a serem utilizadas, normas legais, procedimentos de qualidade; (iii) Escopo de atividades: normalmente é evidenciado na Estrutura Analítica do Projeto, trata-se do trabalho a ser realizado para prover os escopos técnicos e funcionais do produto ou serviço.

1.1.3 Gerenciamento do tempo

O Gerenciamento do tempo, conforme o PMBOK (2013) inclui os processos necessários para gerenciar o término do projeto, fornecendo uma visão geral dos processos de gerenciamento do tempo e podem envolver esforços de um grupo ou de uma única pessoa, com base nas necessidades do

projeto: (i) Definição das atividades; (ii) Sequenciamento das atividades; (iii) Estimativa dos recursos das atividades; (iv) Estimativa da duração das atividades; (v) Desenvolvimento do cronograma; (vi) Controle do cronograma.

1.1.4 Gerenciamento dos custos

O gerenciamento dos custos, conforme o PMBOK (2013) inclui os processos a seguir: (i) Planejar o gerenciamento dos custos é o processo de estabelecer as políticas, os procedimentos e a documentação para o planejamento, gestão, despesas e controle dos custos do projeto; (ii) Estimar os custos é o processo de desenvolvimento de uma estimativa de custos dos recursos monetários necessários para terminar as atividades do projeto; (iii) Determinar o orçamento é o processo de agregação dos custos estimados de atividades individuais ou pacotes de trabalho para estabelecer uma linha de base dos custos autorizada; (iv) Controlar os custos é o processo de monitoramento do andamento do projeto para atualização no seu orçamento e gerenciamento das mudanças feitas na linha de base de custos.

1.1.5 Gerenciamento da qualidade

Para Vargas (2007) almeja-se através do gerenciamento da qualidade, que o produto final tenha a qualidade necessária para garantir a satisfação das necessidades de todos os envolvidos. O resultado do planejamento da qualidade, no pensamento de Santos (2013) é concretizado pela elaboração de dois planos, conforme o pensamento de Santos: (i) Plano de gerenciamento de qualidade – apresenta como a política de qualidade da organização será implantada no projeto e contém as definições dos padrões, critérios e métricas de qualidade, bem como os formatos de relatórios; (ii) Plano de melhoria contínua – visa identificar possíveis melhorias e atividades sem valor nos processos do projeto.

1.1.6 Gerenciamento de recursos humanos

O gerenciamento dos recursos humanos, segundo o PMBOK (2013) inclui os processos que organizam, gerenciam e guiam a equipe do projeto. Embora os papéis e responsabilidades específicos para os membros da equipe do projeto sejam designados, o envolvimento de ambos em tal planejamento e na tomada de decisões pode ser benéfico, sendo que sua participação agrega conhecimentos ao processo e fortalece o compromisso com o projeto. Em concordância com o PMBOK (2013) os processos que compõe o gerenciamento de recursos humanos são: (i) Desenvolvimento do plano de recursos humanos; (ii) Criar a equipe de projeto; (iii) Desenvolver a equipe; (iv) Gerenciamento da equipe de projeto.

1.1.7 Gerenciamento da Comunicação

Segundo o pensamento de Valeriano (2005) o gerenciamento da comunicação tem aspectos positivos, contribuindo para o trabalho da organização responsável, para os clientes, e as demais partes interessadas. Os processos que compõem a área do gerenciamento da comunicação são descritas pelo PMBOK (2013), como: (i) Planejar o gerenciamento das comunicações; (ii) Gerenciar as comunicações; (iii) Controlar as comunicações.

1.1.8 Gerenciamento dos riscos

Os processos que compõem o gerenciamento de riscos são conforme o PMBOK (2013) são: (i) Planejar o gerenciamento dos riscos; (ii) Identificar os riscos; (iii) Realizar a análise qualitativa dos riscos; (iv) Realizar a análise quantitativa dos riscos; (v) Planejar as respostas aos riscos; (vi) Controlar os riscos.

1.1.9 Gerenciamento das Aquisições

Conforme o PMBOK (2013), os componentes do gerenciamento de aquisições são: (i) Planejar o gerenciamento das aquisições; (ii) Realizar as aquisições; (iii) Administrar as aquisições; (iv) Encerrar as aquisições.

1.1.10 Gerenciamento das partes interessadas

A satisfação das partes interessadas deve ser gerenciada como um objetivo essencial do projeto. E as quatro partes que a compõe segundo o PMBOK (2013) são: (i) Identificar as partes interessadas; (ii) Planejar o gerenciamento das partes interessadas; (iii) Gerenciar o engajamento das partes interessadas; (iv) Controlar o engajamento das partes interessadas.

1.1.11 Fibra óptica

Segundo a Sulnet (2017) a fibra óptica é o meio de transmissão de dados e voz mais rápido do mundo. A fibra óptica tem grandes vantagens se comparadas aos usuais cabos de cobre, pois não sofre interferência eletromagnética e é de baixa manutenção e alta qualidade. Para garantir mais velocidade, todo o sinal é transformado em luz, com o auxílio de conversores integrados aos transmissores. Sem essa conversão, os dados enviados e recebidos não poderiam desfrutar das mesmas larguras de banda, permitindo velocidade e qualidade superiores às oferecidas tradicionalmente (SULNET, 2017).

Conforme a Sulnet (2017) a fibra ótica precisa de proteção externa para evitar que o desgaste natural ou as situações do tempo representem interferências no sinal, sendo ela uma camada de proteção composta por plásticos, tornando a aparência dos cabos de fibra ótica semelhantes aos cabos de rede, contudo, abaixo da camada plástica, existe uma fibra de fortalecimento, que protege a fibra de vidro de quebras que podem acontecer em situações de torção do cabo ou impactos no transporte, ocasionando perda total do sinal transmitido.

2. Métodos e técnicas

Inicialmente destaque-se que o presente artigo caracteriza-se como um estudo de caso, exploratório, descritivo e qualitativo. É exploratório, pois segundo Cooper e Schindler (2011, p. 124) o estudo geralmente compreende estudos publicados, análise de documentos e recuperação de informações dos bancos de dados da organização, entrevistas com pessoas que tenham conhecimento sobre o problema ou suas possíveis soluções. Além disso, e de acordo a Gonçalves e Meirelles (2004) também é exploratório, uma vez que se propôs a descobrir ou descrever o problema-raiz que são apontados através de sintomas iniciais.

O artigo também é descritivo, uma vez que se refere a uma questão ou hipótese uni variada na qual pergunta-se ou declara-se algo a respeito de tamanho, forma, distribuição ou existência de uma variável (COOPER; SCHINDLER, 2011). E, em consequência descreve-se todas as informações coletadas, analisadas e interpretadas.

O estudo também é classificado como qualitativo, que segundo Malhotra (2004, p. 66) busca compreender o problema, pois este tipo de pesquisa apresenta uma forma não-estruturada, que permite interpretar a subjetividade do sujeito, que tem uma relação com a realidade. Ainda de acordo com o autor, este tipo de pesquisa possibilita compreender melhor o contexto do problema, elaborar um contexto e desvendar quais os sentimentos mais relevantes aos envolvidos no estudo.

No que se refere a estratégia de pesquisa, destaque-se que foi desenvolvida através de um estudo de caso. Segundo Yin (2015) essencialmente, a pesquisa de estudo de caso compreende um método abrangente – cobrindo a lógica do projeto, as técnicas de coleta de dados e as abordagens específicas à análise de dados.

Como método de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados. Seja qual for o campo de interesse, a necessidade diferenciada da pesquisa de estudo de caso surge do desejo de entender fenômenos sociais complexos (YIN, 2015). No caso específico do artigo proposta considera especificamente a empresa Sulnet, localizada no município de São Paulo das Missões.

Quanto a forma de coleta de dados, o estudo se deu através de entrevistas com colaboradores e os proprietários, análises documentais e observações constantes no local de estudo. Na coleta de dados de acordo com Gil (1994) a análise possui o objetivo de organizar os dados para que assim possam ser respondidos os problemas encontrados e estudados. A interpretação dos dados “tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua relação com a revisão de literatura. E após os dados foram expostos, interpretados e desenvolvidos para um melhor

entendimento e desenvolvimento do tema, no caso, a proposta de um gerenciamento de projetos eficiente para a Sulnet.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nos próximos tópicos, é apresentada a caracterização da proposta de aplicação da metodologia de gerenciamento de projetos na empresa considerada.

3.1 PMBOK - Área 1 – Gerenciamento da integração

A área responsável pela integração do projeto aborda os processos de desenvolvimento do termo de abertura do projeto, monitoramento e controle do projeto e o encerramento do projeto, onde as aplicações no projeto de implantação de fibra óptica para o município de São Paulo as Missões podem ser verificadas nos próximos subitens.

3.1.1 Desenvolver o termo de abertura do projeto

O termo de abertura do projeto é o processo de desenvolver um documento que formalmente autoriza a existência de um projeto e dá ao gerente do projeto a autoridade necessária para aplicar recursos organizacionais, conforme Quadro 1.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões
Termo de Abertura
Por questões logísticas e de mercado o projeto idealizado, tem como objetivo a instalação de um novo meio de transmissão de internet que resulte na instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões, e tem como objetivo um sistema de comunicação com maior capacidade de transmissão de informação ou largura de banda, além de transmitirem dados numa velocidade muito maior, sendo que são mais seguras e reduzem significativamente os custos com manutenção. O projeto é realizado devido a grande procura deste meio de comunicação, bem como, pela facilidade que a empresa envolvida possui em termos de logística na região. A empresa envolvida no projeto de implantação de fibra óptica em São Paulo das Missões é de médio porte, localizada no município de Santa Rosa, com filiais nas cidades de Cerro Largo, Santo Ângelo, Três de Maio e Horizontina, responsável pelos recursos e suporte necessários para execução do projeto, a RGE a qual disponibiliza a locação dos postes para ancoragem dos cabos e a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), responsável pela elaboração do projeto. O envio dos dados de quais postes serão utilizados para o cabeamento será feito á empresa de energia RGE no dia 01 de agosto de 2017, para que assim, após 48 horas será obtido um retorno para as eventuais mudanças a serem realizadas para formalização do projeto, atingindo assim os objetivos do projeto e obtendo os resultados almejados.

Quadro 1: Termo de abertura. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.1.2 Monitorar e controlar o trabalho do projeto

Esse é o processo que consiste no acompanhamento, análise e registro do progresso para atender aos objetivos de desempenho definidos no plano de gerenciamento - Quadro 2.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões
Monitorar e controlar o trabalho do projeto
A monitoração e o controle do projeto serão executados pela equipe definida pela empresa responsável, visando monitoramento e controle do cronograma, sendo que esta pode ser usada para determinar se o projeto ainda está dentro das faixas de tolerância definidas e identificar quaisquer solicitações de mudança necessárias.

Fatores ambientais serão verificados pela equipe para que sejam cumpridos padrões governamentais e industriais, bem como a equipe determina as ações necessárias para assegurar que o desempenho do projeto alcance as expectativas.

Quadro 2: Monitorar e Controlar o Trabalho do Projeto. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.1.3 Encerrar o projeto ou fase

Encerrar o projeto ou fase para implantação da instalação de fibra óptica proposta considerou-se três fases. A **“FASE 1” – Centro de distribuição:** (i) Instalação de torre para captar sinal; (ii) Instalação Shelter; (iii) Instalação de OLT; (iv) Instalação de caixas FTTH para ativação de assinantes. A **“FASE 2” – Instalação da Rede de Fibra Óptica:** (i) Instalação da caixa FTTH, para o modem óptico do cliente. A **“FASE 3” – Acompanhamento e manutenção:** (i) Manutenção preventiva; (ii) Troca de postes por parte da empresa de energia, por cabos danificados; (iii) Remoção do conector no modem óptico causando atenuação de sinal.

3.2 PMBOK - Área 2 – Gerenciamento do escopo

O gerenciamento do escopo do projeto está relacionado principalmente com a definição e controle do que está e do que não está incluso. É subdividido, como segue.

3.2.1 Coletar os requisitos

Apresenta-se no Quadro 3, os principais requisitos do projeto.

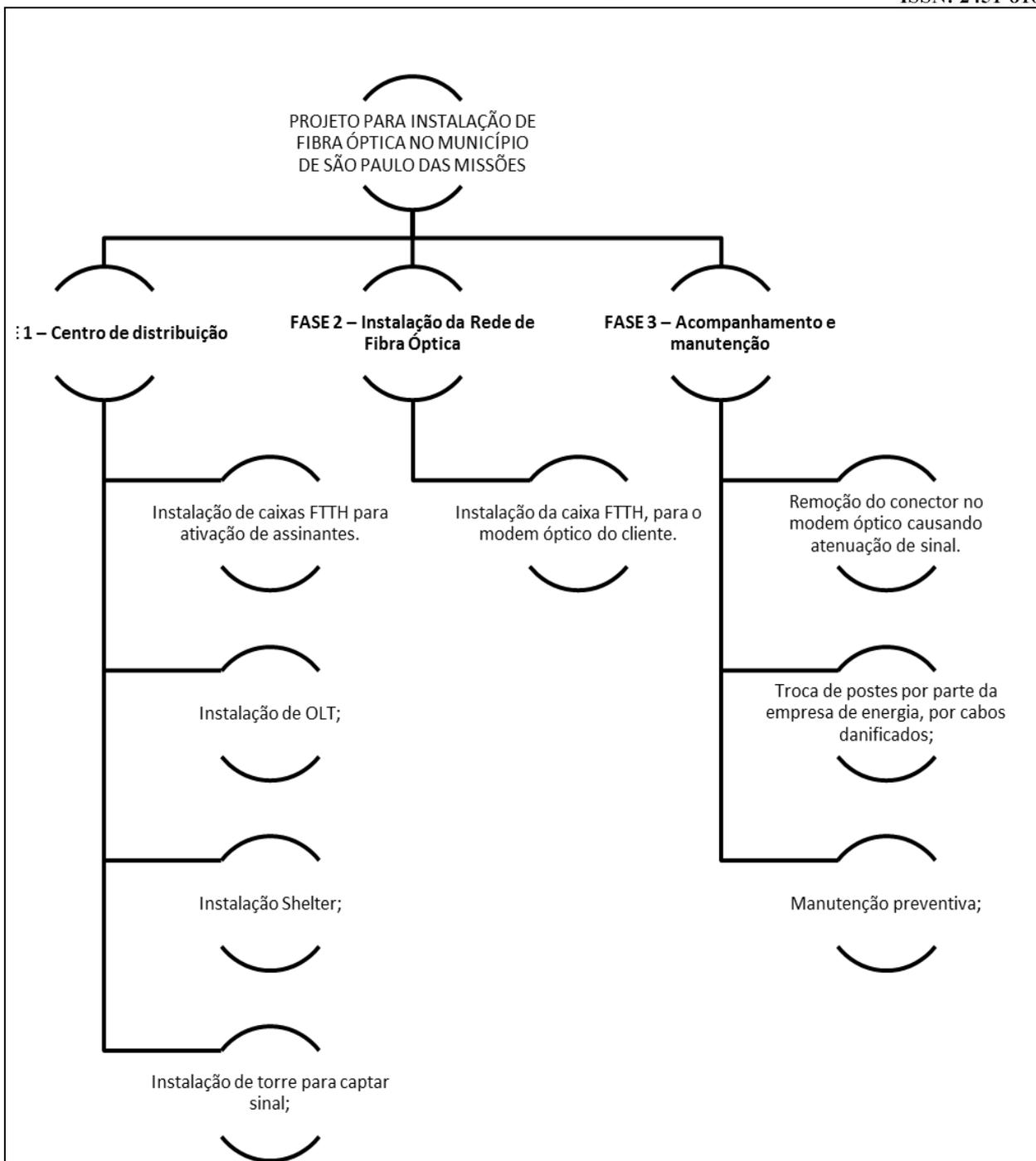
Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões
Coletar os requisitos
<p>Os requisitos do projeto são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maior velocidade ofertada com preço justo; • Despesas estarem dentro do orçamento do projeto; • Redução de interferência via rádio; • Expansão de rede em mercados promissores; • Redução do ruído através da barreira arbórea; • Assistência técnica especializada; • Suporte técnico fora de horário comercial; • Acessibilidade.

Quadro 3: Coletar requisitos. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.2.2 Criar a EAP

O Quadro 4 ilustra a EAP do projeto.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões
CRIAR EAP
Segue estrutura analítica do projeto.



Quadro 4: Criar EAP. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.3 PMBOK - Área 3 – Gerenciamento do tempo

O processo de gerenciamento do tempo inclui os processos necessários para concluir o projeto no prazo estabelecido.

3.3.1 Definir as atividades

As atividades constituintes do projeto são as seguintes: (i) Instalação de torre para captar sinal: Contempla a colocação de uma estrutura de metal, parafusada a uma base de concreto, sendo ela

autoportante; (ii) Instalação Shelter: Trata-se da instalação de um abrigo metálico vedado para acomodação de equipamentos sensíveis; (iii) Instalação de OLT: Através do Shelter se dará a instalação da OLT, que é um equipamento concentrador de assinantes, de acesso óptico, com estrutura escalável e segura, que atende as necessidades de expansão constante e de uma rede óptica robusta. Instalação de caixas FTTH para ativação de assinantes; (iv) Instalação da caixa FTTH, para o modem óptico do cliente: Refere-se à caixa que é fixada ao poste de luz, para execução da ativação do cliente; (v) Manutenção preventiva: Verifica-se alguma inconformidade na instalação; (vi) Troca de postes por parte da empresa de energia, por cabos danificados: Se houver alguma danificação no cabo óptico, resultante de alguma troca de postes realizada pela empresa de energia, deve-se auferir a troca dos mesmos; (vii) Remoção do conector no modem óptico causando atenuação de sinal: A contaminação do conector óptico gera atenuação de sinal, fazendo com que este necessite ser substituído por um novo conector, pois não haverá mais passagem de luz, gerando a interrupção do sinal.

3.3.2 Desenvolvimento do cronograma

Conforme Quadro 5, apresenta-se o Cronograma considerado.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões	
DESENVOLVER O CRONOGRAMA	
Cronograma do projeto:	
Atividades	Mês/ 2017
Instalação de torre para captar sinal;	Agosto/2017
Instalação Shelter;	Agosto/2017
Instalação de OLT;	Agosto/2017
Instalação de caixas FTTH para ativação de assinantes.	Outubro/2017
Instalação da caixa FTTH, para o modem óptico do cliente.	Conforme captação de clientes
Manutenção preventiva;	Conforme necessidade dos clientes
Troca de postes por parte da empresa de energia, por cabos danificados;	Conforme necessidade
Remoção do conector no modem óptico causando atenuação de sinal.	Conforme necessidade

Quadro 5: Cronograma. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.4 PMBOK - Área 4 – Gerenciamento dos custos

Esta etapa inclui processos que compõem a área de gerenciamento dos custos e referem-se à quantidade de detalhes e informações existentes.

3.4.1 Determinar o orçamento

Através do Quadro 6 identifica-se o orçamento do projeto proposto.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões	
DETERMINAR O ORÇAMENTO	
Orçamento do projeto:	
Materiais e Serviços	Total (%)
Instalação de torre para captar sinal;	5%
Instalação Shelter;	3%
Instalação de OLT;	50%
Instalação de caixas FTTH para ativação de assinantes.	15%
Instalação da caixa FTTH, para o modem óptico do cliente.	3%
Manutenção preventiva;	3%
Troca de postes por parte da empresa de energia, por cabos danificados;	5%
Remoção do conector no modem óptico causando atenuação de sinal.	1%
Modem óptico	7%
Roteador	3%
Equipamentos de IPI	5%
TOTAL	100%

Quadro 6: Determinar o orçamento. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.5 PMBOK - Área 5 – Gerenciamento da qualidade

A área do gerenciamento da qualidade está dividida em três processos e identifica os requisitos padrões da qualidade relevantes ao projeto.

3.5.1 Realizar o controle da qualidade

No Quadro 7, pode-se verificar a aplicação desse processo no projeto.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões
REALIZAR O CONTROLE DA QUALIDADE
Controle da qualidade do projeto: A empresa é responsável por garantir a qualidade das atividades desempenhadas, sendo estas realizadas pelos técnicos, sendo estes, subordinados ao gerente de redes. Desenvolver o plano de recursos humanos, onde o controle deverá ocorrer durante a execução das atividades com o propósito do acompanhamento e avaliação do padrão de qualidade, e também após a conclusão das atividades o suporte irá continuar monitorando os medidores de qualidade do sinal.

Quadro 7: Realizar o controle da qualidade. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.6 PMBOK - Área 6 – Gerenciamento dos recursos humanos

Esse processo inclui os processos que organizam e gerenciam a equipe do projeto.

3.6.1 Criar a equipe

No projeto, além das atividades executadas pela equipe responsável, haverá participação da equipe de Santa Rosa, a qual disponibilizará treinamentos e reuniões semestrais para avaliação de desempenho, bem como o uso adequado de EPI's.

3.6.2 Desenvolver a equipe de projeto

No Quadro 8, observa-se como este processo se dá para a instalação de rede de fibra óptica na cidade de São Paulo das Missões.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões
DESENVOLVER A EQUIPE DE TRABALHO
Desenvolver a equipe de trabalho: A equipe de trabalho será desenvolvida com base em treinamentos realizados na matriz, na cidade de Santa Rosa, de acordo com expectativas para a demanda existente, bem como habilidades de cada colaborador, inicialmente contando com dois colaboradores, que farão instalação de redes de fibra óptica, manutenção e suporte. Estes, subordinados a um gerente de redes.

Quadro 8: Desenvolver a equipe de trabalho. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.7 PMBOK - Área 7 – Gerenciamento das comunicações

Conta com três processos, dois quais, apenas o planejamento das comunicações se aplica à instalação de redes de fibra óptica na cidade de São Paulo das Missões.

3.7.1 Planejar o gerenciamento das comunicações

É o processo de desenvolver uma abordagem apropriada e um plano de comunicação com base nas necessidades de informação e nos ativos organizacionais disponíveis, sendo executado da seguinte maneira: (i) A filial da cidade de São Paulo das Missões possuirá um gerente de redes, que representará a equipe do projeto para participar das decisões, podendo dessa forma além de contribuir com ideias nas reuniões, repassar as informações discutidas para os demais; (ii) Após as reuniões da equipe, as decisões e atividades pendentes serão repassadas para o diretor da empresa, que irá tomar a decisão final. As reuniões serão agendadas através de e-mails ou então contatos telefônicos; (iii) Nas reuniões serão solicitadas sugestões e melhorias oriundas de colaboradores da equipe, para que assim, todos sejam ouvidos, podendo estas, serem implantadas as melhorias da empresa. Informações que precisam de retorno rápido e que não apresentam grandes impactos para o resultado do projeto poderão ser repassadas através de contatos telefônicos; (iv) Todo contato telefônico com clientes deve ser registrado através de gravações para evitar problemas futuros. As ordens de serviço são efetuadas após o contato do cliente com a empresa e posteriormente o atendente notifica os técnicos via e-mail sobre os dados dos clientes para que possa ser efetuado o atendimento.

3.8 PMBOK - Área 8 – Gerenciamento dos riscos

O gerenciamento de riscos procura identificar e atuar para que tais riscos sejam reduzidos ou eliminados, sendo dividido em seis processos.

3.8.1 Identificar os riscos

No Quadro 9 pode-se verificar a proposta de riscos do projeto.

Projeto para instalação de fibra óptica no município de São Paulo das Missões		
IDENTIFICAR OS RISCOS		
Identificação riscos do projeto:		
EVENTO	IMPACTO	RESPOSTAS POTENCIAIS
Divergência de ideias dos envolvidos	Discordância na tomada de decisões;	Seguir os objetivos do projeto;
Custos não planejados	Recursos insuficientes para conclusão do projeto;	Acompanhar os custos;
Condições climáticas desfavoráveis	Ociosidade dos dias chuvosos, por não ser possível trabalhar em fios eletrificados;	Acompanhamento das previsões do tempo para agendamentos;
Concorrência	Investimentos na mesma tecnologia	Tornar o investimento do concorrente inviável, sendo agressivo nas vendas;
Não aceitação dos planos de internet	Falta de clientes entrantes.	Investir em publicidade de agregação de valor.

Quadro 9: Identificação dos riscos. Fonte: Desenvolvido pelos autores.

3.8.2 Monitorar e controlar os riscos

Será executado pela equipe responsável, contando com a supervisão constante do gerente de redes, o qual deve ter a capacidade e competência para diagnosticar, priorizar, monitorar e gerir os seus riscos, sempre atentas às mudanças do ambiente interno e externo, para que ambos cheguem discutam soluções para manter os projetos determinados no cronograma, bem como otimizando continuamente as respostas aos riscos.

3.9 PMBOK - Área 9 – Gerenciamento das aquisições

Essa área aborda quatro processos identificados nos próximos subitens.

3.9.1 Administrar as aquisições

O contato entre a empresa selecionada pelo fornecimento dos serviços e produtos, e a equipe do projeto, representada pelo gerente de vendas será executado pelo representante da empresa, onde são comprados o link e os produtos necessários para as devidas instalações e posteriormente a empresa irá assinará contrato com o cliente final. A parceria estabelecida entre fornecedor e cliente se dá através de um contrato, onde ambos se obrigam a cumprir o que foi combinado sob determinadas condições.

3.10 PMBOK - Área 10 – Gerenciamento das partes interessadas no processo

Inclui os processos necessários para identificar as pessoas, grupos ou organizações que possam afetar ou ser afetado pelo projeto, para analisar as expectativas das partes interessadas e seu impacto sobre o projeto, sendo dividida em quatro processos.

3.10.1 Identificar as partes interessadas

“Gerenciar com atenção”, pois é importante e que demanda estratégias para o bom atendimento. Esse interessado, é interno, possui envolvimento direto durante toda a execução do projeto. E a população da cidade, interessado que se enquadra no grupo “Monitorar (com o mínimo de esforços)”. Esse interessado é externo, possui envolvimento durante a segunda fase do projeto, e é um dos que mais obterá benefícios com o resultado final do projeto.

CONCLUSÕES

Inicialmente, convém destacar que em tempos de globalização e aumento da competitividade as empresas, assim como se propôs a Sulnet, podem se apoiar em preceitos do gerenciamento de projetos, buscando implementá-los e aperfeiçoá-los ao longo do tempo, medindo sempre que possível seu nível de maturidade de forma a permitir o desenvolvimento de suas estratégias na gestão do negócio, visando, com isso, a geração de vantagem competitiva para a empresa, sendo considerado um empreendimento que capacita à criação de valor nas empresas, fornecendo informações para a tomada de decisões gerenciais, trazendo um diferencial à organização.

Além disso, que a economia global está levando muitas empresas a assumir riscos maiores para atingir seus objetivos comerciais. Assim, o artigo buscou através da análise dos conceitos, seguidos pelo Guia PMBOK, a criação de um projeto de implantação de redes de fibra óptica na cidade de São Paulo das Missões, questões de grande valia para os novos empreendimentos, que através deste, implementarão um projeto para gerenciar de forma adequada os projetos dentro da empresa, buscar benefícios financeiros e principalmente na questão de sobrevivência da organização no mercado competitivo.

Por fim, destaque-se que com a realização do presente artigo foi possível desenvolver uma proposta de gerenciamento de projetos “eficiente”, considerando todas as necessidades da empresa e o respectivo projeto de instalações de fibra óptica, detalhando exatamente o que é necessário e de quem é a responsabilidade, a partir da metodologia PMBOK, ou seja, considerando o “escopo” da proposta, o “tempo” exato, os “custos” detalhados, a “qualidade” necessária, os “recursos humanos” envolvidos, as “comunicações” pertinentes, os “riscos” potenciais, as “aquisições” obrigatórias, as “partes interessadas” e seus respectivos envolvimento, bem como a “integração” de todo o projeto.

Referências:

- COOPER, D. R.; Schindler, Pamela S. Métodos de Pesquisa em Administração. 10 Ed. Porto Alegre, Bookmann, 2011.
- FREEMAN, E. Strategic management: a stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.
- GIL, A. C. Administração de recursos humanos: um enfoque profissional. São Paulo, Atlas, 1994.
- GONÇALVES, C. A.; MEIRELLES, A. M. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. Atlas, 2004.
- LARSON, E. W. Gerenciamento de projetos: o processo gerencial. 6. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.
- MALHOTRA, N. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 3. Ed. Porto Alegre, Bookman, 2004.
- MARKONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia científica. 6 Ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa. 2. Ed. 2. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2008.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, Inc. Um Guia do Conhecimento do Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 4. ed. Newtown Square, Pennsylvania: PMI, 2009.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, Inc. Um Guia do Conhecimento do Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 5. ed. Newtown Square, Pennsylvania: PMI, 2013.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Um Guia de Conhecimentos do Gerenciamento de Projetos: PMBOK Guide. Newtown Square: PMI, 2000.
- SABBAG, P. Y. Gerenciamento de projetos e empreendedorismo. São Paulo: Saraiva. 2013.
- SANTOS, C. F. R. Gerenciamento de projetos: conceitos e representações. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
- VALERIANO, D. Gerência em Projetos: Pesquisa, desenvolvimento e engenharia. São Paulo: Makron Books. 1998.
- VARGAS, R. V. Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos. Rio de Janeiro: Brasport. 2005.
- XAVIER, C. M. S. Gerenciamento de projetos : como definir e controlar o escopo do projeto. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos [recurso eletrônico]/Robert K. Yin; [tradução: Cristhian Matheus Herrera]. – 5. ed – Porto Alegre : Bookman, 2015.

PROPOSTA DE ESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA REVENDA DE AUTOMÓVEIS

Sirnei César Kach¹
Felipe Bortoli²
Marcela Soares³

RESUMO

As constantes alterações de mercado levam muitas empresas ao declínio por não estarem preparadas para tomar decisões robustas e eficazes de modo a contornar situações desfavoráveis inerentes ao seu mercado de atuação. Para contornar esta situação, as empresas de todos os ramos têm buscado por ferramentas ou metodologias que possam lhe auxiliar a preparar-se para eventuais situações como esta, evitando que percam sua posição no mercado. Dentre estas ferramentas e metodologias, está a elaboração de planejamento estratégico. Objetiva-se neste estudo propor a estruturação do planejamento estratégico para uma revenda de automóveis. Para alcançar este objetivo, foi estruturada uma proposta com procedimentos de trabalho para implementação no longo prazo, revisão da literatura, brainstorming, coleta e análise dos dados disponibilizados pela empresa e estruturação do planejamento que podem ser alinhado através de ferramentas como SWOT, GUT e BSC, não necessariamente todas, quando evidenciará sua implementação. Como resultados obtidos com o presente trabalho tem-se a estruturação do planejamento estratégico da revenda de automóveis, gerando uma visão clara do futuro do negócio, correta administração dos recursos, resultantes de uma melhor organização e controle de dados. A implementação desta proposta de estruturação de planejamento estratégico deverá resultar em uma melhoria da qualidade dos produtos e serviços prestados, além de um diferencial competitivo que lhe colocará a frente dos concorrentes. Portanto, conclui-se que o presente trabalho tem um elevado potencial no sentido de organizar a estrutura da empresa e favorecer o crescimento em termos de rentabilidade e carteira de clientes a partir de um médio prazo.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. SWOT. Balanced Scorecard.

¹Sirnei César Kach, Me, coordenador de curso e professor na FAHOR (Faculdade Horizontina) kachsirneic@fahor.com.br ; ²Felipe Bortoli, engenheiro de produção e empresário felipe.bortoli@icloud.com . ³Marcela Soares, engenheira de produção e mestranda na Unisinos marcela_soares23@hotmail.com

Introdução

O gerenciamento desta mudança pode ser realizado utilizando metodologias como o planejamento estratégico baseado em ferramentas específicas, observando os aspectos presenciados no passado e que possam interferir no futuro do negócio, visando seu crescimento. O objeto de estudo deste trabalho é uma revenda de automóveis, localizada na cidade de Santa Rosa - RS.

A empresa que possui 14 anos de mercado e busca aplicar ferramentas de gestão que permitam entender o seu atual cenário em meio à competitividade, estabelecendo metas para o futuro, visando expandir seus negócios e garantir sua sobrevivência no atual contexto econômico do país.

Neste sentido, a empresa pretende buscar uma alternativa estratégica para diferenciar-se da concorrência, em atendimento, qualidade nos produtos, garantia e pós-vendas.

2 Desenvolvimento

A definição do problema de pesquisa foi realizada tendo em vista a importância do planejamento estratégico para enfrentar os desafios empresariais, diferenciar-se no mercado e expandir os negócios, facilitando o gerenciamento da mudança (SOUZA e QUALHARINI, 2007).

Considerando que a empresa deste estudo não possui um planejamento estratégico atualmente e busca ser ágil e flexível na oferta de produtos e serviços visando seu crescimento, o problema desta pesquisa consiste em: “Como a proposta de estruturação do planejamento estratégico, se implementado no longo prazo, contribuirá com o crescimento e sobrevivência da empresa?”

Este estudo justifica-se também pela possibilidade de servir como base para implantação em outras empresas, bem como para auxiliar acadêmicos e profissionais que venham a interessar-se pelo tema.

O objetivo geral deste trabalho foi definido com base na análise da situação atual da empresa e consiste em propor a estruturação de um planejamento estratégico para uma revenda de automóveis.

Para atender ao objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos:

- realizar um estudo teórico sobre os conceitos, etapas e ferramentas relacionados ao planejamento estratégico;
- analisar o cenário no qual a empresa está inserida, através da aplicação da matriz SWOT;
- propor missão, visão e valores para a organização;

3 Revisão da literatura

3.1 Sistema de gestão

Para Chiavenato (2004), o planejamento deve ser a primeira ação em uma organização, visto que servirá de base para as outras funções. Além disso, salienta que o planejar envolve saber organizar, dirigir e controlar as atividades de uma organização.

O segundo conceito trata da estratégia, a qual segundo Caravantes, Panno e Kloeckner (2005), é um conjunto de decisões que englobam os recursos necessários para alcançar os objetivos estabelecidos, considerando os avanços econômicos, políticos e tecnológicos.

As estratégias gerais devem ser selecionadas e desenvolvidas. Depois, devem ser tomadas decisões específicas a respeito do papel das diversas linhas de negócios da organização e quantos recursos serão alocados entre eles (CERTO; PETER, 1993).

Oliveira (1998) justifica a necessidade de estabelecer um planejamento estratégico sustentável e dinâmico, onde todas as etapas e formas de implementação estejam claras. Assim, é preciso que o setor responsável pelo planejamento estratégico esteja adequadamente estruturado, que sejam compreendidos a importância e o significado de planejar e que todas as partes envolvidas sejam consideradas.

3.2 Definição de negócio

Conforme Sampaio (2004), não se deve definir o negócio apenas com base no produto ou serviço ofertado uma vez que limita a análise das oportunidades e encobre as ameaças existentes, não permitindo uma visão ampla do ambiente.

Também, a definição de negócio deve ter seu foco indispensavelmente dirigido ao cliente, uma vez que seus produtos e serviços são direcionados ao mercado consumidor e sem eles não haveria razão para a existência de seu negócio (VALADARES, 2002).

3.3 Definição da missão e visão

A missão é explicada por Chiavenato e Sapiro (2009), como sendo a determinação, delimitação da finalidade e abrangência da organização em termos de produtos e serviços. Em outras palavras, determina a razão de existir da empresa, sua contribuição e compromisso com a sociedade.

De acordo com Oliveira (2005), a visão demonstra as expectativas e desejos da alta administração com relação ao que a empresa quer ser. Para Martins (2007), é definida de forma ampla e tende a provocar inspiração na organização.

3.4 Objetivos

Objetivos são definidos como os resultados que a empresa deve alcançar, em um determinado prazo, para consolidar sua visão e ser competitiva no ambiente tanto no cenário atual como no futuro (VASCONCELLOS FILHO; PAGNONCELLI, 2001).

3.5 Matriz SWOT

A Matriz SWOT é uma ferramenta que tem por intuito auxiliar a elaboração do planejamento estratégico da organização, avaliando as oportunidades e ameaças (BONFIM, 2012), que são obtidas através da análise do ambiente interno e externo, os pontos fortes e fracos.

Figura 1: Matriz SWOT

FATORES INTERNOS (controláveis)	FATORES EXTERNOS (incontroláveis)
STRENGTH (FORÇAS)	OPPORTUNITIES (OPORTUNIDADES)
<p>Características internas da empresa que representam vantagens competitivas sobre seus concorrentes ou uma facilidade para atingir os objetivos propostos. Deve responder as seguintes questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O que você, sua empresa e equipe fazem bem? - Que recursos especiais você possui e pode aproveitar? - Quais são os seus diferenciais? - O que a concorrência, a equipe, os clientes e os fornecedores acham que você faz bem? 	<p>Situações positivas do ambiente externo que permitem à empresa alcançar seus objetivos ou melhorar sua posição no mercado. Deve responder as seguintes questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais são as oportunidades externas que você pode identificar? - O que seu cliente deseja e precisa que pode servir como oportunidade de negócio? - Como agregar valor ao seu produto e ao seu serviço? - Que tendências você pode aproveitar a seu favor?
WEAKNESS (FRAQUEZAS)	THREATS (AMEAÇAS)
<p>Fatores internos que colocam a empresa em situação de desvantagem frente à concorrência ou que prejudicam sua atuação no ramo escolhido. Deve responder as seguintes questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No que você precisa ficar atento? - O que precisa melhorar? - Onde deve se blindar? - Onde possui menos recursos que os demais? - Quais são suas fraquezas identificadas pelos outros? 	<p>Situações externas nas quais se têm pouco controle e que colocam a empresa diante de dificuldades, ocasionando a perda de mercado ou a redução de sua lucratividade. Deve responder as seguintes questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que ameaças (leis, regulamentos, concorrentes) podem lhe prejudicar? - Qual o ponto forte do seu concorrente que pode ser uma ameaça para você? - Quais as estratégias e diferenciais dos seus concorrentes?

Fonte: adaptado de Bonfim, 2012

Conforme Bonfim (2012), através da matriz SWOT, conforme exemplo da Figura 1 é possível obter informações relacionadas ao ambiente interno e externo.

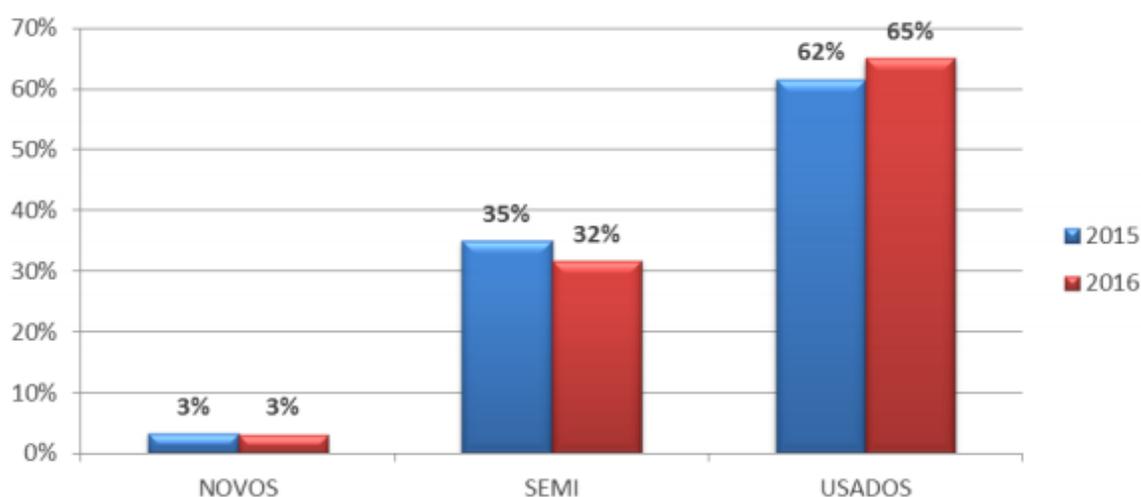
3.6 Descrição da amostra

Atualmente o montante anual de vendas é de 120 veículos, sendo em sua grande maioria veículos usados e seminovos.

As vendas em 2016 com 20 veículos seminovos, 41 veículos usados e 2 veículos novos até o mês de julho, evidenciando a tendência de atingir ou superar o total de vendas do ano anterior.

Uma comparação entre as vendas realizadas em 2015 e 2016 (de janeiro a julho) pode ser representada de maneira mais clara na figura 2.

Figura 2: comparativo de vendas

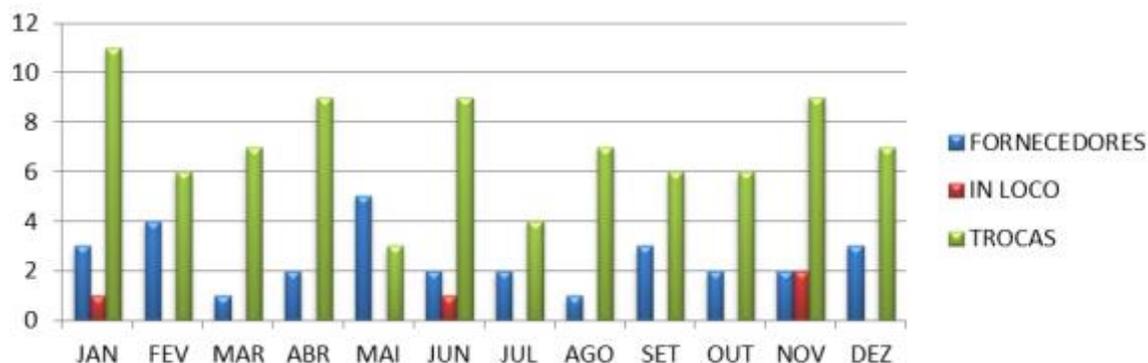


Fonte: o autor

A partir da análise do gráfico da Figura 2, evidenciou-se que o maior percentual de vendas da empresa é representado pela venda de automóveis usados (acima de 60% do total de vendas), seguido por seminovos (cerca de 30% das vendas) e em uma menor representatividade, os automóveis novos (3% do total de vendas).

Com relação às compras, a empresa trabalha com cinco fornecedores qualificados e com uma sólida parceria. Além disso, ocorre também o processo de compra e troca de veículos de clientes novos e antigos na própria empresa. As Figuras 2 e Figura 3 representam o gráfico do montante das compras de fornecedores e advindas do processo de compra e troca com clientes nos anos de 2015 e 2016, respectivamente.

Figura 3: gráfico de compras

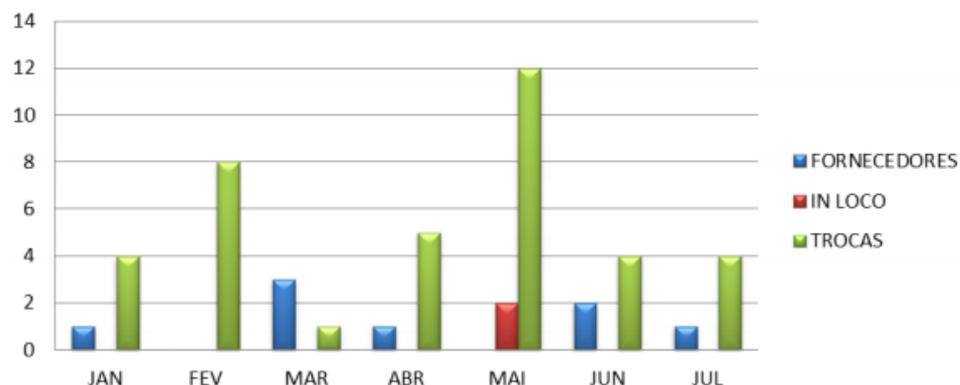


Fonte: o autor

A Figura 3 representa o gráfico da quantidade total de compras no ano de 2015, sendo proveniente de fornecedores, um total de 30 carros, compras in loco de 04 carros e advinda de trocas um total de 84 carros, sendo um total de 118 automóveis.

A Figura 4 representa o total de compras durante o ano de 2016.

Figura 4: compras em 2016



Fonte: o autor

O gráfico mostrado na Figura 4 representa as compras do período do mês de janeiro a julho de 2016, sendo proveniente de fornecedores um total de 8 veículos, compras in loco de 2 veículos e advinda de trocas 38 veículos, totalizando 48 automóveis.

Baseando-se no apresentado, é possível perceber que a empresa não atua na eliminação de suas ameaças e na análise das oportunidades de uma maneira estruturada e focada no ambiente ao

qual está exposto, assim como não possui planos de ação que lhe auxiliem na melhoria contínua de seu negócio.

4. Metodologia

A metodologia é definida como um conjunto de métodos, técnicas e ferramentas que são utilizados para alcançar um objetivo, delineando o que e como deve ser feito em cada momento (PRADO, 2004).

Baseando-se nas técnicas adotadas, definiu-se a metodologia da pesquisa-ação para a elaboração deste trabalho de conclusão de curso, visto que segundo Cervo, Bervian e Silva (2007), pesquisa ação é uma forma de investigação-ação que se utiliza de várias técnicas de pesquisas integradas para informar à ação que se decide tomar para melhorar a prática.

5. Discussão de resultados

5.1 Definição do negócio

A definição do negócio da empresa foi possível através do embasamento teórico disponível na literatura e por meio de reuniões com o dono da empresa, ficando assim estabelecido: “Nosso negócio é oferecer automóveis novos, seminovos e usados com qualidade e bom atendimento, buscando a satisfação e fidelização de seus clientes”.

5.2 Missão e visão

A missão da empresa foi estabelecida através do mesmo critério utilizado anteriormente, de modo a intensificar a confiança dos clientes. Fica estruturada da seguinte maneira: "Vender automóveis novos, seminovos e usados, visando o desenvolvimento da empresa e a satisfação de nossos clientes."

A mesma técnica adotada anteriormente permitiu definir a visão da empresa, de modo que se tenha um objetivo de onde se quer chegar estabelecido da seguinte maneira: "Ser uma revenda referência no segmento automotivo, através de um portfólio diversificado, buscando a expansão do negócio."

5.3 Valores

Tendo em vista que os valores retratam os princípios da empresa, estabeleceram-se como valores: "Transparência, honestidade e integridade."

5.4 Análise do ambiente externo

Através de um brainstorming foi possível identificar as oportunidades e ameaças mostradas na Figura 5.

Figura 5: ambiente externo

AMBIENTE EXTERNO: LISTA DE PONTOS IDENTIFICADOS NO BRAINSTORMING	
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none">- Mercado consumidor;- Novos clientes;- Aumento do poder de compra das classes menos favorecidas;- Utilizar o bom reconhecimento que a Santa Rosa Veículos possui na cidade e na região;- Novos produtos;- Financiamentos facilitados;	<ul style="list-style-type: none">- Maior evolução e desenvolvimento dos concorrentes;- Redução de créditos para financiamentos;- Quantidade de concorrentes;- Crises econômicas;- Aumento da inadimplência;- Poucos fornecedores;

Fonte: o autor

A análise do quadro na Figura 5, permite visualizar as oportunidades da empresa que são as situações externas ou tendências que permitem alcançar os objetivos com mais facilidade como já descrito por Wright, Kroll e Parnell (2000).

Logo após, considerando a probabilidade de sucesso e atratividade das oportunidades estabeleceu-se a priorização das mesmas, conforme a Figura 6.

Figura 6: priorização de oportunidades

		Probabilidade de Sucesso	
		<i>Alta</i>	<i>Baixa</i>
Atratividade	<i>Alta</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mercado consumidor; - Novos clientes; - Novos produtos; - Financiamentos facilitados; 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do poder de compra das classes menos favorecidas;
	<i>Baixa</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizar o bom reconhecimento que a Santa Rosa Veículos possui na cidade e na região; 	

Fonte: o autor

A análise da Figura 6 permite destacar como principais fatores de atratividade e sucesso o mercado consumidor, os novos clientes, novos produtos e facilidade em adquirir 38 financiamentos devido às boas parcerias que a empresa estabeleceu ao longo dos anos de atuação.

Para as ameaças, a priorização considera gravidade e ocorrência, conforme a pode-se identificar na Figura 7.

Figura 7: priorização das ameaças

		Probabilidade de Ocorrência	
		<i>Alta</i>	<i>Baixa</i>
Gravidade	<i>Alta</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Quantidade de concorrentes; - Crises econômicas; - Diminuição do número de clientes; - Aumento da inadimplência; 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior evolução e desenvolvimento dos concorrentes; - Redução de créditos para financiamentos; - Poucos fornecedores;
	<i>Baixa</i>		

Fonte: o autor

A partir da análise da Figura 7, percebe-se que o aumento da concorrência, as crises econômicas que restringem o número de clientes e aumentam a ocorrência de inadimplência, são os fatores de maior gravidade e ocorrência.

5.5 Análise do ambiente interno

A análise do ambiente interno da empresa seguiu o mesmo critério da análise do ambiente externo. Realizou-se uma reunião onde foi estabelecido que os dados a serem coletados, seriam os fatores que influenciam a empresa em seus processos internos, ou seja, “do portão pra dentro”.

Figura 8: forças e fraquezas

AMBIENTE INTERNO: LISTA DE PONTOS IDENTIFICADOS NO BRAINSTORMING	
FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade dos automóveis oferecidos aos clientes; - Parcerias comerciais; - Credibilidade; - Bom atendimento aos clientes, atendimento diferenciado; - Vasta experiência no ramo de atuação; - Bom relacionamento com clientes, fornecedores; - Fidelização dos clientes; - Ética; - Boa diversidade de automóveis; - Preços competitivos com os do mercado; - Honestidade. - Fornecedores confiáveis; - Boa localização; - Bom relacionamento com o cliente e fornecedor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de planejamento estratégico; - Falta de marketing; - Gestão financeira; - Falta de um programa de qualidade; - Espaço físico pequeno; - Diminuição do número de clientes;

Fonte: o autor

Na análise interna, o brainstorming gira em torno das forças e fraquezas, diferente da análise externa, que considera oportunidades e ameaças. Ainda na análise do ambiente interno, foram verificados os dados de custos fixos e variáveis, o ticket médio das vendas e o lucro líquido anual da empresa.

5.6 Elaboração da matriz SWOT

A elaboração da matriz SWOT ocorre através da união dos itens mais relevantes observados na análise dos ambientes interno e externo da empresa estudada. Para entender o grau de relevância dos itens que estruturam a matriz, foi estabelecida uma análise, considerando a matriz GUT, através da qual se obteve os seguintes índices de priorização para forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Figura 9: priorização das forças

FORÇAS - FATORES INTERNOS				
Item	Gravidade	Urgência	Tendência	Pontuação
Qualidade dos automóveis oferecidos aos clientes;	5	3	1	15
Credibilidade;	5	5	1	25
Bom atendimento aos clientes/ atendimento diferenciado;	5	5	1	25
Vasta experiência no ramo de atuação;	5	3	1	15
Bom relacionamento com clientes, fornecedores;	5	4	1	20
Fidelização dos clientes;	5	5	1	25
Ética;	5	5	1	25
Boa diversidade de automóveis;	5	3	1	15
Preços competitivos com os do mercado;	5	4	1	20
Boa localização	5	5	1	25
Parcerias comerciais	4	3	1	12
Fornecedores confiáveis	5	3	1	15
Honestidade	5	5	1	25

Fonte: o autor

Com relação às forças, a Figura 9 permite visualizar que a empresa destaca-se através dos itens que apresentaram maior pontuação, como credibilidade, bom atendimento aos clientes/atendimento diferenciado, fidelização dos clientes, ética, boa localização e honestidade, bem como bom relacionamento com fornecedores e clientes.

Já a Figura 10, mostra a priorização das fraquezas.

Figura 10: priorização das fraquezas

FRAQUEZAS - FATORES INTERNOS				
Item	Gravidade	Urgência	Tendência	Pontuação
Falta de planejamento estratégico;	5	5	1	25
Falta de marketing;	5	2	1	10
Gestão financeira;	5	4	1	20
Redução do número de clientes;	5	5	1	25
Falta de um programa de qualidade;	4	4	1	16
Espaço físico pequeno.	5	3	1	15

Fonte: o autor

Quanto às fraquezas da empresa, mostradas na Figura 10, alguns fatores precisam de atenção especial, dentre eles podemos citar, com maior pontuação determinada pela matriz GUT: a falta de um planejamento estratégico, redução do número de clientes e falta de uma gestão financeira.

Com relação ao ambiente externo, o empresário precisa utilizar as oportunidades identificadas na Figura 11, para alavancar seu negócio, visto que há possibilidade de desenvolver novos clientes utilizando o reconhecimento da empresa no mercado, além de estabelecer parcerias comerciais e facilidade de financiamento aos clientes interessados.

Figura 11: oportunidades de fatores externos

OPORTUNIDADES - FATORES EXTERNOS				
Item	Gravidade	Urgência	Tendência	Pontuação
Mercado consumidor;	5	3	1	15
Novos clientes;	5	3	1	15
Aumento do poder de compra das classes menos favorecidas;	4	3	1	12
Utilizar o bom reconhecimento que a loja possui na cidade e região;	4	4	1	16
Novos produtos;	4	4	1	16
Financiamentos facilitados.	4	3	1	12

Fonte: o autor

Em contraponto as oportunidades mostradas na Figura 11, a análise da Matriz SWOT, considera ainda as ameaças, mostradas na Figura 12, que são enfrentadas pela empresa. Estas foram priorizadas da seguinte maneira: redução de créditos para financiamentos, seguido de crises econômicas e existência de poucos fornecedores.

Figura 12: ameaças de fatores externos

AMEAÇAS - FATORES EXTERNOS				
Item	Gravidade	Urgência	Tendência	Pontuação
Maior evolução e desenvolvimento dos concorrentes;	3	2	1	6
Redução de créditos para financiamentos;	5	5	1	25
Quantidade de concorrentes;	3	3	1	9
Crises econômicas;	5	4	1	20
Aumento inadimplência;	5	3	1	15
Poucos fornecedores.	5	4	1	20

Fonte; o autor

Concluindo, foi identificado que as principais forças da empresa relacionam-se com o tempo de existência da mesma, o que lhe permitiu conquistar os clientes pela credibilidade e qualidade dos produtos e serviços oferecidos, ligados à ética e honestidade na realização dos negócios. Aliado as forças estão as oportunidades que a empresa tem para alavancar seu negócio, a qual está intrinsecamente relacionada à abertura de novos mercados e a consequente captação de novos clientes.

Quanto à avaliação das fraquezas, evidenciou-se uma fragilidade da empresa por não apresentar processos estruturados e um banco de dados consolidados, consequências da falta de um planejamento estratégico, gestão financeira, gestão da qualidade e um plano de marketing. Com

relação às ameaças externas ao negócio, em suma referem-se principalmente a um mercado instável devido a constantes crises econômicas, o que aumenta o nível de inadimplentes.

Conclusão

A implementação de um planejamento estratégico é importante para uma revenda de automóveis por garantir uma consolidação de dados que podem ser utilizados para garantir tomadas de decisão coerentes com o cenário atual da empresa e sua perspectiva de futuro. A falta de um planejamento estratégico faz com que a empresa sofra com alterações no mercado, induzindo-a a agir por improviso e intuição, muitas vezes distanciando-a do atendimento ao seu objetivo e colocando em risco sua permanência no mercado. Este trabalho limita-se a uma proposta de estruturação de um planejamento estratégico, não sendo objeto de estudo a sua implementação, devido se tratar de uma proposta de longo prazo. Porém, ao concluir a estruturação deste planejamento, é possível garantir a empresa de venda de veículos, que a implementação do mesmo diminuirá as margens de risco na tomada de decisão anteriormente baseada apenas no “feeling” da direção.

Quando ocorrer de forma efetiva a implementação desta proposta, certamente proporcionará um diferencial competitivo perante seus concorrentes ao passo em que estará contando com uma missão, visão e valores bem estruturados, assim como terá metas e objetivos bem definidos e também um plano de ação que lhe direcionará para as ações a serem tomadas de modo a alcançar seus objetivos.

Além disso, contará com um maior e melhor controle financeiro, bem como uma melhor estratégia de marketing e divulgação de sua marca. Por se tratar de um projeto de longo prazo, proporcionará novas pesquisas, que poderão analisar o processo de implementação do planejamento estratégico proposto e também uma análise dos resultados obtidos após a adoção deste, de modo a comprovar a sua viabilidade para vendas de automóveis. Sugere-se uma sequência de estudos e melhoria de resultados.

Bibliografia

BONFIM, T. B. de S., Elaboração de um planejamento estratégico utilizando a ferramenta Balanced Scorecard em uma empresa de construção civil. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Engenharia Civil) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana-BA. 2012.

CARAVANTES, G. R.; PANNON C. C.; KLOECKNER M. C. ADMINISTRAÇÃO: Teorias e Processo. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2005.

- CERTO, S. C.; PETER, J. P. Administração Estratégica: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. Metodologia científica. São Paulo. Prentice Hall, 2007.
- CHIAVENATO, I. Administração estratégica em busca do desempenho superior: uma abordagem além do balanced scorecard I. São Paulo: Saraiva 2003.
- CHIAVENATO, I. SAPIRO, A. Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 3. ed Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 430 p.
- MARTINS, M. A. P. Gestão Educacional: Planejamento Estratégico e Marketing. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.
- OLIVEIRA, D. de P. R. de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- OLIVEIRA, D. de P. R. de. Planejamento estratégico, conceitos, metodologias e práticas. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- PRADO, D. Planejamento e controle de projetos. Nova Lima: INDG, 2004.
- SAMPAIO, C. H. Planejamento estratégico. 4. ed. Porto Alegre: Sebrae/RS, 2004.
- SOUZA, W; QUALHARINI, E. O planejamento Estratégico nas micro e pequenas empresas. Disponível em: . Acesso em: 25 out. 2012.
- THIOLENT, M. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Cortez, 2007.
- VALADARES, M. C. B. Planejamento estratégico empresarial, Editora Qualitymark, 2002.
- VASCONCELOS FILHO, P.; PAGNOCELLI D. Construindo estratégias para vencer. 7. ed. Rio de Janeiro. Campus, 2001.
- WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J.. Administração estratégica: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.

REMOÇÃO DO HERBICIDA 2,4-D DE SOLUÇÃO AQUOSA POR MEIO DE ADSORÇÃO COM BIOMASSA PROVENIENTE DE SEMENTE DE ACEROLA

Isabel Rauber Barth¹
Isaac dos S. Nunes²
Ederson Rossi Abaide³

O uso cada vez mais frequente de defensivos agrícolas nas lavouras brasileiras é consequência do modelo agrícola, baseado na monocultura altamente mecanizada. A necessidade da utilização de químicos no controle de pragas e ervas daninhas acarreta em prejuízos ao meio ambiente e faz com que seja necessária a adoção de práticas que minimizem os danos causados por estes produtos. O herbicida 2,4-D é um dos defensivos agrícolas mais comercializados para controlar diversas espécies de plantas e, uma vez que este contamina os corpos hídricos, faz-se necessário o emprego de técnicas alternativas que removam este poluente da água, já que as técnicas convencionais de tratamento são incapazes de removê-lo. Neste trabalho, empregou-se a técnica de adsorção em biomassa proveniente de semente de acerola com a finalidade de verificar sua eficiência na remoção do 2,4-D de solução aquosa. Com a utilização de biomassa impregnada em ácido fosfórico em soluções de pH 3, 5 e 7, verificou-se que a adsorção foi favorecida em valor de pH mais baixo, ocasionando a redução de 17,9% da concentração da solução de pH 3 após 1,5 h de ensaio.

Palavras-chave: Herbicida; 2,4-D; Adsorção; Biomassa; Acerola.

Introdução

Com a finalidade de combater as “pragas da lavoura”, o homem, intencionalmente, contamina o ambiente agrícola, que é seu local de trabalho, atingindo em maior ou menor intensidade a produção, os trabalhadores e o meio ambiente (PIGNATI, *et al.*, 2007).

O uso abusivo de agrotóxicos nas lavouras brasileiras é consequência do modelo agrícola em vigor no país, sustentado na monocultura e na produção em larga escala altamente mecanizada.

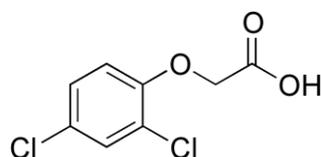
A região noroeste do estado do Rio Grande do Sul é campeã nacional no uso de agrotóxicos, especialistas locais inclusive relacionam casos de câncer na população local com a utilização excessiva e irregular desses produtos, uma vez que uma grande parcela dos trabalhadores não segue as instruções técnicas para o manejo dessas substâncias. Porém, não é apenas a exposição direta do trabalhador no campo que causa preocupação, a contaminação por agrotóxicos pode ocorrer por meio da alimentação, contaminação da água e ar (SPERB, 2016).

A toxicidade dos pesticidas e degradação de seus produtos caracterizam essas substâncias químicas como contaminantes do meio ambiente. Além disso, a remoção dos

pesticidas da água é uma das maiores preocupações ambientais nos últimos tempos (HAMEED, *et al.*, 2009).

O ácido 2,4-diclorofenoxiacético (2,4-D), cuja fórmula estrutural está ilustrada na Figura 1, é um herbicida comumente utilizado na agricultura para controlar uma grande variedade de plantas de folhas largas e gramíneas nas plantações, sendo comumente preferido pelo seu baixo custo e boa seletividade. Porém, é um poluente pouco biodegradável frequentemente detectado em corpos d'água em várias regiões do mundo (HAMEED, *et al.*, 2009).

Figura 1 - Fórmula estrutural 2,4-D



Fonte: Njoku *et al.* (2015)

Essa contaminação do ambiente, principalmente dos corpos hídricos, é indesejável mas pode ser controlada e prevenida por meio da adoção de práticas agrícolas que combinem a redução de pragas com a utilização dos agrotóxicos dentro dos critérios agrônômicos, ambientais e de saúde mais rígidos possíveis (PIGNATI, *et al.*, 2007).

Uma vez que o tratamento convencional de água não remove de maneira satisfatória os resíduos de pesticidas, faz-se necessário o desenvolvimento de técnicas alternativas que possibilitem essa remoção. Dentre esses métodos, pode-se citar a adsorção em carvão ativado, que é uma das tecnologias mais difundidas para tratar a água contaminada por pesticidas, corantes, entre outros. Diversos carvões ativados estão disponíveis comercialmente, mas o uso desses materiais é considerado de alto custo e difícil regeneração, o que incentiva a busca por adsorventes alternativos que tornem o processo eficaz (HAMEED, *et al.*, 2009).

Dentre os adsorventes alternativos, destacam-se as biomassas, que são resíduos vegetais provenientes de fontes renováveis e que apresentam propriedades adsorptivas para poluentes. Além disso, esses materiais são naturais, de baixo custo, renováveis e biodegradáveis.

O Brasil é o maior exportador e consumidor de acerola do mundo. Uma vez que 40% do volume de produção no processamento da acerola é composto por resíduo, faz-se necessário encontrar formas de aproveitar este resíduo, transformando-o em benefícios financeiros e reduzindo impactos ambientais (ARAÚJO *et al.*, 2014).

O propósito deste estudo foi avaliar a remoção do herbicida 2,4-D presente em soluções aquosas por meio de adsorção em biomassa de acerola seca modificada quimicamente por ácido fosfórico, utilizando soluções em três valores de pH.

1 Metodologia

No presente estudo, aplicou-se a técnica de bioadsorção utilizando a biomassa de semente de acerola triturada e seca, modificada quimicamente com ácido fosfórico, como adsorvente, para verificar a eficácia na eliminação ou redução do 2,4-D presente em solução aquosa.

1.1 Preparo das amostras sintéticas

Para os ensaios de adsorção, as amostras de água contendo o contaminante foram preparadas sinteticamente utilizando o padrão de 2,4-D com nível de pureza de 97% (Sigma-Aldrich), na concentração de 150 mg/L. Uma vez que os trabalhos de Njoku *et al.* (2015) e Rubbo (2015) verificaram que a adsorção do 2,4-D é mais satisfatória em valores de pH mais baixos, o pH das soluções foi ajustado em uma faixa de 3 a 7, por meio da adição de solução 3 M de hidróxido de sódio ou ácido clorídrico. Todas as amostras, como também as diluições para construir a curva de calibração foram realizadas utilizando água deionizada. O intervalo de concentrações para a construção da curva de calibração do espectrofotômetro UV-Vis (Shimadzu 2600) variou de 0 a 150 mg/L.

1.2 Preparo dos bioadsorventes

A matéria-prima utilizada como bioadsorvente foi semente de acerola moída da espécie *Malpighia emarginata*, proveniente de aceroleiras do município de Não-Me-Toque/RS. Para o preparo da biomassa adsorvente, a semente foi separada da polpa e lavada com água. Com o intuito de remover toda a água das amostras, as sementes foram colocadas em estufa (SPLabor SP-100/216) por 24 h a 105° C e, em seguida, trituradas em moinho de facas tipo Willey, em partículas de tamanho inferior a 1 mm. Realizou-se separação granulométrica em uma série de peneiras (Bertel Ind. Metalúrgica Ltda).

Uma vez que o processo de modificação química aumenta os sítios de adsorção do bioadsorvente, optou-se por impregnar a biomassa (diâmetro médio de partícula= 0,319 mm) com ácido fosfórico (H_3PO_4) 10%, com uma taxa de impregnação de ácido e amostra 2:1 (m/m), por 24 h e, então, colocou-se o material na estufa a 105° C durante 24 h. Para remover o excesso de ácido antes dos ensaios, essa biomassa foi lavada em água destilada com agitação durante 2,5 h, filtrada à vácuo e, em seguida, para remover a umidade, a mesma foi seca em estufa a 105° C por mais 24 h.

1.3 Caracterização dos bioadsorventes

Com o objetivo de analisar a superfície do bioadsorvente empregado, após a moagem, a biomassa foi caracterizada por Microscopia Eletrônica de Varredura (MEV) (JEOL JSM-IT 100, baixo vácuo, magnitude 130x). Realizou-se a caracterização da biomassa *in natura* e impregnada em ácido fosfórico (antes e após o ensaio de adsorção).

1.4 Experimentos de adsorção

Os ensaios de adsorção foram executados em uma mesa agitadora orbital (Cientec CT-145) à temperatura ambiente controlada (25° C). Para todos os ensaios, dispensaram-se 200 mL de solução de 2,4-D na concentração de 150 mg/L em frascos Erlenmeyer, juntamente com 0,2 g de biomassa. Os experimentos foram executados nos valores de pH ajustados em 3, 5 e 7. Destaca-se que realizaram-se ensaios utilizando apenas adsorvente e água deionizada com a finalidade de subtrair as interferências.

Todos os frascos Erlenmeyer carregados com soluções de adsorbato e adsorvente foram agitados na mesa agitadora a 60 rpm, sendo realizadas coletas em intervalos de 30 min com uma seringa equipada com filtro. A concentração das soluções foi medida no espectrofotômetro UV-Vis (Shimadzu 2600) em comprimento de onda de 283 nm, indicado no estudo de Njoku *et al.* (2015).

2 Resultados e discussão

2.1 Caracterização dos bioadsorventes

A biomassa de semente de acerola está ilustrada na Figura 2. A Figura 2.a mostra as sementes após estas serem separadas da polpa e secas em estufa a 105° C. Nas Figuras 2.b e 2.c estão apresentadas as frações da biomassa após a moagem e após a modificação química, respectivamente.

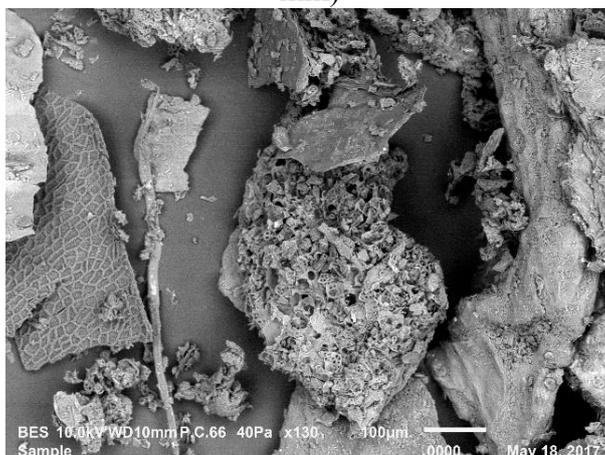
Figura 2 - Biomassa proveniente de semente de acerola a) separadas da polpa após secagem; b) moídas *in natura*; e c) impregnadas em H₃PO₄.



Fonte: Autores

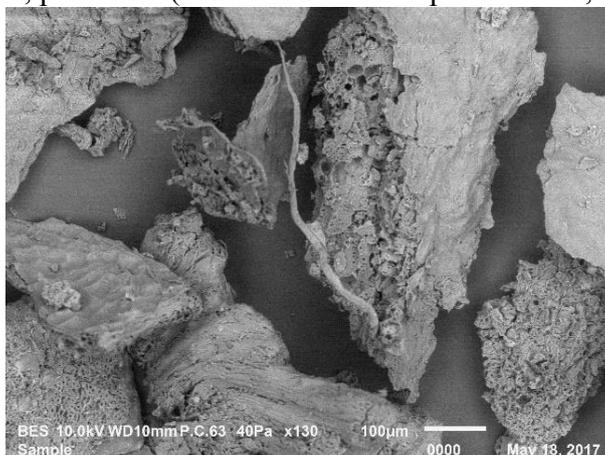
A caracterização dos adsorventes, realizada em Microscópio Eletrônico de Varredura, na condição de operação a baixo vácuo e com magnitude de ampliação de 130 vezes, pode ser observada nas Figuras 3 e 4. Na Figura 3 está demonstrada a caracterização do adsorvente *in natura* e na Figura 4 está caracterizado o adsorvente após modificação química antes do ensaio de adsorção.

Figura 3 - Caracterização do adsorvente *in natura* por MEV (diâmetro médio de partícula= 0,319 mm)



Fonte: Autores

Figura 4 - Caracterização do adsorvente impregnado em H_3PO_4 e lavado, antes do ensaio de adsorção, por MEV (diâmetro médio de partícula= 0,319 mm)



Fonte: Autores

Os resultados das análises das partículas por MEV, ilustrados acima, mostram que o material possui a superfície rugosa e a presença de elevada porosidade. De acordo com McCabe *et al.* (2005) e Gomide (1987), a rugosidade aumenta a área superficial das partículas, assim como também a porosidade apresenta o mesmo efeito. Este fato é relevante para a adsorção por se tratar de um fenômeno superficial, que ocorre em sólidos.

2.2 Experimentos de adsorção

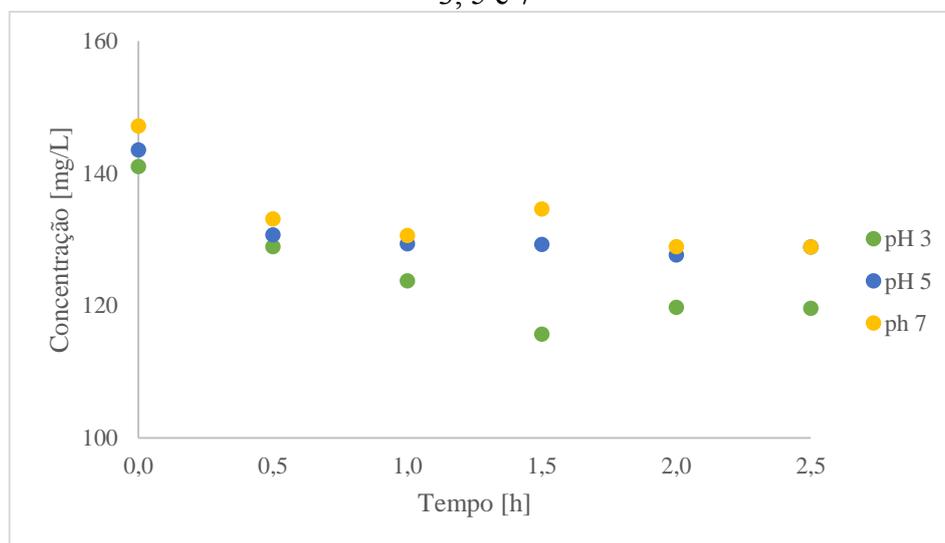
Os valores de redução da concentração de 2,4-D durante o ensaio de adsorção, realizado com biomassa impregnada com H_3PO_4 e lavada, nos três valores de pH estão descritos na Figura 5. Salienta-se que, passadas as 24 h entre o ajuste dos valores de pH das soluções e os ensaios de adsorção, os valores de concentração já apresentaram discrepâncias.

Com a realização deste ensaio, é possível afirmar que a solução de 2,4-D apresentou redução de concentração após os ensaios de adsorção nos três valores de pH (3, 5 e 7). Destaca-se que, na solução de pH 3, foi verificada a maior redução da concentração do herbicida em solução, igualmente ao observado no estudo de Njoku *et al.* (2015).

Destaca-se que a menor concentração da solução de herbicida em pH 3 foi aferida após 1,5 h de ensaio, cujo valor foi 115,68 mg/L. Este valor, quando comparado à concentração inicial da solução, indica uma redução equivalente a 17,9%. Nas coletas seguintes (2,0 h e 2,5 h), a redução apresentou-se menos satisfatória do que na coleta que foi realizada em 1,5 h, mas manteve-se

constante, apresentando um grau de redução médio de 15,1% em relação à concentração inicial de 2,4-D.

Figura 5 - Experimentos empregando biomassa impregnada com H_3PO_4 e lavada, em valores de pH 3, 5 e 7



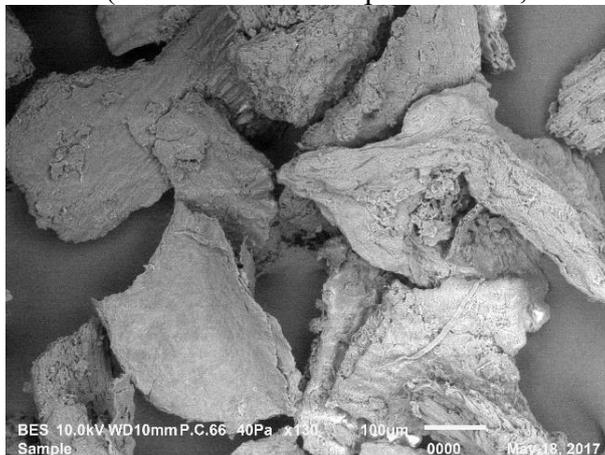
Fonte: Autora

Nos valores de pH 5 e 7, verificou-se que houve uma menor redução da concentração das soluções de 2,4-D. Na solução de pH 5, observou-se uma redução de poluente de 10,2% em relação à quantidade inicial e na solução com valor de pH 7, esta redução foi de 12,4%.

Conforme indicado por Njoku *et al.* (2015), o tempo de equilíbrio de adsorção do 2,4-D foi alcançado, para a melhor configuração experimental estudada pelos autores, com concentração de 50 mg/L, após decorridas, pelo menos, 4 h. Na concentração de 150 mg/L, o tempo de equilíbrio encontrado pelos autores é ainda maior. No presente estudo, este tempo não foi determinado devido à baixa redução da concentração do herbicida. Seria desejável que este valor de concentração tivesse apresentado maior redução nos primeiros instantes do ensaio, visto que inicialmente os sítios do adsorvente apresentam-se livres.

Por meio da análise da Figura 6, pode-se afirmar que o material empregado como adsorvente não apresentou modificações visíveis em sua estrutura após a adsorção, quando comparado ao material ilustrado na Figura 4. Isso deve-se, principalmente, ao fato de que não se obteve um elevado valor de adsorção. Pode-se citar também que, por ser um composto incolor, o 2,4-D dificilmente apresentaria mudanças muito significativas na superfície do sólido.

Figura 6 - Caracterização do adsorvente impregnado em H_3PO_4 e lavado após o ensaio de adsorção por MEV (diâmetro médio de partícula= 0,319 mm)



Fonte: Autora

Conclusões

Após a realização dos ensaios de adsorção do herbicida 2,4-D de solução aquosa por meio de semente de acerola, pode-se afirmar, de maneira geral, que a eficiência da adsorção para a remoção do poluente da água não foi satisfatória.

Verificou-se que maiores reduções na concentração de 2,4-D presente nas amostras aconteceram em valores de pH mais baixos. Nos ensaios realizados em pH 5 e 7, o percentual de redução de concentração diferiu muito pouco, sendo esta redução equivalente a 10,2% e 12,4%, respectivamente. Em solução com pH ajustado em 3, esta redução chegou a um valor médio de 15,1% em relação a concentração inicial do contaminante (nas coletas de 2,0 h e 2,5 h) antes do ensaio de adsorção, sendo a maior redução verificada no tempo de 1,5 h (17,9%). Este resultado de melhor adsorção em valores de pH mais baixos já era esperado devido a experimentos semelhantes citados na bibliografia.

Referências

ARAÚJO, K. O.; MONTES, A. C. R.; MARTINS, C. Z.; MASTA, I. B.; SILVA, P. B.; BARROZO, M. A. S. *Caracterização das sementes de acerola*. Uberlândia, 2014.

GOMIDE, R. *Operações Unitárias*. São Paulo: R. Gomide, 1987.

HAMEED, B. H.; SALMAN, J. M.; AHMAD, A. L. Adsorption isotherm and kinetic modeling of 2,4-D pesticide on activated carbon derived from data stones. *Journal of Hazardous Materials*, vol. 163, p. 121-126, 2009.

MCCABE, W. L.; SMITH, J. C.; HARRIOT, P. *Unit Operations of Chemical Engineering*. 7. ed. New York: McGraw-Hill Education, 2005.

NJOKU, V. O.; ISLAM, M. A.; ASIF, M.; HAMEED, B. H. Adsorption of 2,4-dichlorophenoxyacetic acid by mesoporous activated carbon prepared from H₃PO₄-activated langsat empty fruit bunch. *Journal of Environmental Management*, vol. 154, p. 138-144, 2015.

PIGNATI, W. A.; MACHADO, J. M. H.; CABRAL, J. F. Acidente rural ampliado: o caso das "chuvas" de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde - MT. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12, p. 105-114, 2007.

SPERB, P. *'Epidemia de câncer'? Alto índice de agricultores gaúchos doentes põe agrotóxicos em xeque*. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37041324>>. Acesso em 15 nov. 2016.

GT VI – DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A REALIDADE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS MUNICÍPIOS DO COREDE MISSÕES

Micheli dos Santos²⁷

Monize Sâmara Visentini²⁸

Mariele Juliane Kessler²⁹

Resumo

O presente artigo objetiva investigar a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a realidade da transparência passiva nos municípios do COREDE Missões, em seus portais eletrônicos, por meio da aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT). A pesquisa classifica-se como descritiva, de abordagem quantitativa. A partir dos dados coletados foi comprovado que apenas sete do total dos municípios investigados (Caibaté, Cerro Largo, Giruá, Porto Xavier, São Paulo das Missões, São Luiz Gonzaga e São Nicolau), correspondendo a 28%, regulamentaram a LAI por instrumento legal (Lei ou Decreto) e que 36% dos municípios foram considerados pouco transparentes na forma passiva. Com esses resultados, apresenta-se um diagnóstico da atual situação da transparência na gestão pública municipal no âmbito do COREDE Missões, permitindo aos cidadãos conhecer melhor o ambiente onde vivem e investem, a fim de que possam refletir sobre a eficiência na gestão pública e a suficiência ou não das informações disponibilizadas, para assim poder intervir no processo de formulação de políticas públicas que possam auxiliar no desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Transparência; Lei de Acesso à Informação; Municípios; Portais Eletrônicos; *Accountability*.

Introdução

A temática transparência na gestão pública vem ganhando destaque nos últimos anos, sendo o acesso à informação reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional como direito humano fundamental (CGU, 2013). Prova disso, foi a realização, no ano de 2003, da

²⁷ Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS) - Cerro Largo, RS. Especialista em Administração Estratégica (UNIASSELVI). Bacharel em Administração (URI). E-mail: micheli.santos@uffs.edu.br.

²⁸ Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS) - Cerro Largo, RS. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientadora. E-mail: monize.visentini@uffs.edu.br.

²⁹ Bolsista PROBIC – FAPERGS. Graduanda em Administração (UFFS) - Cerro Largo, RS. E-mail: marielekessler@hotmail.com.

Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (CNUCC), cujo texto foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e posteriormente promulgado pelo Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006, passando a vigorar no Brasil, com força de lei.

Para além do destaque internacional do direito de acesso à informação, outro fator que contribuiu para aceitação dessa prerrogativa foi à democratização de vários países a partir dos anos 90, aliada ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação - TICs que mudaram intensamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela. Em 1990 apenas treze países haviam adotado esse tipo de lei, enquanto que atualmente cerca de noventa países de todas as regiões do mundo já possuem leis nacionais de acesso à informação (CGU, 2013).

De acordo com o Angélico (2012), a implantação de uma lei de acesso à informação pode ser realizada em um processo “de cima para baixo” ou de “baixo para cima” e no Brasil esta implantação ocorreu em um processo “de cima para baixo”, separando as figuras formuladoras das políticas das figuras que executam estas políticas. Neste cenário, o que motiva a realização deste trabalho é a ideia de que mais do que atender as prerrogativas legais impostas pela legislação vigente, deve-se permitir que a transparência na gestão pública, através da disponibilização do acesso à informação, se constitua em uma política de gestão que garanta o exercício da cidadania e o consequente controle social. Com foco no nível municipal, foi abordada a questão da regulamentação da Lei de Acesso à Informação e a transparência passiva, considerando que a implantação da lei não se encerra no processo de criação de Portais ou Sistemas de Informação ao Cidadão - SIC`s, pelo contrário, a implementação da Lei é o início de um diálogo contínuo entre a Administração Pública e a sociedade, na busca por melhores caminhos para a gestão pública (CGU, 2013).

Assim, ao analisar a gestão pública em nível municipal, prioriza-se o espaço local; mesmo sabendo da importância das políticas macro é em âmbito local que a vida flui, que as pessoas interagem e preocupam-se com os problemas que querem ver resolvidos, sendo fundamental valorizar este espaço para viabilizar a prática da cidadania, facilitar a vida social e, o desenvolvimento local (ABREU; LEOPOLDINO; MELO, 2008).

1. Transparência na gestão pública

O foco da transparência está em minimizar a discordância informacional entre os cidadãos e os gestores públicos, por meio de ações que exibem as atividades destes gestores. Há transparência

na divulgação de uma informação quando esta é disponibilizada sem ressalvas, incluindo todos os elementos relevantes, compreensível, confiável, de qualidade e de forma que permita aos interessados darem contribuições a seu respeito (LOYA, 2004). Em um sistema óptico, transparência é a propriedade de ser transparente. Isso quer dizer que o sistema permite que a luz vá de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto (CRUZ, 2010, p.24).

O objetivo da transparência deve ser garantir ao cidadão, de forma individual, o acesso às informações que transmitam o desempenho dos governantes, explicitando as ações que estão em andamento, às executadas em períodos anteriores e as que estão em fase de planejamento, através de ampla divulgação por meio eletrônico e realização de audiências públicas, onde devem ser disponibilizados os planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas (SILVA, 2009). A informação deve estar disponível a qualquer tempo, sendo que um governo transparente não se limita apenas em disponibilizar informações relacionadas à sua gestão, mas também a deixar disponíveis informações de gestões anteriores a sua, para que os cidadãos tenham a possibilidade de traçar um paralelo que lhes permita acompanhar a evolução da máquina pública (SILVA, 2009).

Desta forma, a transparência torna-se um dos fragmentos da publicidade, garantida pela Lei Complementar 131/2009 - Lei da Transparência, porém, engloba mais que o princípio da publicidade, previsto na Constituição Federal de 1988, pois traz a possibilidade da participação do cidadão na gestão pública, permitindo ao mesmo conhecer e intervir nos projetos, planos e ações públicas. Seu propósito é vedar ações imprevistas e impróprias como, por exemplo, o uso indevido do patrimônio público, por parte dos gestores, ampliando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, com a finalidade de construir um país mais democrático, propiciando à sociedade desempenhar o controle social, colaborando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente (SOUZA et al., 2009).

Em geral, a legislação brasileira tem normatizado elementos mínimos que devem ser considerados no exercício da transparência pelos gestores públicos, priorizando a chamada transparência fiscal. A Lei 12.527/2011 (conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI) foi implantada a nível nacional, como uma política pública de transparência e *accountability*, cuja aplicabilidade se dá a todas as unidades federativas. Tal dispositivo garante ao cidadão um direito constitucional, ao mesmo tempo em que impõe à União, seus entes, Estados e Municípios a

responsabilidade pelo seu atendimento. A legislação obriga além do cumprimento da transparência ativa³⁰, já exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o cumprimento da transparência passiva³¹.

Segundo Gomes Filho (2005), ao implementar qualquer política de transparência na gestão pública deve-se considerar duas perspectivas, sendo a primeira relacionada a disposição de abertura por parte de quem é detentor do poder, no sentido de retirar obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder é exercido; e a segunda referente a disposição de informar, disponibilizando informações suficientes a visibilidade do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

Diante do exposto, conceitua-se a expressão “acesso à informação pública” como à materialização do conceito de transparência pública (ANGÉLICO, 2012), podendo-se dizer que somente existe transparência na gestão pública se houver a possibilidade de participação do cidadão (CASALI, 2014). Nesta perspectiva, transparência tem como função deixar-se visível, indo muito além da simples disponibilização de informações, sendo necessária a possibilidade de interação entre o ente que divulga estas informações e o sujeito social que se interessa por tal informação (CASALI, 2014).

Nestes sentido, criada pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para mensurar a transparência pública em estados e municípios brasileiros, com o propósito de investigar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A aplicação desta metodologia oferece a divulgação de uma métrica, que atribui uma nota de 0 a 10 pontos, sendo 25% da nota atribuída para a regulamentação da LAI e 75% para a efetiva existência e atuação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC).

Mesmo a EBT sendo uma metodologia recentemente criada, pesquisadores a tem utilizado para investigar como os municípios do Brasil vêm atendendo suas obrigações frente à LAI, citando-se Dantas (2015) que realizou um estudo de caso sobre transparência e controle social na gestão pública brasileira, com base na legislação, ferramentas e avanços recentes; e Arruda (2016), que

³⁰ De acordo com o Art. 7º do Decreto Nº 7.724/2012, “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Nº 12.527/2011”.

³¹ O Art. 9º do Decreto Nº 7.724/2012, prevê que, “os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, com o objetivo de: atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e receber e registrar pedidos de acesso à informação”. Segundo Hoch, Rigui e Silva (2012), a transparência passiva refere-se ao meio pelo qual o poder público é provocado mediante requerimento do cidadão, a fornecer informações detalhadas de seu interesse.

investigou a transparência subnacional, através das variáveis determinantes para o atendimento da LAI nos municípios brasileiros.

2. Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, a qual de acordo com Gil (2008) busca descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, a partir da utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados como questionários, entrevistas e a observação. Neste caso, a coleta de dados foi realizada nos portais eletrônicos das 25 prefeituras municipais que pertencem ao COREDE Missões, para verificação do grau de cumprimento às normas da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), por meio da aplicação da EBT (Escala Brasil Transparente) e a realidade da transparência passiva. Desta forma, trata-se de uma pesquisa quantitativa, que segundo Malhotra (2001, p. 155) “procura quantificar os dados e aplica alguma forma de análise estatística”.

Considerando o tamanho da amostra, optou-se por realizar um estudo censitário, no qual os parâmetros de demarcação da população a ser investigada são denominados de parâmetros populacionais, que se constituem basicamente de números, como por exemplo a proporção de consumidores fiéis a uma determinada marca, e neste caso abrangendo a contagem completa dos elementos da população amostral, tendo em vista ser uma técnica sugerida para populações pequenas (MALHOTRA, 2001).

Os portais eletrônicos foram observados e avaliados no período de outubro de 2016 a março de 2017, primeiro na coleta de dados e depois na revisão da coleta, utilizando como parâmetro para o recolhimento dos dados a avaliação da regulamentação da LAI e a transparência passiva, por meio da existência e funcionamento do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), através da resposta do questionamento constante no Quadro 1.

Quadro 1 - Ficha Técnica de avaliação dos portais eletrônicos, com base na EBT.

Nº	Fato	Capitulação Legal
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11

4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que se foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11

Fonte: CGU (2015).

Para tratamento dos dados, foi utilizada a estatística descritiva, constituída de um conjunto de métodos destinados à organização e descrição dos dados através de indicadores sintéticos ou sumários (SILVESTRE, 2007). Os dados foram tabulados, filtrados e analisados em planilha do Microsoft Excel.

3. Resultados

Com base nos critérios de avaliação e na análise documental realizada nos ambientes *web*, atendendo ao questionamento 1 (Quadro 1), foi comprovado que apenas sete do total dos municípios investigados (Caibaté, Cerro Largo, Giruá, Porto Xavier, São Paulo das Missões, São Luiz Gonzaga e São Nicolau), correspondendo a 28%, regulamentaram a LAI por instrumento legal (Lei ou Decreto),

O simples fato de regulamentar através de dispositivo legal o acesso à informação não garante que o mesmo esteja ocorrendo na prática. Daí a importância da transparência passiva, entendida como a obrigação do Estado em disponibilizar a todo o cidadão que solicite o acesso a documentos oficiais, exceto aqueles protegidos em razão de segurança nacional, direitos de terceiros ou segurança pública (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO; 2015).

Atendendo as questões 2, 3 e 4 do Quadro 1, nota-se que a Legislação que regulamenta o acesso à informação nos municípios que se adequaram a LAI, em geral tem atendido o que ela preconiza. Quanto à localização no portal, da indicação quanto à existência de um SIC Físico para

atendimento presencial ao cidadão, apenas dois municípios não cumprem com este quesito, Bossoroca e Salvador das Missões. Quanto a questão 5, os requisitos necessários para que o cidadão possa efetuar um pedido de acesso à informação de forma presencial é o nome do órgão para a entrega do pedido, endereço, telefone, horários de funcionamento e o agente público responsável pelo portal de acesso à informação.

Respondendo do questionamento 6 ao 10, do Quadro 1, foram enviados aos 25 municípios, via SIC eletrônico, quatro pedidos reais de acesso à informação, em quatro áreas distintas, conforme orientação metodológica do guia de aplicação da EBT (CGU, 2015), conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 - Pedidos reais de acesso à informação, encaminhados aos municípios do COREDE Missões.

Área	Pedido de Acesso
Saúde	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com os hospitais mantidos pelo governo do estado que disponibilizam atualmente o tratamento de quimioterapia.
Educação	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação contendo as escolas da rede estadual de ensino, que possuem Educação para Jovens e Adultos (EJA), atualmente em funcionamento.
Assistência Social	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com os programas de governo na área da assistência social que deverão ser executados no exercício de 2016.
Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Venho, por meio desta solicitação, pedir que me seja enviado o normativo (Decreto e/ou Lei Municipal) que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no município. Caso não exista, solicito que seja informado também.

Fonte: Adaptado de CGU (2015).

Por meio do encaminhamento destes pedidos de acesso, foi possível observar a realidade do cumprimento da transparência passiva pelas prefeituras municipais, e considerando o tempo disponibilizado para as respostas ao pedido que é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, de acordo com a própria Lei 12.527/2011, os mesmos foram encaminhados por via eletrônica, recebendo avaliação no período de 06/10/2016 a 21/11/2016 e posteriormente revisados no período de janeiro a março de 2017.

Ao que se refere aos meios para efetivar o pedido de informação, a forma mais frequente de solicitação encontrada foi o e-SIC, correspondendo a 84% da amostra, ou seja 21 municípios. Nos outros 4 municípios (Bossoroca, Dezesseis de Novembro, São Pedro do Butiá e Ubiretama) pode-se encaminhar o pedido por meio de formulários eletrônicos no “Fale Conosco” ou na Ouvidoria, canais que representam modelos básicos de interação em portais eletrônicos institucionais, sendo possível encaminhar o pedido de informação, conforme detalhado no Quadro 3, a todos os municípios. Como resultado, tem-se o Quadro 3 que representa o retorno dos municípios para cada um destes pedidos.

Quadro 3 - Monitoramento de respostas aos pedidos de acesso à informação.

Município	Cumpre os prazos para resposta das solicitações?				Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?			
	Resposta no prazo da 1ª pergunta: "Saúde"	Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Educação"	Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Assistência Social"	Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamentação da LAI"	Resposta satisfatória da 1ª pergunta: "Saúde"	Resposta satisfatória da 2ª pergunta: "Educação"	Resposta satisfatória da 3ª pergunta: "Assistência Social"	Resposta satisfatória da 4ª pergunta: "Regulamentação da LAI"
Bossoroca	X	X			X	X		
Caibaté	X	X		X	X	X		X
Cerro Largo	X	X		X	X	X		X
Dezesseis de Novembro								
Entre Ijuís								
Eugênio de Castro	X	X	X	X	X	X	Parcialmente	X
Garruchos								
Giruá	X	X	X	X	X	X	Parcialmente	X
Guarani das Missões								
Mato Queimado	X	X	X	X	X	X	X	X
Pirapó								
Porto Xavier	X	X	X	X	X	X	X	X
Rolador	X				X			
Roque Gonzales								
Salvador das Missões								
Santo Ângelo	X	X	X	X	Parcialmente	Parcialmente	X	X
Santo Antônio das Missões	X	X	X	X	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	
São Luiz Gonzaga	X	X		X	Parcialmente	Parcialmente		X
São Miguel das Missões								
São Nicolau	X	X	X	X	X	Parcialmente	X	X
São Paulo das Missões	X	X	X	X	X	X	Parcialmente	X
São Pedro do Butiá	X		X		X		X	
Sete de Setembro								
Ubiretama	X	X	X	X	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	X
Vitória das Missões	X	X		X	X	X		X

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

De acordo com o Quadro 3, observou-se que 9 municípios (36%) não atenderam ao pedido de acesso à informação, deixando de cumprir com a transparência passiva, isto é, para estes municípios a solicitação foi encaminhada via portal eletrônico, mas não houve atendimento a solicitação. Essa é a realidade dos seguintes municípios da região: Dezesseis de Novembro, Entre Ijuís, Garruchos, Guarani das Missões, Pirapó, Roque Gonzales, Salvador das Missões, São Miguel das Missões e Sete de Setembro.

Em uma pesquisa desenvolvida por Raupp (2016) sobre a realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros, os resultados apresentam índices bem maiores, apontando que (73,85%) das prefeituras não atendem aos pedidos de informações encaminhados ou atendem de forma considerada insuficiente e fora do prazo legal. Michener, Moncau e Velasco (2014), realizaram duas avaliações para analisar a aplicação da LAI, onde enviaram 717 pedidos de acesso à informação, sendo 453 deles na avaliação geral e 264 na avaliação do Poder Judiciário, para 173 órgãos públicos dos três poderes e de oito unidades federativas (nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como em suas respectivas capitais, além do Distrito Federal e da União). Houve variação considerável entre as diversas unidades federativas, sendo que na pesquisa geral, apenas 315 pedidos (69%) foram respondidos e no Judiciário, apenas 160 (61%), sendo que destes somente 69 (26%) foram considerados como respostas suficientes. Os resultados da pesquisa de Michener, Moncau e Velasco (2014), coadunam com a pesquisa em curso, sendo que em média, um de cada três pedidos encaminhados foi completamente ignorado, alcançando uma taxa de 33% de não atendimento aos pedidos de acesso a informação.

O fato de as prefeituras não atenderem as solicitações encaminhadas, negligenciando ao pedido de acesso a informação por parte dos pesquisadores (no caso representando um cidadão comum), vem a confirmar o que afirmam Portella e Côrtes (2015, p. 1106), que “não há outra alternativa a considerar senão a de equiparar um SIC-eletrônico inoperante à inexistência de tal sistema, ao menos para fins de enquadramento normativo”. Para estes autores, não há valor nenhum na criação e implantação de uma página indicativa do SIC, se os cidadãos não forem atendidos em suas consultas, pois a finalidade deste instrumento virtual é incentivar e estreitar a relação entre governo e cidadão, além de proporcionar maior praticidade no exercício da cidadania e participação popular.

Em 14 dos municípios, correspondendo a 56% da amostra, os pedidos de acesso foram atendidos parcialmente³²: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Eugênio de Castro, Giruá, Rolador, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Ubiretama e Vitória das Missões. Este resultado corrobora com o estudo de Pinho (2008), em nove portais eletrônicos dos estados considerados mais desenvolvidos do país e do Distrito Federal, onde constatou que o problema não é de falta de tecnologia, não que esta não deva ser aperfeiçoada e melhorada constantemente, mas sim de cultura política e desenvolvimento político, o

³² Classificação dada à resposta a pedido de acesso em que a informação solicitada foi franqueada parcialmente ao requerente (CGU, 2015).

que tem impedido os governos de incorporar a cultura de utilização das TICs. Raupp (2016) ao investigar a realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros, observou que o descumprimento da LAI ocorre na maioria dos municípios, ora por problemas no portal, ora por problemas no retorno às solicitações de informações.

E, somente em 2 municípios, correspondendo a (8%) do total da amostra, os pedidos de acesso à informação foram totalmente atendidos: Porto Xavier e Mato Queimado. Este resultado corrobora com o estudo de Raupp (2016), que mesmo tendo identificado taxas de respostas correspondentes a 22,26%, afirma haver uma inversão entre a regra e a exceção, pelo fato de ser a minoria dos municípios os que atendem a legislação, quando deveria ocorrer o contrário. A Tabela 1 apresenta um resumo da transparência passiva dos municípios do COREDE Missões.

Tabela 1 - Síntese da transparência passiva dos municípios do COREDE Missões.

Categorias	Nº.	Percentual
Municípios em que não foi possível encaminhar o pedido de acesso à informação.	0	0%
Municípios cuja solicitação foi encaminhada, mas não houve retorno.	9	36%
Municípios em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno parcial.	14	56%
Municípios em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório.	2	8%
Total	25	100%

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

De modo geral, compreende-se a partir da Tabela 1 que 36% dos municípios foram considerados pouco transparentes na forma passiva. Em 56% dos municípios houve retorno parcial aos pedidos de acesso à informação, sendo assim considerados por não atenderem plenamente ao que foi solicitado, encaminhando resposta que não atendia ao requerido e somente (8%) dos municípios podem ser considerados transparentes na forma passiva. O mau desempenho dos municípios na questão da transparência passiva inviabiliza a essência da LAI, visto que esta legislação versa sobre a regulamentação da transparência passiva e sobre a classificação de documentos, além de incorporar informações obrigatórias a efetivação da transparência ativa (ARRUDA, 2016).

Considerações Finais

Este estudo teve por objetivo verificar o grau de cumprimento às normas da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a realidade da transparência passiva, por meio da aplicação da EBT nos portais eletrônicos dos municípios do COREDE Missões. Pode-se mencionar que a realidade dos

municípios investigados não se apresenta de forma satisfatória, sendo que 36% não atenderam ao pedido de acesso à informação, deixando de cumprir com a transparência passiva, 56% atenderam parcialmente e apenas 8% do total da amostra, atendeu totalmente aos pedidos de acesso.

Constatou-se que muito se tem a avançar para que na região de abrangência do COREDE Missões alcance efetividade a LAI, de forma que a mesma não seja considerada como uma obrigação jurídica, mas como uma política pública de transparência e *accountability*, que permita através da disponibilização do acesso à informação o exercício da cidadania e o consequente controle social. Nesta perspectiva, Araújo e Mello (2016), em uma avaliação da lei de acesso à informação brasileira, discorrem sobre a prevalência nos municípios de uma “cultura do *pen drive*”, a qual não se trata somente da cultura do sigilo, mas da prática da apropriação pessoal, por parte do servidor público, da informação sob seu gerenciamento. Este servidor não compartilha a informação nem sequer com os demais servidores, muito menos com o cidadão.

Uma pesquisa sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro, foi promovida pela Controladoria-Geral da União - CGU (CGU, 2011) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com servidores públicos, para avaliar a política de acesso à informação pública. Os resultados apontam que, ainda que os servidores percebam como adequada a política de transparência e acesso às informações, a cultura do segredo permanecia nas várias opiniões quanto aos fatores negativos à concretização da legislação de acesso e transparência. Um exemplo demonstrado contempla as solicitações excessivas e descabidas, má utilização das informações, vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesse bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados e o uso político das informações obtidas. Por outro lado, os participantes reconheceram pontos positivos que poderiam ocorrer da legislação, como por exemplo, mais transparência sobre as atividades da Administração Pública, redução, combate e prevenção da corrupção e fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública (CGU, 2011).

Os resultados obtidos contribuem no campo prático e teórico. Em termos práticos, apresenta-se um diagnóstico da regulamentação da LAI e da atual situação da transparência passiva na gestão pública municipal no âmbito do COREDE Missões, permitindo aos cidadãos conhecer melhor o ambiente onde vivem e investem, afim de que possam refletir sobre a eficiência na gestão pública e a suficiência ou não das informações disponibilizadas, para assim poder intervir no processo de formulação de políticas públicas que possam auxiliar no desenvolvimento regional. Teoricamente os

resultados da pesquisa contribuem no sentido de propor-se a investigar um tema que segundo Raupp (2016, p.49) “é evidente a carência de estudos sobre transparência, particularmente em relação à transparência passiva, tema discutido de forma incipiente em eventos e periódicos nacionais”.

Cabe destacar que ainda que o estudo tenha rigor metodológico, é necessário apontar suas limitações. Uma delas é o fato de no ano de 2016 ter ocorrido eleições para o pleito municipal, acarretando na mudança de governo na maioria dos municípios que compõe a amostra, o que pode ter influenciado no atendimento aos pedidos de acesso. Outra limitação diz respeito à exiguidade de pesquisas sobre a transparência passiva e a falta de uniformidade na apresentação dos conteúdos nos portais eletrônicos, surgindo destas limitações campo para futuras pesquisas.

Referências

ABREU, J. C. A. de; LEOPOLDINO, C. B.; MELO, D. R. A. Democracia Participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos municípios da Região das Agulhas Negras/RJ. In: EnAPG - Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador/BA – 12 a 14 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG267.pdf>>. Acesso em: Mar. 2017.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, T. F.; MELLO, M. T. L. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 2, jul. 2016, p. 113-134, 2016.

ARRUDA, C. E. G. de. **Transparência Subnacional**: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo. 2016.

BRASIL. **Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Decreto Nº 348, de 18 de maio de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-348-18-maio-2005-536880-convencao-28439-pl.html>>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Decreto Nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Lei da Transparência**. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Lei de Acesso a Informações Públicas.** Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: jul. 2016.

CASALI, C. J. L. **Portal Transparência Bahia: um passo para a construção de um estado mais transparente.** 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

CGU – Controladoria Geral da União. **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro.** Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. **Escala Brasil Transparente.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** 1ª Edição. Brasília – DF. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

CRUZ, C. F. da. **Transparência da Gestão Pública Municipal:** Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Rio de Janeiro, 2010.

DANTAS, Cristovan Grazina. **Transparência e Controle Social na Gestão Pública Brasileira:** um estudo de caso da legislação, ferramentas e avanços recentes. 2015. 63 f. Trabalho Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile. 2005.

LOYA, M. Á. V. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México. **México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados em Administración Pública y Política Pública,** 2004.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing:** uma orientação aplicada. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MICHENER, R. G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. B. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da lei de acesso à informação**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.

PINHO, J. A. G. de. Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. **Revista VeraCidade**, v. 3, n. 3, p. 1-20, 2008.

PORTELLA, A.; CÔRTEZ, A. Q. Análise crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, nº 03. pp.1092-1111, 2015.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios Brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. UFSC, Florianópolis, v.13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVESTRE, A. L.. **Análise de Dados, Estatística Descritiva**. Lisboa: Escolar Editora, 2007.

SOUZA, A. C. et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus. Paripiranga**, v. 2, n. 5, p. 6-20, 2009.

ZUCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

A REPONSABILIDADE SOCIAL E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: AS AÇÕES DA URI CERRO LARGO NO CONTEXTO SOCIAL

Roberto Ajala³³
Raquel Borghetti³⁴
Lucas Zorzo³⁵
Luciana Scherer³⁶
Edson Bolzan³⁷

Resumo:

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) completa, no ano de 2017, seus 25 anos no município de Cerro Largo, tendo como missão institucional, a formação de profissionais baseados na ética e no comprometimento com a comunidade. A partir de movimentos da sociedade, que passam a exigir um novo papel das organizações, que extrapolam a geração de lucros e empregos, e que fazem surgir as discussões sobre Responsabilidade Social das Organizações, as universidades não passam às margens dessas novas expectativas sobre as atuações organizacionais, surgindo a noção de Responsabilidade Social Universitária. Em discussão análoga, uma das funções das universidades passa a ser considerada terreno fértil para as ações que perfazem um elo entre essas instituições e a sociedade, e portanto, a relação da extensão universitária, como reflexo da relação universidade e sociedade. Com esse posicionamento epistemológico se constrói o estudo com o objetivo de apresentar um relato de experiência dessa atuação de extensão universitária e responsabilidade social executadas por discentes, docentes e técnicos-administrativos desta instituição. Tais ações são conduzidas pelos pressupostos teóricos da Extensão Universitária, da Responsabilidade Social e Responsabilidade Social Universitária, com vistas à construção de um processo educativo para a intervenção no desenvolvimento de Cerro Largo e região adjacente.

Palavras chave: URI Cerro Largo. Extensão Universitária. Responsabilidade Social. Responsabilidade Social Universitária. Desenvolvimento.

Introdução

Ao longo tempo as relações entre organizações e sociedade vêm se transformando, e alterando as demandas recíprocas. Em meio às pressões impostas às organizações a responsabilidade social tornou-se fundamental para o desenvolvimento e crescimento das organizações visto que a sociedade exige uma postura ética e social das mesmas. Neste contexto de cobranças e pressões externas por práticas sociais que evidenciem a responsabilidade social das organizações, inserem-se as Instituições

³³Mestre em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Coordenador do Curso de Administração da URI Cerro Largo. Mail: roberto@uri-cl.com.br

³⁴Mestra em Desenvolvimento (UNIJUÍ). Professora da URI Cerro Largo Mail: borghettiadministrativo@via-rs.net

³⁵Mestre em Ciências Contábeis (UNISINOS). Professor da URI, Cerro Largo Mail: lucasszorzo@gmail.com

³⁶Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Professora da URI Cerro Largo Mail: lucianascherer@yahoo.com.br

³⁷Mestrando em Gestão Estratégica das Organizações (URI). Professor e Diretor Geral da URI Cerro Largo. Mail: bolzanedson@via-rs.net

de Ensino Superior que são organizações focadas na Educação e formação de seres humanos. Como formadoras de profissionais, as IES tem importante papel na formação dos seus alunos em contextos que extrapolam as habilidades e competências técnico-científicas, abordando também conhecimentos sobre a comunidade, questões sociais, ambientais, culturais e de postura ética e engajada. Sendo assim cabe às universidades trazerem ao conhecimento dos seus alunos os problemas da sociedade em geral e de forma particular da sua região ou cidade para que através destes possam ser criadas soluções viáveis, inovações e a responsabilidade com a sociedade de forma geral.

A Universidade Regional do Alto Uruguai e Missões – Extensão Cerro Largo, desde a sua concepção, tem definido como um dos princípios de sua atuação a relação estreita com a comunidade local. Isto significa avançar nas ações de extensão, promovendo uma integração entre os conhecimentos acadêmicos, as problemáticas locais e participação na comunidade.

Neste sentido, a abordagem de responsabilidade social neste artigo é construída a partir dos conceitos de extensão universitária e leva em consideração os benefícios para a IES e para os participantes discentes e docentes e para a sociedade. Por meio da extensão universitária, que é alicerçada no diálogo, é possível realizar o processo de interação social, ou seja, o empoderamento das representações coletivas, por meio da combinação entre a teoria e a prática social.

A experiência relatada faz-se a partir de um conjunto de 5 ações realizadas no âmbito da extensão universitária com ações de responsabilidade social na URI – Cerro Largo: Curso de Microsoft Excel®, o Natal Solidário, a Campanha de Doação de Sangue, a Campanha Criança Vestida, Criança Feliz e a Campanha de Agasalho e Alimentos. O objetivo desse artigo, portanto, é apresentar as ações a partir do referencial teórico que posiciona a extensão universitária como ações de responsabilidade social universitária.

Este artigo é relevante no contexto do desenvolvimento local por três razões principais. A primeira, diz respeito à sistematização de um trabalho que, embora embrionário, serve de referência para a formação de pessoas preocupadas com a problemática socioeconômica da comunidade em que estão envolvidos. A segunda é a apresentação de uma experiência que está sendo construída e que a partir disso pode servir de inspiração para novos estudos e novas práticas de intervenção na realidade concreta, o que atende às atuais características do processo de ensino-aprendizagem de um profissional com formação ética. E, a terceira é a preocupação da área de ensino, pesquisa e extensão em Administração e Contabilidade em difundir casos e metodologias que possuem perspectivas metodológicas e epistemológicas coerentes com a realidade do docente, do discente, e demais integrantes da instituição de ensino.

As opções metodológicas são as próprias das ciências sociais aplicadas, de estilo qualitativo com a realização de um relato de experiência, o qual caracteriza-se como sendo obrigatório a demonstração de uma experiência prática para maior compreensão e fundamentação de uma teoria (CESED, S/D. p. 1).

A estrutura do estudo está dividida em 3 partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira, faz-se a contextualização da URI –Cerro Largo, com seu histórico de formação e características atuais. A segunda, traz os referenciais de análise: responsabilidade social, extensão universitária e responsabilidade social universitária. Na sequência apresentam-se as 5 ações de responsabilidade social universitária desenvolvidas pela comunidade acadêmica da URI Cerro Largo.

1 Uri Cerro Largo: histórico e características atuais

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI) é uma instituição integrada, regional, comunitária e multicâmpus, reconhecida pela Portaria nº 708 de 19 de maio de 1992, e tem como missão “*Formar pessoal ético competente, capaz de construir o conhecimento, promover a cultura, o intercâmbio, a fim de desenvolver a consciência coletiva na busca contínua da valorização e solidariedade humana*”. A URI - Extensão de Cerro Largo, está inserida no município de Cerro Largo e região desde o reconhecimento da Universidade e identifica-se como uma instituição comprometida com o desenvolvimento e o futuro da região onde atua, reconhecendo a necessidade de preparar pessoas para enfrentar os desafios na condução de sua missão institucional, planejando suas ações de modo a atender as necessidades educacionais.

A Unidade de Cerro Largo, contribui com a inclusão social e o desenvolvimento econômico e social da região pela proposta de um ensino diferenciado. O seu centro de interesse e busca permanente converge para o ensino superior caracterizado pelo compromisso de entregar à comunidade egressos com condições de atuar, de forma eficaz e a partir de uma formação sólida, atual e humana, nas demandas das organizações e na transformação da realidade social por intermédio do uso de seus conhecimentos adquiridos.

A URI traz em sua bagagem o papel de impulsionadora do desenvolvimento social e regional, pois sendo uma Universidade comunitária, cumpre sua missão, também, como fator de mudança cultural, imprescindível diante deste mundo cada vez mais globalizado, na área econômica e cultural. Assim a Universidade assume o papel de preparar novos profissionais gerando e difundindo conhecimento, informação e tecnologia para os setores.

Neste contexto, temos a URI buscando cumprir seu papel social na comunidade em que está

inserida, dando ênfase aos seus projetos de extensão, pois a extensão é vista como uma forma de interação universidade-comunidade, num processo educativo, cultural e científico que articula ensino e pesquisa de forma harmônica e estabelece ação transformadora na relação de troca de informações e saberes. Dessa forma, as políticas de extensão na URI, envolvem e criam condições para a formação de cidadãos capazes de integrar-se as ações que promovam o desenvolvimento sustentável da comunidade, difundindo e transferindo conhecimento.

2 Referenciais de Análise

Os referenciais de análise utilizados nesse artigo estão alicerçados em uma perspectiva que vai além da epistemologia sobre a atuação da universidade, focando na atuação que extrapola a formação profissional, ou seja, a formação do profissional na sua concepção de ator integrante de uma comunidade.

Nesse sentido, recorre-se a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, colocada na Constituição Federal de 1988 como um princípio a ser seguido, já que no artigo 207, estabelece-se que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1998). Esse princípio, hoje, coloca-se como um requisito para as instituições serem consideradas universidades (MOITA e ANDRADE, 2013) e portanto pode ser um ponto de partida para posicionar as funções da universidade no contexto atual. Sendo esse tripé apontado como caminho elementar para a construção de uma universidade de bom nível acadêmico (PUCCI, 1991), o mesmo deve ser integrado, nunca compartimentado, devem ser equivalentes e sempre merecem igualdade de tratamento por parte das instituições de ensino superior (RAYS, 2003; MOITA e ANDRADE, 2013).

O entendimento sobre extensão universitária, conforme estabelecido no I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão em 1987 foi corroborado no Plano Nacional de Extensão Universitária:

A Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. [...] é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados, acadêmico e popular, terá como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. (FORPROEX, 2000-2001, p. 5).

A extensão universitária, se por muito tempo fora colocada como uma função menos importante, passa, neste novo contexto a ser integrante de todo um processo que possibilita a relação

da universidade com uma realidade concreta, com os saberes e situações que encontram-se na sociedade e não necessariamente nas salas de aula e laboratórios, mas também percebendo-se o contexto social ao qual se está inserido. Por meio do referido tripé é possível articular pesquisa e ensino num único processo de aplicação de saberes e de relação com a sociedade, já que como função acadêmica da universidade, visa integrar os saberes gerados nas práticas de ensino e pesquisa para colocar-se como um elo entre a universidade e a comunidade, e vem transitar como uma ferramenta de propiciar um reconhecimento de que a universidade tem uma função social. Se colocada ao lado e no mesmo patamar do ensino e da pesquisa faz-se possível democratizar a universidade, colocá-la em sintonia com a comunidade, com a realidade. Nesse sentido, surge a tendência de repensar a extensão universitária enquanto atividade acadêmica para colocá-la ao lado do ensino e da pesquisa como meio para democratizar o conhecimento produzido e ensinado na universidade e, ao mesmo tempo possibilitar que esta universidade atenda às demandas mais urgentes da população, na crítica e na reconstrução de uma sociedade mais justa.

Sob essa ótica da extensão universitária, voltado para a coletividade, surge um entendimento relacionado com a responsabilidade social, o segundo referencial abordado nesse estudo. Esse é um conceito que vem se desenvolvendo nos campos das ciências políticas, da economia, da administração e da gestão.

A concepção de Estado mínimo, na qual se tem a doutrina da descentralização das políticas sociais e, ao mesmo tempo, a transferência de responsabilidade para organizações da sociedade civil em relação com o surgimento da responsabilidade social como um paradigma de atuação de organizações, sejam públicas ou privadas para o engajamento da sociedade como um todo para a transformação social. Com o estado mínimo, baseado em economia de mercado, surgem, talvez como reação, algumas pressões impostas às empresas, no sentido de que a seu papel deve ir além da obrigação de geração de lucro para os acionistas, oferta de empregos e cumprimento com as obrigações legais vigentes, e devam promover práticas voltadas ao ambiente, natural e humanos, sabedor da necessidade ir além daquele seu papel básico de geração de lucros, levando em conta também os resultados e impactos das ações e atividades geradas na própria organização, para seus membros, para grupos de interesse com os quais se relacionam e na cidadania coletiva (PERNALETE e ORTEGA, 2010). A partir dessas pressões, e das novas demandas da sociedade para com as empresas, a responsabilidade social tornou-se fundamental para o desenvolvimento e crescimento das organizações visto que a sociedade, de certa forma, espera delas uma postura ética e socialmente integrada com as comunidades.

Embora o entendimento sobre responsabilidade social tenha se desenvolvido a partir do argumento de que o papel das organizações deve ir além da geração de lucros e empregos, no início do século XX, esse “ir além” esteve restrito a noção de filantropia (TENÓRIO, 2006). Mesmo que essa noção seja limitada a doação ou ajuda, ela serve como uma concepção embrionária do que se tem no entendimento da responsabilidade social na atualidade:

A forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e a redução das desigualdades sociais (ETHOS, 2011, não paginado).

Dessa forma, parece consenso, para diversos autores a noção de que a responsabilidade social vai além do filantropismo, já que pode ser entendida como a ideia de que uma organização deveria olhar além de seus próprios interesses e dar uma contribuição para a sociedade (NICHELS e WOODS, 1999); como o compromisso da organização em relação a sociedade, expressa por atitudes que nela criem um efeito positivo (ASHLEY, 2002); como o grau de obrigações que uma organização assume por meio de ações que protejam e melhorem o bem-estar da sociedade à medida que procura atingir seus próprios interesses (CHIAVENATO e ARÃO, 2004) ou como aquela fundamentada no compromisso pessoal e/ou organizacional para com o desenvolvimento sustentável, levando em conta a ética (GONZÁLEZ, 2009). Para Churchil e Peter (2000), a aceitação da responsabilidade social baseia-se, em parte, na visão de que ela interessa para a empresa, mas também é uma questão de ética.

Neste cenário de mudanças nas relações das expectativas da sociedade e pressões externas por práticas sociais que evidenciem a responsabilidade social das organizações, estão inseridas também as Instituições de Ensino Superior (IES), organizações focadas na Educação e formação acadêmica, profissional e na produção do conhecimento. Para Severino, (2008) é na universidade que se forma o capital humano, e, portanto, não se deve deixar de lado a formação humana integrada à sociedade. Sob esse posicionamento, surge o terceiro referencial de análise que norteia esse estudo, a Responsabilidade Social Universitária, hoje requisito inquestionável tanto em IES públicas quanto privadas (ASHLEY, FERREIRA, REIS, 2006) a qual congrega, a partir de uma visão integrada, sistêmica e holística, a articulação de departamentos e setores, em um projeto de atuação social de princípios éticos e de desenvolvimento social baseado na promoção da equidade e da sustentabilidade, visando à produção e transmissão de saberes, de responsabilidade e à formação de profissionais cidadãos igualmente responsáveis (VALLAEYS, 2006).

A responsabilidade social pode ser entendida como a:

Capacidade que possui a universidade de difundir e colocar em prática um conjunto de princípios e valores, gerais e específicos, por meio de quatro processos considerados chaves: gestão, docência, pesquisa e extensão universitária, respondendo socialmente desta forma perante a própria comunidade universitária e o país onde está inserida (JIMÉNEZ *et al.* 2006, p. 15).

A Responsabilidade Social Universitária transcende, portanto, o espaço físico da universidade, assumindo um protagonismo crítico, responsável e de caráter ético da instituição para solucionar ou, no mínimo, auxiliar na redução de problemas sociais no ambiente em atuação. Assim, no debate acerca da Responsabilidade Social Universitária – aqui entendida sob a epistemologia da Responsabilidade Social no contexto específico das IES, as ações de extensão universitária assumem um papel significativo (RIBEIRO, 2012), já que o elo, o diálogo e a relação entre a IES e sociedade e pode ser colocado por meio da elaboração e execução de projetos e programas de alcance social, tanto no âmbito da instituição quanto na comunidade em que está inserida. É sob esse arcabouço teórico que são desenvolvidas as ações de Responsabilidade Social na URI Cerro Largo relatadas nesse estudo, visando, acima de tudo, extrapolar a formação acadêmica, profissional e na produção do conhecimento de seu corpo discente, para além disso, formar um capital humano consciente e comprometido com as questões sociais, culturais, políticas e econômicas tanto no ambiente interno como externo da instituição.

3 A Uri Cerro Largo e as ações

As ações relatadas nesse estudo são aquelas realizadas a partir do entendimento da necessidade de envolvimento da URI na comunidade em que está inserida. Partido do tripé das funções da universidade: ensino-pesquisa-extensão, elaboram-se algumas ações de intervenção na realidade concreta. Nesse contexto, destacam-se 5 ações importantes: o Curso de Microsoft Excel, o Natal Solidário, a Campanha Criança Feliz, Criança Vestida, a Campanha do Agasalho e a Mobilização para Doação de Sangue, as quais serão relatadas a seguir.

3.1 CURSO DE MICROSOFT EXCEL®

Os softwares de planilhas eletrônicas, tal como o Microsoft Office Excel®, são ferramentas úteis que contribuem com armazenamento, tratamento e controle de bases de dados de informações. Segundo Jacobs, Robinson e DePaolo (2016), por intermédio do uso de Microsoft Excel, é possível organizar as informações de uma empresa a ponto de permitir aos usuários usá-las gerencialmente. Adicionalmente, retratam ainda que com o manuseio de alguns recursos e funções possibilita situações que permitem ao usuário decidir qual a melhor opção de negócio a escolher. Mais do que isso, pois para Collins (2017), o Microsoft Excel possui recursos avançados a ponto de suportar trabalhos de *data mining* (mineração de dados), os quais consistem em analisar padrões, relações, correlações e tendências nos dados que expressam as operações das empresas, de maneira a fornecer ideias de novos negócios aos gestores.

Diante de importância da ferramenta Excel junto as atividades empresariais inferiu-se a ideia de que a URI Cerro Largo pudesse ofertar a um grupo de estudantes o curso de preparação profissional quanto ao manuseio do Microsoft Excel, esta atividade de extensão universitária, foi iniciada no ano de 2016. A operacionalização consiste no deslocamento de um professor e uma funcionária da universidade que dirigem-se até a escola conveniada, onde no laboratório da escola ministram o curso e auxiliam os alunos a desenvolverem as atividades propostas.

O projeto já realizou três experiências: a primeira junto a alunos da Escola de Educação Básica Eugênio Frantz na cidade de Cerro Largo-RS, a segunda na Escola Estadual João de Castilhos na cidade de Salvador das Missões e a terceira na Escola Estadual Professor Pedro Scher, na cidade de São Pedro do Butiá/RS.

Figura 1 – Turmas do curso de Ação Social de Microsoft Excel.



Fonte: dados da pesquisa

Como ações futuras já estão em andamento o planejamento para a realização dos cursos na Escola Estadual Guaramano, na cidade de Guarani das Missões e na Escola Estadual José Adolfo Meister, em Caibaté, previstos para o segundo semestre de 2017.

3.2 O NATAL SOLIDÁRIO

O Natal Solidário é uma ação desenvolvida, no âmbito da disciplina Fundamentos de Marketing, do 3º semestre do Curso de Administração da URI, quando são abordados os aspectos teórico-metodológicos de Marketing Social, portanto, surge em um primeiro momento como uma ação de ensino. Teve início em 2014, e segue sendo desenvolvida desde então.

A partir do conhecimento, pelos alunos, sobre a missão da URI, e sobre as funções de uma universidade, surge a entendimento da necessidade de extrapolar a sala de aula e inserir a realidade concreta nas ações didáticas desenvolvidas pelos docentes em suas disciplinas, já que muito da formação ética e comprometida com a comunidade passa por esse tipo de envolvimento com questões comunitárias, sociais e ambientais.

O caminho metodológico percorrido para a elaboração do Natal Solidário consistiu nas seguintes fases:

- Leituras sobre Responsabilidade Social e Marketing Social;
- Realização de um seminário no qual os alunos apresentaram conhecimentos teórico-metodológicos e experiências concretas de ações de Responsabilidade Social e Marketing Social;
- Rodada de um *Braimstorming* com ideias sobre possíveis temáticas sociais;
- Escolha da ação a ser desenvolvida;
- Definição de equipes que seriam responsáveis por cada uma das etapas integrantes do projeto: elaboração do projeto, apresentação para a direção, comunicação, divulgação e marketing – da ação, operacionalização das arrecadações e operacionalização das distribuições.

Assim surgiu a ideia de realizar uma ação para distribuição de brinquedos e doces arrecadados para crianças carentes no dia 24 de dezembro, véspera de Natal. Esses brinquedos e doces figuravam como os presentes de Natal, os quais foram arrecadados junto a alunos, professores, funcionários e atores da comunidade, sendo depois embalados com papel coloridos e fitas, e distribuídos pelos próprios acadêmicos e por um Papai Noel em comunidades carentes do município de Cerro Largo.

A campanha já está na sua 4ª Edição: já se realizaram ações no ano de 2014, 2015 e 2016 e iniciam-se os preparativos para o Natal 2017. Nesse período já foram arrecadados e doados aproximadamente 665 brinquedos e 85 cestas de doces.

Figura 2 – Distribuição de presentes – Natal Solidário.



Fonte: dados da pesquisa

3.3 CAMPANHA DE DOAÇÃO DE SANGUE

A campanha de Doação de Sangue foi elaborada em 2015 e também iniciou-se na disciplina do 3º semestre, a partir dos estudos sobre responsabilidade social e marketing social. Esse projeto segue a mesma postura epistemológica e metodológica da anterior: realização de leituras e seminários sobre responsabilidade social e marketing social, realização de seminários para apresentação de conceitos e casos de sucesso, discussões sobre ideias e ações que poderiam ser desenvolvidas, definição da campanha, da equipe e dos papéis claramente definidos para cada grupo de alunos.

Após a estruturação do projeto, foram realizadas ações de sensibilização em 2016 com apresentações no auditório da universidade para todos os alunos – dos Cursos de Ciências Contábeis e de Administração e também visita as salas de aulas para reforçar a campanha e realizar o cadastramento 70 de doadores, com a relação dos tipos sanguíneos dos mesmos. Foram apresentados dados sobre a problemática da doação de sangue e sobre a importância do engajamento da comunidade acadêmica em questões externas.

Figura 3 – Materiais informativos e de divulgação



Fonte: dados da pesquisa

São parceiros diretos desse projeto o Hemocentro Regional de Santa Rosa (HEMOSAR) e a Associação Hospitalar de Caridade Serro Azul (AHCASA), os quais desempenham além do papel de divulgadores sobre a importância da ação, o papel de informar para a Universidade sempre que houver necessidade de doação de algum tipo específico de sangue ou mesmo quando os níveis de estoque de sangue cheguem a níveis abaixo do necessário para o funcionamento do sistema.

3.4 CAMPANHA CRIANÇA VESTIDA, CRIANÇA FELIZ

A Campanha Criança Vestida, Criança Feliz é a ação de marketing e responsabilidade social que está sendo realizada pelos atuais acadêmicos do 3º semestre do curso de Administração, também na disciplina de Fundamentos de Marketing. Nesse ano de 2017, após o caminho metodológico desenvolvido para essas ações já no ano de 2015 e replicados em 2016 e 2017, o escopo da ação voltou-se novamente para o público infantil por meio da doação de roupas e calçados para crianças de até 10 anos de idade.

Como estratégia de sensibilização, os alunos responsáveis pela ação visitaram todas as salas de aula e direcionaram-se também aos professores em seus gabinetes de trabalho, apresentando a campanha e solicitando que todos participassem com doações e também com divulgação para sua rede de relacionamento pessoal externa à URI. Foram também disponibilizadas caixas de coletas no saguão de entrada e na área próxima à cantina.

Figura 4 – Logomarca de divulgação



Fonte: <http://www.uriel.com.br/>

Foram arrecadadas, até o dia 30 de junho de 2017, a quantia de 660 peças, as quais serão doadas in loco pelos alunos do 3º semestre de Administração para a comunidade carente a ser indicada pelo Centro de Referência em Assistência Social da Prefeitura de Cerro Largo.

3.5 CAMPANHA DO AGASALHO E ALIMENTOS

A campanha do Agasalho e de Alimentos é uma ação de responsabilidade social organizada pela Empresa URI Júnior, iniciada no ano de 2016 e replicada em 2017. Essa ação, é eminentemente de extensão, já que é desenvolvida não no âmbito do ensino, com a relação de envolvimento de docentes com alunos, mas e sim no âmbito das iniciativas da Empresa Junior, a qual, por si só caracteriza-se como uma iniciativa importante de extensão e de relacionamento com a comunidade externa, por meio do envolvimento dos discentes dos dois cursos – Administração e Ciências Contábeis – no ambiente externo por meio de ações de consultorias, estágios e projetos em organizações de Cerro Largo³⁸.

A Campanha do Agasalho e Alimentos tem um formato específico: é lançada no início do mês de junho e estende-se pelos 20 dias seguidos. Tem um caráter rápido e a comunicação está pautada na necessidade de ajuda aos mais necessitados em função das condições climáticas do nosso estado. Esse formato foi estabelecido com o intuito de chamar atenção de toda a comunidade acadêmica para a importância de se ajudar as pessoas mais desprovidas, e segundo discussão dos organizadores, o melhor mês para isso é junho, no qual iniciam-se as temperaturas mais baixas do ano. O ponto de coleta principal é na própria URI Cerro Largo, mas por meio do site oficial da universidade, divulga-se a possibilidade de coleta em outros locais, mediante solicitação.

Figura 5 – Logomarca de Divulgação da Campanha



Fonte: <http://www.uri.cl.com.br/>

³⁸Para informações sobre a Empresa Junior:
<http://www.uri.cl.com.br/?pg=noticias&id=355><http://www.uri.cl.com.br/?pg=noticias&id=590>;
<http://www.uri.cl.com.br/?pg=noticias&id=580>;

Figura 6 – Imagens dos momentos das Doações



Fonte: dados da pesquisa

Importante salientar que as campanhas de responsabilidade social da URI Cerro Largo complementam-se, entre si, e ainda complementam-se no tripé do ensino-pesquisa-extensão. O curso de Microsoft Excel atual na troca de conhecimentos entre professores da universidade, alunos e funcionários de escolas públicas. As ações como o Natal Solidário iniciada em 2014, mas que segue sendo realizada em 2015 e 2016, Doação de Sangue instituída em 2016, Criança bem Vestida, Criança Feliz em 2017 foram desenvolvidas em anos diferentes, em turmas diferentes e possuem a característica de continuidade ao longo de todas as turmas. A campanha de doação de Agasalhos e Alimentos, iniciada em 2016 e replicada em 2017 também segue essa tendência de continuidade. Embora ainda bastante recentes, demonstram uma capacidade que combina teoria com prática, formação técnico-científica com um olhar para as questões sociais e o envolvimento com a comunidade.

Considerações Finais

Fazer parte de uma universidade, seja como docente, seja como gestor, funcionário ou aluno, é algo que desperta o interesse, por melhor compreender a dinâmica desta instituição no desempenho de suas funções básicas e seu papel principal na produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento de uma determinada sociedade. A URI Cerro Largo, às vésperas de completar 25 anos de atuação no município de Cerro Largo-RS, compreende a importância do tripé formado pelo ensino-pesquisa-extensão, de forma imprescindível para o planejamento, desenvolvimento e avaliação das atividades curriculares e estratégicas que pretendem tomar o conceito como princípio norteador das práticas cotidianas na instituição.

A missão de uma Universidade está pautada na construção, projeção e difusão do conhecimento, funcionando como um instrumental de entendimentos, compreensão e expressão dos movimentos sociais, políticos, econômicos e culturais produzidos pelo Estado, mercado e Sociedade. Porém, como detentora de saberes e de conhecimentos, entende-se que há ainda uma missão que vai

além do dever de expor para a sociedade o surgimento de novas abordagens para compreensão de fenômenos organizacionais, ou seja, que é atuar no sentido de agregar os seus conhecimentos no sentido de além de extrapolá-los à sociedade, inserir a sociedade nos seus processos. Um relato de experiências é uma forma contemporânea de produção, difusão do conhecimento e divulgação de saberes, onde os atores envolvidos podem expressar suas vivências, dificuldades e desafios, valorizando as diferentes formas de saber, integrando conhecimento acadêmico-científico com a produção de conhecimento em toda a sociedade. Esse é o contexto de apresentação deste trabalho: dividir conhecimento sobre as ações de extensão aliado ao conhecimento tácito e empírico do público envolvido. Essa rede de atuação conjunta propicia o desenvolvimento de experiências.

As ações de extensão aqui relatadas, demonstram o comprometimento do público interno da URI Cerro Largo para com o público externo. Para os discentes, o objetivo maior é a consolidação de uma postura cidadã, pautada na criação de capital humano que extrapola a necessidade de formação científica. A partir dessas ações relatadas, percebe-se que projetos de extensão realizados oferecem formação além dos limites da sala de aula, transitando por inúmeras práticas interdisciplinares focadas no relacionamento e na discussão sobre questões pertinentes a sociedade. Evidencia-se, portanto, que a URI Cerro Largo, ao estimular os projetos apresentados nesse relato de experiência, cumpre e operacionaliza seu papel institucional de indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão, conforme previsto na Constituição brasileira de 1988 em seu artigo 207, “(...) obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, princípio reforçado por Pucci (1991), Rays (2003) e Moita e Andrade (2013).

Referências

ASHELY, P. Ética e Responsabilidade Social nos Negócios, São Paulo: Saraiva, 2002.

ASHLEY, P.; FERREIRA, R.; REIS, H. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Oportunidades para a responsabilidade social na gestão estratégica de instituições de ensino superior. *Revistas Gerenciais*, São Paulo, v. 5, p. 23-35, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO – CESED. RELATO DE EXPERIÊNCIA. Disponível em: <http://www.cesed.br/portal/documentos/posgraduacao/roteiroelaboracaorelatoexperiencia.pdf>

CHIAVENATO, I; ARÃO, S. Planejamento Estratégico: Fundamentos e Aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHURCHILL, G. A.; PETER, J. Marketing: criando valor para os clientes. São Paulo: Saraiva, 2000.

COLLINS, J. Data mining your general ledger with Excel. Journal of Accountancy. Disponível em: <<http://www.journalofaccountancy.com/issues/2017/jan/general-ledger-data-mining.html>>. Acessado em: 02/03/2017.

ETHOS, Instituto. O que é Responsabilidade Social Empresarial. Disponível em: <www.ethos.org.br/EthosWeb/pt/29/oqueerse/oqueerse.aspx> Acesso em: 11 de Agosto de 2011

FORPROEX. FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS E SESU/MEC. Plano Nacional de Extensão Universitária. Ilhéus: Editus, 2000-2001

GONZALEZ, C. Ética e responsabilidade social. Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4ª Região, Porto Alegre, v.1, n.2, p.17-23, jul. / dez.2009

JACOBS, A; ROBINSON, D F.; DEPAOLO, C. Using Excel to Make Strategic Managerial Decisions. Journal of Information Systems Education, v.27, n. 2, p. 93-98, 2016.

JIMÉNEZ, M et al. Responsabilidade universitária: uma experiência inovadora na América Latina. Estudos, Brasília-DF, ano 24, n. 36, p. 57-73, mar. 2006

MOITA, F. ANDRADE, F. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: o caso do estágio de docência na pós-graduação. Revista Olhar de Professor, v. 16, n. 2, 2013.

NICHELS, W; WOOD, M. Marketing: relacionamento, qualidade, valor. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999

PERNALETE, M e ORTEGA, M. Responsabilidad Social de la Universidad: retos y perspectivas. Buenos Aires: Paidós, 2010.

PUCCI, B. A indissociabilidade entre Ensino Pesquisa e Extensão. Impulso, Piracicaba, p. 33- 42, 1991

RAYS, O. Ensino Pesquisa Extensão: notas para pensar a indissociabilidade. Cadernos de Educação Especial/Universidade Federal de Santa Maria. Departamento de Educação Especial/LAPEDOC. Edição: Nº 21.2003

RIBEIRO, R. A extensão universitária como fator da Responsabilidade Social Universitária. Revista Espaço Acadêmico. n. 128, janeiro 2012.

TENÓRIO, F (org); colaboradores Fabiano Christian Pucci do Nascimento.(et al.). Responsabilidade Social Empresarial: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VALLAEYS, F. O que significa responsabilidade social universitária? Estudos, v.24, n.36, 2006, p.35-56.

A SOCIEDADE DE CONSUMO E O CONSUMO CONSCIENTE: PERCEPÇÕES NECESSÁRIAS PARA A VIABILIZAÇÃO DE UM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

GIRARDON DOS SANTOS, Denise Tatiane³⁹

KLOCK, Roberto Tonel⁴⁰

MAICÁ, Marcelo Parise⁴¹

PEREIRA, Tayla Rodrigues⁴²

Resumo: O presente estudo tem o objetivo de analisar a relação da sociedade moderna com o consumo e as consequências que essa relação traz à natureza, uma vez que o modo de vida adotado pela sociedade coloca em xeque o meio ambiente, com riscos à escassez dos recursos e à degradação dos ecossistemas. Serão realizadas abordagens com a finalidade de demonstrar o protagonismo da classe econômica burguesa, a partir do século XVIII, os interesses econômicos veicularam práticas de consumo em detrimento da responsabilidade ética do consumo consciente e, como consequência, o desenvolvimento do hiperconsumismo, que, dentre outras problemáticas, apresenta-se como um dos elementos de acentuação da desigualdade social e da crise ambiental. A alternativa apresentada é de que o consumo, como prática dominante na maioria das sociedades, seja praticado de forma responsável e ética, com preocupação na melhor qualidade de vida das pessoas, na redução das desigualdades e polarizações, na preservação do planeta e com vistas ao Direito Intergeracional. O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo. Quanto ao procedimento, aplicou-se a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Sociedade de consumo. Crise ambiental. Desigualdade Social. Desenvolvimento sustentável.

Introdução

Ao longo da História, houve sucessivas mudanças na organização econômica, podendo-se citar as Revoluções Francesa e Industrial, além da Segunda Guerra Mundial, como ocorrências que estabeleceram uma nova ordem de poder econômico e social. A partir dessa nova ordem, o consumo passou a ser um estilo de vida, posto que a sociedade moderna se transformou em sociedade consumidora.

³⁹ Doutoranda em Direito - UNISINOS. Mestra em Direito - UNIJUÍ. Especialista em Educação Ambiental - UFSM. Bacharel em Direito - UNICRUZ. Graduanda em Filosofia-Licenciatura – UFPel. Coordenadora do Projeto de Pesquisa “República e Democracia no Estado de Direito” - FEMA. Integrante do Grupo de Pesquisa Clínica de Direitos Humanos, da Universidade Federal do Paraná UFPR. Integrante do Grupo de Pesquisa Jurídica em Cidadania, Democracia e Direitos Humanos – GPJUR e do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Práticas Sociais - UNICRUZ. Docente no Curso de Direito do Núcleo Comum da UNICRUZ e do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machados de Assis - FEMA. Contato: dtgsjno@hotmail.com.

⁴⁰ Acadêmico do 4º Semestre do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis - FEMA-Santa Rosa. Integrante do Projeto de Pesquisa “República e Democracia no Estado de Direito”. Contato: roberto_tonel@yahoo.com.

⁴¹ Acadêmico do 4º Semestre do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis - FEMA-Santa Rosa. Integrante do Projeto de Pesquisa “República e Democracia no Estado de Direito”. Contato: marcelomaica01@gmail.com.

⁴² Acadêmica do 3º Semestre do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis - FEMA-Santa Rosa. Integrante do Projeto de Pesquisa “República e Democracia no Estado de Direito”. Contato: tayla.pereira10@gmail.com.

A problemática se revela a partir do momento e quem o hiperconsumo acontece alheio à sobrecarga no ecossistema, gerando danos ambientais causados pela degradação dos recursos naturais, acentuada pelo aumento da pobreza e da exclusão social. Diante desses aspectos, restará demonstrado que, diante da impossibilidade de reverter o quadro desenvolvimentista, e, então, far-se-á uma análise a partir da premissa do desenvolvimento sustentável, um modelo de gestão econômico que concilie o crescimento com uma economia ecológica, que permita uma alocação dos bens de produção na busca do bem-estar econômico.

Logo, o que se pretende demonstrar é que o consumo não é o principal agente da degradação ambiental, mas, sim, o hiperconsumo, desenfreado e insensato; bem como, buscar-se-á evidenciar a importância da criação de modelos econômicos ecológicos, com uma política ecológica que revalorize a produtividade, esta que só será válida com a conscientização e a sensibilização do ser humano, pois é ele o principal agente transformador para um caminho ecológico sustentável.

1 O Neoliberalismo na Modernidade individualista: considerações históricas

A organização da economia sofreu constantes alterações no decorrer dos séculos. De escambos, realizados por comunidades vizinhas, à estruturação do comércio e da mercantilização entre povos, assim como as grandes navegações, em busca de novos e mais amplos nichos de mercado, o ser humano estruturou suas sociedades a partir da noção de produção e consumo. O poder econômico, paulatinamente, massificou a noção de *consciência social* com base em condições materiais objetivas.

Marx e Engels (1996, p. 27) observaram, nesse aspecto, que, sobretudo, a partir da Revolução Industrial, o modo de vida da sociedade passou a sofrer alterações substanciais, com uma característica assemelhada, entre os vários grupos sociais, que é a do consumo, da estruturação da vida no seu sentido material:

Pode-se distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião ou pelo que se queira. Mas eles mesmos começam a se distinguir dos animais tão logo começam a produzir seus meios de vida, passo que é condicionado por sua organização corporal. Ao produzir seus meios, os homens produzem, indiretamente, sua própria vida material.

Esse processo de desenvolvimento econômico pode ser identificado desde a época Medieval, ainda que os poderes político e econômico fossem regionalizados, concentrados em senhores feudais, e, ao

mesmo tempo, *nacionalizados*⁴³, concentrados na figura do soberano. Ao se observar um exemplo da época, notadamente, a *Magna Carta*, assinada em 21 de junho de 1215, durante a vigência do governo do rei João Sem Terra, verifica-se que ela foi consequência de movimentos de resistência ao poder absoluto, promovidas por senhores feudais (detentores de poder econômico) em face do Monarca (detentor do poder político), visando, mormente, ao reconhecimento da liberdade e dos direitos fundamentais (TEIXEIRA, 1991).

A burguesia, por conseguinte, surgiu com o desenvolvimento do comércio e dos centros urbanos, e, ao mesmo tempo, produziu possibilidade à criação destes. As pretensões, atividades e reivindicações dessa nova classe social deram início à descentralização política. Passou a haver questionamentos quanto ao poder absoluto do Estado, fortemente, influenciado pela Igreja Católica, o que teve, como resultado, a relativização dos dogmas metafísicos, até então, incontestáveis, aos quais se passou a exigir fundamentações científicas. Exemplo da evolução da influência da burguesia foi a assinatura do *Edito de Nantes*, em 30 de abril de 1598, documento pelo qual o rei da França, Enrique IV, proclamou a liberdade religiosa e o direito de crença (MENDONÇA, 2004).

Outros fatos históricos destacaram-se, na pretensão de busca de liberdades individuais. Como exemplo, cita-se a *Reforma Protestante*⁴⁴, quando, em 31 de outubro de 1517, na Alemanha, Martinho Lutero contestou dogmas católicos ao afirmar a possibilidade de o homem interpretar as sagradas escrituras sem a intervenção da Igreja. Da mesma forma, o *Habeas Corpus*⁴⁵ *Act*, na Inglaterra, de 27 de maio de 1679, com pretensão de garantir a liberdade, em face às prisões arbitrárias, durante a revolução que depôs o Regime Absolutista. A fragilização desse regime possibilitou a elaboração das primeiras Declarações de direitos firmadas, que foram a Declaração da Virgínia, de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (CESARIS, 1989).

A Modernidade, portanto, tem um predicado elementar, que é a busca por direitos humanos, resultado de um pensamento liberal ocidental, contrário às noções de/do direito medieval. Bobbio (2004) identificou, nesse modelo, ao qual ele nomina de *jusnaturalista* ou *Hobbesiano*, as características do: (i) *individualismo*, que remete a uma noção humana anterior à criação do Estado, e que, portanto, exige que direitos naturais intrínsecos sejam observados, como vida, propriedade, liberdade, segurança e igualdade; (ii) *estado de natureza*, conceito decorrente do primeiro, aceito pelos pensadores da época, mas compreendido de formas distintas (estado de guerra para Hobbes, estado de paz instável para Locke e

⁴³ Estados, propriamente, ditos, não existiam nesta Era; contudo, pode-se afirmar que havia núcleos maiores que as regiões (feudos), quais sejam, os reinos, as monarquias (TEIXEIRA, 1991).

⁴⁴ Fato anterior à assinatura do Editto de Nantes.

⁴⁵ Expressão da Língua Latina, que significa *tome seu corpo*.

primitivo estado de liberdade plena para Rousseau); (iii) *contrato social*, que decorre do conceito anterior e o suplanta, por se tratar de um pacto voluntário e artificial entre indivíduos livres, com objetivo de criar a sociedade civil, para a obtenção de segurança (seja pelo modelo absolutista de Hobbes, o modelo liberal de Locke, ou do modelo republicano-democrático, de Rousseau) e, por fim, o (iiii) *Estado*, estrutura representativa da associação dos indivíduos livres, enquanto sociedade, com a finalidade proteger e viabilizar os direitos naturais, anteriores ao Estado (dentre eles, os principais, como o direito à vida, para Hobbes, o direito à propriedade, para Locke e à liberdade, para Kant).

Santos (1987, p. 11) destaca a importância do movimento burguês em face do autoritarismo estatal, já que “As aglomerações humanas, os burgos, foram o teatro principal dessa luta e o palco dessa enorme conquista. Com o homem do burgo, o burguês, nascia o cidadão, o homem do trabalho livre, vivendo num lugar livre, a cidade.” A predominância da classe burguesa se evidencia, não somente, pela sua elevação frente às outras classes, mas porque a ideia de *liberté, égalité, fraternité* não era estendida a todos. As Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) não incluíram mulheres, parcela dos homens (negros, sem propriedade, analfabetos) na participação dos espaços públicos e políticos. Foram excluídos, da mesma forma, outros povos; não se refletia essa pretensão de proteger direitos naturais além das fronteiras nacionais europeias e estadunidenses, o que justificou as invasões, colonizações e escravizações de considerável parcela dos povos do mundo, que, para Dussel (1993), eram os *outros*, ocultados, invisíveis, inferiores.⁴⁶

Em sintetizada análise das fases do capitalismo, tem-se o mercantilismo, o industrialismo, o keynesianismo, o neoliberalismo, e que teve amplo espaço a partir do fenômeno atual da globalização. O Mercantilismo foi delimitado entre os séculos XVI e XVIII, caracterizado pela exploração geográfica, resultando na colonização da América e da África, além da realização de comércio desses países com o Oriente. Significou o contato entre culturas e nações, e o aprofundamento das relações comerciais (WALLERSTEIN, 1994).

A Revolução Industrial promoveu a evolução do direito de propriedade, da economia e do próprio Estado, mas, também, as problemáticas, advindas da nova ordem econômica. A aplicação da *lei natural do mercado* gerou desigualdades sociais insustentáveis, que culminou na quebra da Bolsa de Valores de New

⁴⁶ Para o autor, a colonização e a exploração desses *outros*, dos pobres, foi um dos elementos essenciais para que as elites econômicas da Modernidade tivessem condições de estruturar um mercado, consideravelmente, desenvolvido, em nível mundial. A acumulação de capital decorreu/prosseguiu de/nos períodos escravagistas, com obtenção de mão-de-obra, e colonizatórios, com obtenção de recursos naturais. O resultado foi a cumulação de capital de uma forma, agressivamente, desigual, e resultou na criação e ampliação do sistema capitalista mundial.

York, em 1929, e pôs em xeque o sistema capitalista, desenvolvido no decorrer do Século XIX. Gerou um *crash* econômico que culminou em uma crise profunda, atingindo muitos países ao redor do mundo.

A crise favoreceu a presença da Esfera Pública na seara econômica, e a necessidade de intervenção para a sua superação. Um dos expoentes intervencionistas foi o Keynesianismo, com a finalidade de regulação, bem-estar e democracia social. Durante e após a Segunda Guerra Mundial, as políticas de estabilização econômica keynesianas foram aplicadas; contudo, foram minadas pelas consequências negativas do pós-guerra, sendo, então, substituídas pelo novo capitalismo. O Estado passou a se abster, garantindo, minimamente, o direito de propriedade, permitindo que a economia se desenvolvesse livremente, motivo pelo qual se passou, sob outro contexto, a política do *laissez faire*. Assim, instaurou-se o Neoliberalismo, cujo principal expoente foi Friedrich August von Hayek, que afirmou que o crescente controle do Estado sobre a economia seria uma caminho para a perda da liberdade, asseverando que aquele deveria se limitar à questões essenciais, favorecendo o desenvolvimento livre da economia (HAYEK, 2010).

Avelãs Nunes (2010, p. 442) entende que o Neoliberalismo se volta aos ideais pré-keynesianos, pois, ao se depositar a confiança absoluta no mercado livre e no mecanismo dos preços como fundamentos e soluções para as crises econômicas e o desemprego, desconsidera-se a cultura democrática e igualitária, que visa à igualdade civil e à formulação de uma política que beneficie a todos, minorando as desigualdades econômicas e sociais, o que o autor entende ser um “[...] objetivo mais amplo de libertar a sociedade e os seus membros da necessidade e do risco, objetivo que está na base dos sistemas públicos de segurança social”.

Bedin (2002, p. 106), igualmente, parte do pressuposto de que o neoliberalismo delega ao Estado a observância dos direitos civis e políticos, e, em um segundo plano, dos direitos econômicos e sociais, o que “[...] é inaceitável, pois faz parte das conquistas éticas da humanidade o pressuposto de que o ser humano não pode ser reduzido a uma mera mercadoria e não pode ser abandonado à sua própria sorte diante da lógica perversa do mercado”. Não foi outro o resultado senão a acentuação de uma desigualdade social em que grande parcela da população (da grande maioria dos países) é detentora, apenas, da própria força, e pequena parcela, dos meios de produção, com o acúmulo dos recursos econômicos. A exploração e os interesses privados são os resultados atuais mais perceptíveis, como se verificará no subtítulo seguinte.

2 A perversidade do consumo imediatista: o déficit de cidadania

A História do desenvolvimento econômico é lastreada pelos movimentos de interesses de uma classe, que é a burguesa. É necessário que haja fluxo de mercado, de produtos, de serviços. A lógica perversa do mercado⁴⁷ é fruto, dentre outros, da ideia de *obsolescência programada*⁴⁸, criada na época da Grande Depressão, como forma de determinar o tempo de vida útil de um produto, para que as pessoas necessitassem adquirir novos produtos, aquecendo a economia. Conceição *et al* (2014, p. 92) explicam que, com o restabelecimento da economia, a pretensão, a partir da década de 1950, quando os meios de comunicação já eram populares, foi de seduzir o consumidor, com “[...] o desejo de ter o “novo”, o “moderno”, o produto da moda que a massa crítica ou social está utilizando, é a obsolescência percebida, companheira da planejada, cujos objetivos são um só: a intensificação do consumo”.

Na procura por produção e por materialidade, a sociedade moderna rompeu o paradigma das sociedades pré-modernas e passou a delinear uma nova ordem de poder: o econômico, e uma nova ordem social: a de consumo. A questão é que nem todas as pessoas têm acesso aos mesmos direitos, o que gera um abismo quanto à materialidade das garantias básicas, para os diferentes grupos sociais.

Esse fato é denominado por Bedin (2006, p. 9) como *desvirtuamento da cidadania*, já que, ao analisar a sociedade brasileira, identifica os três grupos sociais, cuja situação econômica é essencial para a sua diferenciação: os (i) cidadãos (o grupo intermediário da sociedade brasileira, uma classe modesta de trabalhadores assalariados, que possuem direitos e deveres), os (ii) sobrecidadãos (brancos, ricos, empresários, detentores do poder econômico, com posições privilegiadas, das quais, com apoio do poder estatal, lhes é permitido desenvolver ações políticas e econômicas, afastando, assim, os limites impostos pelo Estado de Direito, de modo que possuem, apenas, direitos), e os (iii) subcidadãos (população marginalizada, vulnerabilizada, sem acesso aos direitos, assegurados pelo Estado, pelo que possuem, apenas, deveres).

Pode-se, das três categorias mencionadas, afirmar que existem dois grandes grupos: o de detentores do poder (já que são os *sobrecidadãos* que possuem, realmente, o poder) e o dos *não-sobrecidadãos* (os cidadãos e os subcidadãos, que desempenham papel de trabalhadores e, ao mesmo tempo, os primeiros, mais consumidores que os segundos, pois não possuem o poder econômico, os meios de produção).

⁴⁷ Conceito desenvolvido Milton Santos (2001, p. 18 e 22), para abordar, dentre outros aspectos, a [...] “tirania da informação e do dinheiro e o atual sistema ideológico” e a “Competitividade, consumo, confusão dos espíritos, globalitarismo”.

⁴⁸ A introdução do conceito de obsolescência programada surgiu pela primeira vez em 1932 pelo então investidor imobiliário americano Bernard London em seu folheto *Ending the Depression Through Planned Obsolescence - Acabar com a depressão através da obsolescência planejada*. Plano que não foi posto em prática pelas autoridades da época. A teoria de London, consistia em que todos os produtos deveriam ter seu ciclo de vida interrompidos (London, 1932), e assim os consumidores voltariam às compras, gerando mais procura e portanto, mais emprego, pondo fim à crise.

Ainda que o nível de poder aquisitivo seja, extremamente, diverso, há o desejo comum de consumir. O sistema capitalista fomenta o consumo, cujas características estão, intimamente, ligadas ao sistema de produção. Para Bauman (2001), os sujeitos são consumidores, pelo fato de que a própria natureza do ser humano o guia pelos desejos voláteis e pela sedução. Têm-se as marcas como engrenagens sutis, dentro das relações sociais. A concepção do consumo está na sua própria estrutura, dentro da sociedade contemporânea.

O capitalismo possui uma *cooperação imagética*, aliada ao produto, pois, para Baudrillard (2008), o signo e a mercadoria referem-se à introdução de imagens e símbolos capazes de identificar, ou não, tal produto, a partir do desejo de venda, com o intuito de lucrar. É da frustrada exigência por totalidade, que surge o processo sistemático e indefinido do consumo. O valor dessa mercadoria se transforma a partir do emprego da aparência, transcende-se a ideia do valor, de uso e troca, já que o centro das relações de consumo passou a ser ocupada pelos objetos, fomentado pelo desejo e sedução do ser humano.

O indivíduo, nessa busca por personalização, por vezes, se perde, se frustra. Procura autenticidade em objetos, produzidos em larga escala. Essa necessidade personalíssima, atinente à individualidade, é uma busca pela própria identidade, como indivíduo, no meio social, que, para Baudrillard (2008), seria um meio instintivo de suprir essa necessidade de personalização, a busca infundável do objeto.

O comportamento social atual, decorrente desse processo histórico, pode ser caracterizado como *imediatista*, já que o consumo representa o caminho para a saciedade do que se entende como sendo necessário, em detrimento de um pensamento crítico que pudesse avaliar os danos, como, por exemplo, a exploração demasiada da limitada capacidade dos recursos naturais. Essa forma de sociedade moderna deseja adquirir produtos que, logo, são descartados para a aquisição de outros, mais evoluídos tecnologicamente, seja pela obsolescência do antigo, ou pela *moda*, o que induz maior consumo. Para os autores (p. 15), “Esta velocidade já está tão enraizada na sociedade atual, que até os laços afetivos das pessoas estão fragilizados, são líquidos, se constroem e se destroem rapidamente”.

O consumo passou a ser consuetudinário, por estar arraigado na vida das pessoas, desde a tenra idade, e cada geração prossegue com os projetos consumistas e mercadológicos. A classificação social das pessoas exige a análise de sua capacidade de compra e de acumulação de bens e valores, o que ataca as subjetividades, as identidades, e contribui, cada vez mais, para a desigualdade social, que daí decorre. Santos (2011, p. 111) demonstra a preocupação com os níveis de importância que o consumo adquiriu na sociedade, e as consequências perversas, dele decorrentes:

A glorificação do consumo se acompanha da diminuição gradativa de outras sensibilidades, como a noção de individualidade, que, aliás, constitui um dos alicerces da cidadania. Enquanto constrói e alimenta um individualismo feroz e sem fronteiras, o consumo contribui ao aniquilamento da

personalidade, sem a qual o homem não se reconhece como distinto, a partir da igualdade entre todos.

Santos entende que esse é um fator importante para que os processos colonizatórios e exploratórios sejam mantidos, porque, a partir da lógica do mercado e do consumo, se perpetua a separação entre os países do norte (colonizadores) e os do Sul (colonizados), sobretudo, no quesito da desigualdade econômica. Os mercados e as empresas são globais, enquanto que os Estados possuem sua limitação nacional. Estes devem ter responsabilidade social; as empresas, por visarem a interesses privados, ao lucro, não. A partir daí, o autor (2011, p. 111) identifica o que nomina de *perversidade sistêmica*, que é uma atuação de pretensões de manutenção da desigualdade e da pobreza:

A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização.

As colonizações, atualmente, acontecem a partir do uso da informação e da tecnologia, já que, por meio delas, os mercados administram seus interesses, no exercício do controle e monitoramento dos países pobres, que são explorados em seus recursos naturais e de mão-de-obra barata, para a confecção de produtos que serão destinados à venda em países emergentes. As instituições econômicas internacionais representam, em verdade, os interesses dos países mais ricos, pois, para Magera (2012, p. 65), “Se é verdade que organizações multilaterais como FMI, Banco Mundial e OMC roubam parte da cena política internacional, cabe lembrar que nessas instituições continuam prevalecendo os interesses dos países mais fortes”.⁴⁹

A desigualdade social se mantém entre países e nos países, já que a capacidade subjetiva de consumo gera um comparativo com o outro, que possui capacidade aquisitiva. Atribui-se maior valor à capacidade de consumir do que à integridade e moral do ser humano. Pereira *et al* (2009) critica essa situação de que o *ser* confunde-se com *ter*, já que acarreta em consequências negativas de toda ordem, e mantém um sistema que é insustentável, já que a exploração de recursos naturais para a produção maciça de objetos gerou a atual crise ambiental, com escassez de energia e de recursos naturais para além do próprio ser humano. E, a partir dessa visão, faz-se necessária uma profunda reflexão, já que o ser humano é, totalmente, dependente

⁴⁹ A tecnologia e a informação, portanto, colaboraram para a criação da mais-valia universal, assim chamada por Santos (2001, p. 15) como o processo que ocorre em escala mundial, [...] por intermédio de empresas mundiais, que competem entre si segundo uma concorrência extremamente feroz, como jamais existiu. As que resistem e sobrevivem são aquelas que obtêm a mais-valia maior, permitindo-se, assim, continuar a proceder e a competir. Esse motor único se tornou possível porque nos encontramos em um novo patamar da internacionalização, com uma verdadeira mundialização do produto, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo, da informação. Esse conjunto de mundializações, uma sustentando e arrastando a outra, impondo-se mutuamente, é também um fato novo.

do ecossistema e esse *modo de vida* provou sua incapacidade de preservação e sustentabilidade, assim como de convivência social, pela abismal desigualdade entre as pessoas, as sociedades e os Estados.

3 Enfrentamento das consequências do hiperconsumo: sustentabilidade e justiça social

A acentuada pobreza em determinados países, a vulnerabilidade das pessoas, sobretudo, as mais pobres, atingiu índices sem precedentes. O avanço da desigualdade representa um risco de colapso social, ambiental, e, até mesmo, econômico. A crise mundial, de 2008, foi um exemplo de que o mau gerenciamento da economia, com descompasso da oferta e procura de imóveis, formou uma bolha de crédito, com o crescimento contínuo da inadimplência no mercado imobiliário do Estados Unidos. Houve quedas generalizadas nas bolsas de valores do mundo, e os resultados foram a geração de mais pobreza e o aumento sensível dos problemas, já existentes nos Estados mais pobres, o que levou Krugman (2009, p. 191) a concluir que “A economia mundial se revelou um lugar muito mais perigoso do que se supunha no passado”.

Na busca pela satisfação e felicidade, por intermédio do consumo, o ser humano faz uso dos recursos naturais de uma forma que gera a degradação ambiental, trazendo o risco de um colapso ecológico e do conseqüente avanço das desigualdades e da pobreza. Na perspectiva social, o indivíduo não se caracteriza como cidadão, já que não acessa os direitos, da forma como o Estado prevê, constitucionalmente (no exemplo brasileiro). O ideário de liberdade, igualdade e fraternidade, da conquista e consolidação de direitos e da sociedade civil esbarra, para Santos (1987, p. 22-23) no

[...] papel da máquina e do industrialismo no intercâmbio social, o uso da astúcia ou da força nas relações internacionais, a chegada do capitalismo corporativo e a instrumentalização das relações interpessoais, a vitória do consumo como fim em si mesmo, a supressão da vida comunitária baseada na solidariedade social e sua superposição por sociedades competitivas que comandam a busca de status e não mais de valores. Em tais sociedades corporativas, reina a propaganda como fazedora de símbolos, o consumismo como seu portador, a cultura de massas como caldo de cultura fabricado, a burocracia como instrumento e fonte de alienação. Esse quadro, hoje comum a todos os países capitalistas, ganha ainda mais nitidez nos países subdesenvolvidos como o nosso.

Os indivíduos de uma sociedade consumista não são sinônimos de cidadãos dessa sociedade, até mesmo porque, como já abordado, o ideal mercadológico capitalista gerou e mantém uma desigualdade, que é cada vez mais acentuada. Não se pode medir o grau de cidadania pela capacidade aquisitiva das pessoas, já que, os que não têm acesso ao capital, são considerados, pelo sistema, verdadeiros refugos humanos. Se o Estado não promove a proteção dos direitos a todos, ele próprio produz a exclusão, já que, no entender de Santos (1987, p. 19), “[...] O respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados”.

Esses indivíduos, obreiros ou não, trabalhadores ou não, jamais poderão adquirir os produtos que eles próprios fabricam, pois não possuem poder aquisitivo para se tornar consumidores ativos, e, assim, são colocados à margem da sociedade.

Já as pessoas que têm poder aquisitivo (os cidadãos e, destacadamente, os sobrecidadãos), caracterizam-se, preferencialmente, como consumidores. O aumento desenfreado do consumo está conduzindo ao hiperconsumo, prática descomedida, que aumenta a aquisição a uma velocidade cada vez maior. Pereira *et al.*, (2009, p. 26), de forma extremada, afirma que, nesse sistema linear, a sociedade afundará no próprio lixo, que se constitui por rebotalhos humanos, criados pela exclusão social, e montanhas de entulhos e rejeitos produzidos, criado pela sociedade de consumo.

Mesmo sendo uma visão impactante, a situação verifica é: ou se busca uma mudança global, com um real desenvolvimento sustentável, com propostas que convirjam ao encontro de uma economia social, solidária e ecológica, ou haverá um colapso com o avanço enorme das desigualdades e da pobreza.

Nesse ponto, a Economia é uma ciência que estuda a atividade produtiva, as variações e as combinações nas alocações dos fatores de produção – terra, capital, trabalho, tecnologia -, a distribuição de renda, mas, sobretudo, os problemas referentes ao uso eficiente dos recursos materiais escassos para a produção de bens. Ante a premente necessidade de frear a ilimitada *necessidade* de consumo, para resgatar a viabilidade dos recursos naturais. Tal problema pode ser equacionado se respondidas três questões: O que produzir? Como produzir? Para quem produzir? E, para tanto, há dois mecanismos a serem utilizados: (i) o mercado por si só, com a compra e a venda de bens e serviços se autorregula; (ii) com a intervenção do governo, controlando as políticas monetárias e fiscais.

Atualmente, os países do mundo adotam economias mistas. O sistema de mercado estimula a produção, gerando a satisfação entre produtor e consumidor, e, também, incentiva a conservação de bens e de recursos escassos. Por outro lado, demonstram falhas significativas, o que exige que o Estado intervenha para que se alcance uma economia de bem-estar e controle social. Oser *et al.* (1983, p. 366) entende que a economia de bem-estar não é um sistema de ideias distinto e unificado; ao contrário, ela

levanta questões sobre a forma de funcionamento da economia, quanto satisfatório é seu sistema social de distribuição, o que pode ser feito a respeito de uma melhora no bem estar total e o grau de anulação social dos resultados do *laissez-faire* para promover o bem estar.

O bem-estar social, que pressupõe acesso a direitos, é a base para a boa vida. Um indivíduo possui uma boa vida quando atua enquanto cidadão, que participa das decisões do Estado com interesses sociais. Economicamente, a utilização de recursos deve obedecer a uma condição para alocação ótima, ou eficiente, por ser o termômetro dessa boa vida social, pois, entende Miller (1981, p. 441), a alteração “[...] faz com

que pelo menos um indivíduo progrida e que nenhum piore de situação constitui uma melhora no bem estar social. Por outro lado, uma alteração que não causa nenhuma melhora, mas que causa a piora da situação de uma pessoa resulta numa redução do bem estar social”.

A entidade do *cidadão* pressupõe participação política no Estado, visando à garantir *direitos políticos individuais*, que precede o reconhecimento dos *direitos coletivos* e, portanto, ultrapassa a denominação de *usuário*, para assumir a titularidade na vida pública (SANTOS, 1987). Muitos fatores são preceptores da desigualdade social, esta que gera consequências nefastas para um grupo social, e que possui relação direta com o meio ambiente. Ao se observar, por exemplo, um grande espaço de ocupação irregular em uma cidade (especificamente, na sua margem), decorre deficiências básicas, como a sanitária, a educacional, a densidade populacional acentuada.

Por isso, Pareto compreende que indivíduo é o meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Não há como haver um crescimento sustentável com a degradação do meio ambiente, pois um melhoraria e outro regrediria, não havendo uma alocação eficiente dos recursos. Uma vez que o modelo econômico adotado, até os dias de atuais, se mostrou ineficaz quanto à preservação dos recursos naturais, pela extrema desigualdade que impõe aos indivíduos, notadamente, dos países em desenvolvimento, a degradação do meio ambiente gera escassez dos recursos para atender ao crescimento global da economia. A alternativa apontada é a construção de uma nova ordem econômica, que busque o crescimento de uma forma a não prejudicar o bem-estar social e a sustentabilidade.

Nesse sentido, Leff (2012, p. 42) considera que a economia ecológica e a economia política estão se configurando como novos campos teóricos e de ação política, distinguindo-se da economia ambiental (economia neoclássica que ajusta os ciclos econômicos atribuindo preços de mercado à natureza), abrindo fronteiras interdisciplinares com diferentes campos científicos para valoração das condições ecológicas do desenvolvimento.⁵⁰

A estruturação social desse consumo criou um *meio ambiente artificial*, que, atualmente, não se preocupa com a vida com dignidade, mas ao atendimento do ter em detrimento do ser. O resultado é a distorção da essência do consumo, que, para Rech (2009, p. 30), é um direito fundamental, que conduz à construção de um cenário que possibilite que o desenvolvimento e a sustentabilidade marchem lado a lado. Há a necessidade de estudos e de pesquisas que induzam a uma política econômica ecológica sustentável, capaz de proporcionar uma racionalidade produtiva que possa reduzir a degradação.

⁵⁰ Deve-se, contudo, se ater que nenhum dos fatores deve se sobrepor ao outro: o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente devem estar lado a lado para uma justiça social. Para Calgaro (2009, p. 56) imperioso um exame que estabeleça critérios abertos que deem condições para o equilíbrio entre progresso, desenvolvimento econômico e social, e a utilização dos recursos naturais.

É preciso buscar um ponto de equilíbrio entre o crescimento e o desenvolvimento social, pois a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável exigem um planejamento adequado, onde se consiga demonstrar que a contínua degradação implica na diminuição da capacidade produtiva e econômica dos países. Na busca do equilíbrio econômico sustentável, a *ecologia política*⁵¹ aparece como defensora de uma construção racional da produção, porque reconhece as lutas populares pela equidade e pela democracia, e favorece, segundo Leff (2012, p.54) a construção de uma racionalidade produtiva, sobre as bases da sustentabilidade ecológica, da equidade social e da diversidade cultural.

O autor entende que a democracia é o instrumento para que o cidadão ocupe presença na reafirmação de seus direitos, e que a ecologia política revaloriza a produtividade ecológica e os valores culturais, integrados nos saberes e nas práticas de uso de seus recursos. Ao encontro desse pensamento, Santos (2001, p. 64) destaque que a experiência da escassez é “[...] a ponte entre o cotidiano vivido e o mundo. Por isso, constitui um instrumento primordial na percepção da situação de cada um e uma possibilidade de conhecimento e tomada de consciência”.

A recuperação do processo produtivo, visando à proteção do meio ambiente, garante os direitos fundamentais, onde está alocado o consumo, a capacidade de consumir os meios que sejam necessários para a sobrevivência, em contraposição ao consumismo, ou hiperconsumismo, que é a ausência de uma racionalidade no ato de consumir. Além do Estado, a responsabilidade pelas modificações no sistema pertencem, sobretudo, ao *cidadão*, entidade capaz de escolher atitudes de enfrentamento aos interesses privados das grandes corporações, que visam ao lucro, e não aos direitos sociais dos países.

Na análise, feita a respeito da relação que a sociedade estabelece com o consumo, percebe-se que há uma transformação nos valores, haja vista que a sociedade moderna, pós-revoluções e guerras, estabeleceu uma nova ordem econômica e social e se transformou em uma sociedade consumista e imediatista. A capacidade subjetiva do poder de consumir fez com que um indivíduo se sobrepusesse ao outro, em uma visão de que o ter é mais importante do que o ser.

Conclusão

Esse consumo insano transformou-se em crise ambiental, com escassez de energia e de recursos naturais para além do próprio homem. O atual modelo de sociedade configura-se em um ambiente hostil,

⁵¹ Esta nova racionalidade produtiva não só está sendo construída como uma proposta teórica, mas está sendo mobilizada pela emergência de novos atores sociais do ambientalismo de base, ressignificando o discurso da sustentabilidade dentro de valores e interesses que orientam um processo de reapropriação social da natureza (LEFF 2012, p. 54).

onde há um prélio da humanidade contra ela mesma e contra a natureza. Daí a necessidade da busca por uma ordem que permita o crescimento econômico, aliado a políticas de sustentabilidade.

Percebe-se que a economia está tentando reorganizar seus ciclos, e a economia neoclássica o faz atribuindo valor ao bem natural, na tentativa de frear a escassez dos recursos. A economia ecológica tenta, por intermédio da interação com outras ciências, estudar as possibilidades para um desenvolvimento sustentável; também, a ecologia política busca uma alternativa com a consideração de uma construção racional de produção. Nota-se que toda essa preocupação se dá em função da recuperação do processo produtivo ser vital à sobrevivência do ser humano, e que o consumo é indispensável às suas necessidades.

Para tanto, conclui-se que um desenvolvimento econômico, que leve em conta a sustentabilidade, só se dará quando houver uma efetiva gestão democrática do desenvolvimento, com um planejamento adequado, onde se consiga demonstrar que a contígua degradação implica, necessariamente, na capacidade produtiva e econômica e que essas mudanças dependem não somente do Estado, mas, sim, dos indivíduos, pois todos são responsáveis pelo destino da presente e das futuras gerações.

Referências

- AVELÃS NUNES, António José. **Neoliberalismo e direitos humanos**. São Paulo: Renovar: 2010.
- BAUDRILLARD, Jean. **O Sistema dos Objetos**. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BEDIN, Gilmar Antônio. **Estado de direito e desigualdades sociais: uma leitura da exclusão social a partir da realidade brasileira**. In: BONETTI, et al (Org.). *Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional*. Ijuí: Unijuí, 2006.
- _____. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. Ijuí: Unijuí, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- CALGARO, Cleide. **Desenvolvimento sustentável e consumo: a busca do equilíbrio entre o homem e o meio ambiente**. In: PEREIRA, Agostinho O K.; HORN, Luiz F D R; *Relações de Consumo Meio Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2009.
- CESARIS, Ana Maria de. **Habeas Corpus**. Roma: Istituto Della Enciclopedia Italiana, 1989.
- CONCEIÇÃO, Joelma Telese Pacheco; CONCEIÇÃO, Márcio Magera; DE ARAÚJO, Paulo Sérgio Lopes. **Obsolescência programada: tecnologia a serviço do capital**. *INOVAE-Journal of Engineering and Technology Innovation*, v. 2, n. 1, p. 90-105, 2014.
- DUSSEL, Henrique. **O encobrimento do outro**. A origem do mito da Modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em:

<<http://www.mises.org.br/files/literature/O%20CAMINHO%20DA%20SERVID%C3%83O%20-%20WEB.pdf>>. Acesso em 15. Dez. 2016.

KRUGMAN, Paul. **Crise de 2008 e a Economia da Depressão**. São Paulo: Campus Elsevier, 2009.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. 9ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2012

LONDON, Bernard. **Ending the Depression Through Planned Obsolescence**. Retrived 1932.

Disponível em:

<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/27/London%281932%29Ending_the_depression_through_planned_obsolescence.pdf>. Acesso em: 02 Jan. 2017.

MAGERA, Márcio. **Os caminhos do lixo: Da obsolescência programada a logística reversa**. São Paulo: Atomo Alinea, 2012.

MARX, Karl; ANGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MENDONÇA, Antônio Gouvêa. **A experiência religiosa e a institucionalização da religião**. Estudos Avançados, v. 18, n. 52, p. 29-46, 2004.

MILLER, Roger Leroy. **Microeconomia: Teoria, questões e aplicações**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1981.

OSER, Jacob, *et al.* **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1983.

PEREIRA, Agostinho O K, *et al.* In PEREIRA, Agostinho O K.; HORN, Luiz F D R; **Relações de consumo meio ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2009.

_____. **O direito ambiental diante do risco de insustentabilidade ambiental na sociedade moderna hiperconsumista** In ESTENSSORO, Fernando, *et al.* **A América Latina e Caribe na encruzilhada ambiental** Ijuí, RS: Unijuí, 2011.

RECH, Adir U. **A sociedade de consumo e o desenvolvimento sustentável**. In: PEREIRA, Agostinho O K.; HORN, Luiz F D R; **Relações de consumo meio ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 2011. Disponível em:

<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf>. Acesso em: 02 Nov. 2016.

_____. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Sistema Mundial Moderno**. O Mercantilismo e a Consolidação da Economia-Mundo Europeia. Porto: Afrontamento, 1994.

BALANÇO SOCIAL: TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO UM ESTUDO DE CASO EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO

Tatiane Peno Nogueira¹
Luciana Moro de Souza²
Karine Matuchevski Balzan³
Tarcio Ricardo Thomas⁴
DilsonTrennepohl⁵

Resumo: O Balanço Social é uma demonstração que foi criada com a finalidade de tornar pública a responsabilidade social das organizações. Esse instrumento fornece dados aos usuários da informação contábil a respeito das políticas internas voltadas à promoção humana de seus empregados e à qualidade de vida nas organizações; sobre a formação e distribuição da riqueza; da postura das entidades em relação ao meio ambiente e quanto a contribuições espontâneas à comunidade. Esta pesquisa foi descritiva, exploratória, bibliográfica e estudo de caso. O objetivo principal foi propor um modelo de balanço social para a Cooperativa de Crédito Sicredi das Culturas, baseado nos dados coletados, a partir, das atividades realizadas pela cooperativa, tendo como referência o modelo Ibase de balanço social. Os objetivos específicos foram: descrever a importância da responsabilidade social e dos demonstrativos sociais para as empresas; descrever as informações que podem ser utilizadas na elaboração do balanço social; coletar ⁵² dados referentes as ações praticadas pela Organização na área social; elaborar um modelo de balanço social adequado ao nível das atividades desenvolvidas pela empresa demonstrando sua atuação na sociedade, assim como incentivos nas diversas áreas sociais. O referencial teórico que norteou esta pesquisa foi baseado em renomados autores. A resolução dos objetivos propostos proporcionou elaborar um modelo de balanço social para ser apresentada a Cooperativa de Crédito Sicredi das Culturas de Ijuí/RS. Com essa pesquisa concluiu-se que, o Balanço Social é uma ferramenta de grande valia, para demonstrar as ações na comunidade.

Palavras-chave: Contabilidade. Responsabilidade social. Balanço social.

Introdução

O Balanço Social é uma demonstração que foi criada com a finalidade de tornar pública a responsabilidade social das organizações. Esse instrumento, que vem sendo amplamente discutido, fornece dados aos usuários da informação contábil a respeito das políticas internas voltadas à promoção humana de seus empregados e à qualidade de vida nas organizações; sobre a formação e

⁵² Estudante do 7º semestre, do curso de Ciências Contábeis, da Faculdade América Latina de Ijuí/RS. E-mail: tatiane.nogueira@americalatina.edu.br

² Professora Universitária, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Santo Ângelo/RS - Doutoranda do Curso em Desenvolvimento Regional – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: lmoro@cotrisa.com.br

³ Funcionária Pública Federal, Doutoranda do Curso em Desenvolvimento Regional – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: karine.matuchevski@iffarroupilha.edu.br

⁴ Professor na Faculdade América Latina – Ijuí/RS – Especialista em Controladoria e Gestão Empresarial. E-mail: tarcio.thomas@americalatina.edu.br

⁵ Professor Universitário – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: dilson@unijui.edu.br

distribuição da riqueza; da postura das entidades em relação ao meio ambiente e quanto a contribuições espontâneas à comunidade. No Brasil, sua elaboração ainda não é obrigatória, entretanto, um número cada vez maior de entidades de diversos setores está adotando tal prática.

Esta pesquisa foi classificada como descritiva, exploratória, bibliográfica e estudo de caso. Os objetivos desta pesquisa foram: propor um modelo de balanço social para empresa em estudo, baseado nos dados coletados a partir das atividades realizadas pela cooperativa, tendo como referência o modelo Ibase de balanço social; descrever a importância da responsabilidade social e dos demonstrativos sociais para as empresas; descrever as informações que podem ser utilizadas na elaboração do balanço social; coletar dados referentes as ações praticadas pela cooperativa na área social; elaborar um modelo de balanço social adequado ao nível das atividades desenvolvidas pela empresa demonstrando sua atuação na sociedade, assim como incentivos nas diversas áreas sociais.

A pesquisa expõe que responsabilidade social corporativa que é considerada um tema cada vez mais importante no comportamento das organizações, uma vez que, demonstra as atividades que a empresa realizou e são caracterizadas como responsabilidade social.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Responsabilidade Social

A responsabilidade social das empresas é um tema atual e, nos últimos anos, vem sendo consolidada à crença que as empresas devem assumir um papel mais amplo perante a sociedade que não somente o de maximização de lucro e criação de riqueza. Diante disto, as organizações buscam, cada vez mais, vincular sua imagem à noção de responsabilidade social, assumindo uma nova postura, através da preocupação com a valorização do homem, do meio ambiente e da cultura.

Dessa forma, a Responsabilidade Social faz parte de um processo de mudança na cultura organizacional em que estão envolvidos diversos públicos. Ashley (2005, p. 6) definiu a Responsabilidade Social como um compromisso da organização com a sociedade, expresso em atitudes que a afetam positivamente, de modo amplo.

No Brasil, como em outros lugares do mundo, diante das limitações das ações do estado, vem se desenvolvendo e consolidando o consenso de que uma política de desenvolvimento social exige a participação de novos atores e não somente do estado. Segundo esta visão Gomes (2004, p. 46)

observa que “[...] nos últimos anos as empresas privadas vem mobilizando um volume cada vez maior de recursos destinados a iniciativas sociais”.

O termo responsabilidade social pode ser entendido sob diversos pontos de vista, segundo o Instituto Ethos (2004, *apud* Valle 2009, p. 320) “Responsabilidade Social é a forma de conduzir os negócios da empresa de tal maneira que a torna parceira e corresponsável pelo desenvolvimento social. Neste sentido, destaca ainda:

A empresa socialmente responsável é aquela que possui a capacidade de ouvir os interesses das diferentes partes (acionistas, funcionários, prestadores de serviços, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio ambiente) e conseguir incorporá-los no planejamento de suas atividades, buscando atender às demandas de todos e não apenas dos acionistas ou proprietários.

Ser socialmente responsável é ter uma visão de que tudo que se faz gera impactos diretos e indiretos, dentro e fora das organizações, atingindo desde os consumidores e os empregados até a comunidade e o meio ambiente, ocasionados pelo gerenciamento das mudanças geradas no processo de reestruturação. Tanto a responsabilidade social corporativa interna como a externa tem a mesma importância, devendo se apresentar sempre interconectada destaca Dias (2001, p. 178).

1.2 Balanço Social

O Balanço Social é uma demonstração que foi criada com a finalidade de tornar pública a responsabilidade social das organizações, Tenório (2006, p. 37) ressalta que:

O balanço social surgiu com a crescente demanda, por parte da sociedade, de informações a respeito dos impactos que as atividades empresariais exercem sobre os trabalhadores, a sociedade, a comunidade e o meio ambiente.

O conceito de balanço social segundo Estigara (2009, p. 27) é “(...) uma contabilidade com o objetivo de demonstrar o grau de envolvimento da empresa em relação à sociedade”. A função principal do Balanço Social é tornar pública a responsabilidade social da entidade (Pinto 2004). Essa visão faz parte de um processo que busca a transparência junto ao público em geral do que a empresa está fazendo, interna e externamente, nas áreas social, econômica e ambiental. É um instrumento de informação da empresa para a sociedade, por meio do qual a justificativa para sua existência deve ser explicitada.

Apesar de não ser obrigatório para todas as empresas, o balanço social está prevista na NBC (Norma Brasileira Contábil) nº 15, de 01/01/2006. Estigara (2009, p. 28) destaca que a referida norma impõe:

[...] a consideração no Balanço Social de todos os dados e informações de natureza social, extraídos ou não da contabilidade. Os dados e serem contemplados são os relativos aos “Recursos Humanos”, à “Interação com a Comunidade Externa” e à “Interação com o Meio Ambiente”.

O modelo Ibase de Balanço Social, conforme Torres (2008) é o mais utilizado por empresas que atuam no Brasil e tornou-se a principal referência como modelo para dar transparência às informações sociais e ambientais na esfera corporativa nacional. O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) é uma instituição sem fins lucrativos, fundada em 1981 pelo sociólogo Herbert de Souza, e tem como missão aprofundar a democracia, baseada nos princípios dos direitos humanos, e no estímulo à participação cidadã.

Quadro 1: Modelo de Balanço Social do Ibase

1. Base de cálculo	Dados sobre geração de receitas, resultado operacional e folha de pagamento.
2. Indicadores sociais internos	Gastos com alimentação, educação, capacitação e saúde, etc...
3. Indicadores sociais externos	Gastos da empresa na comunidade (saúde, educação, cultura, etc) e tributos.
4. Indicadores ambientais	Gastos com despoluição, educação ambiental, investimentos com programas externos.
5. Indicadores de corpo funcional	Número de admissões, estagiários, mulheres, negros, portadores de deficiência física.
6. Informações referentes ao exercício da cidadania	Aspectos referentes ao número de acidente de trabalho, responsabilidade aos padrões de segurança e insalubridade existente.
7. Outras informações	Outras informações que a empresa julgar necessárias.

Fonte: Ibase 2016.

O modelo proposto começou a ser discutido em meados de 1997 e é um demonstrativo anual publicado por diversas empresas, reunindo um conjunto de informações sobre projetos, benefícios e ações sociais dirigidas aos empregados, investidores, analistas de mercado, acionistas e à comunidade. O Ibase oferece outros três modelos de balanço social: para micro e pequenas empresas,

para cooperativas e para instituições de ensino, fundações e organizações sociais, disponíveis no site www.balancosocial.org.br.

A proposta desta pesquisa foi elaborar um modelo de Balanço Social para a Cooperativa de Crédito Sicredi das Culturas, pois este foi um assunto que despertou interesse em pesquisar pelos benefícios gerados para as empresas, conforme descrição dos renomados autores citados neste referencial teórico.

2. Metodologia

O estudo classifica-se como pesquisa aplicada, descritiva, bibliográfica e documental. Foram utilizadas fontes bibliográficas, para obter conceitos de renomados autores, sobre o estudo em questão. Estas referências foram utilizadas como embasamento para o desenvolvimento dos objetivos propostos.

3. Apresentação dos Resultados

Este capítulo foi baseado na resolução dos objetivos propostos. Inicialmente, foram descritas as informações utilizadas para elaboração do balanço social, conforme modelo do IBASE. Na sequência foram coletadas informações referentes as ações praticadas pelo Sicredi das Culturas na área social.

Os dados foram através de análise dos relatórios contábeis e questionário com perguntas de múltipla escolha e subjetivas sobre a empresa que as respostas possibilitaram adquirir informações, que somadas as informações do modelo IBASE, tornaram-se suficientes para a elaboração de um modelo de balanço social a ser proposto para esta Instituição de Crédito.

Algumas informações relevantes foram acrescentadas ao modelo no item outras informações, visto que, este espaço é reservado no modelo IBASE para divulgar informações que sejam relevantes para a compreensão de suas práticas sociais e ambientais, neste item foram informados os Indicadores de Gestão da Organização que são informações que demonstram a forma da gestão por parte das lideranças da cooperativa, a respeito das decisões de assembleia, distribuição das sobras, planejamento, etc.

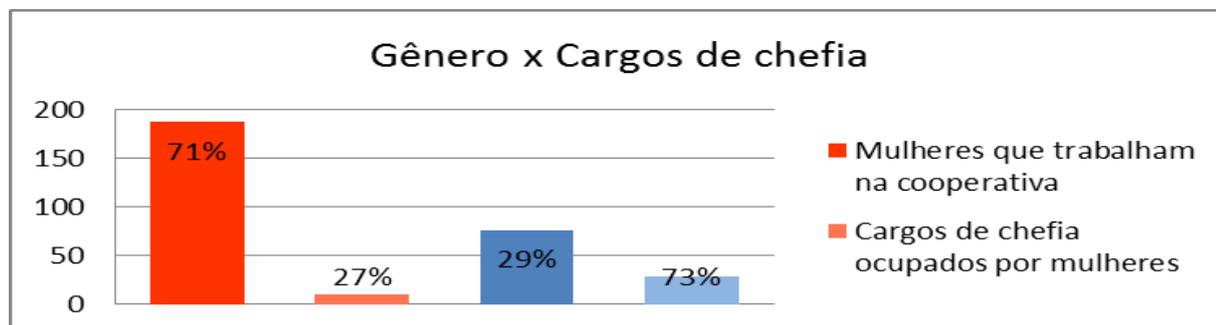
Inicialmente as questões do questionário abordavam a identificação da instituição em estudo, conforme segue:

3.1. INDICADORES DO CORPO FUNCIONAL

Foi realizado um levantamento das informações que identificam de que forma acontece o relacionamento da empresa com seu público interno, no que concerne à criação de postos de trabalho, utilização do trabalho terceirizado, número de estagiários, valorização da diversidade e participação de grupos historicamente discriminados no país em cargos de chefia e gerenciamento da empresa (mulheres).

O quadro funcional da Cooperativa Sicredi das Culturas, no final do exercício de 2015 possuía 263 colaboradores, destes 187 eram mulheres. Este número representa 71% do quadro de colaboradores, porém o número de mulheres que ocupam cargo de chefia representa apenas 27% do total de vagas disponíveis. O gráfico 1, possibilita uma melhor visualização das informações aqui relatadas.

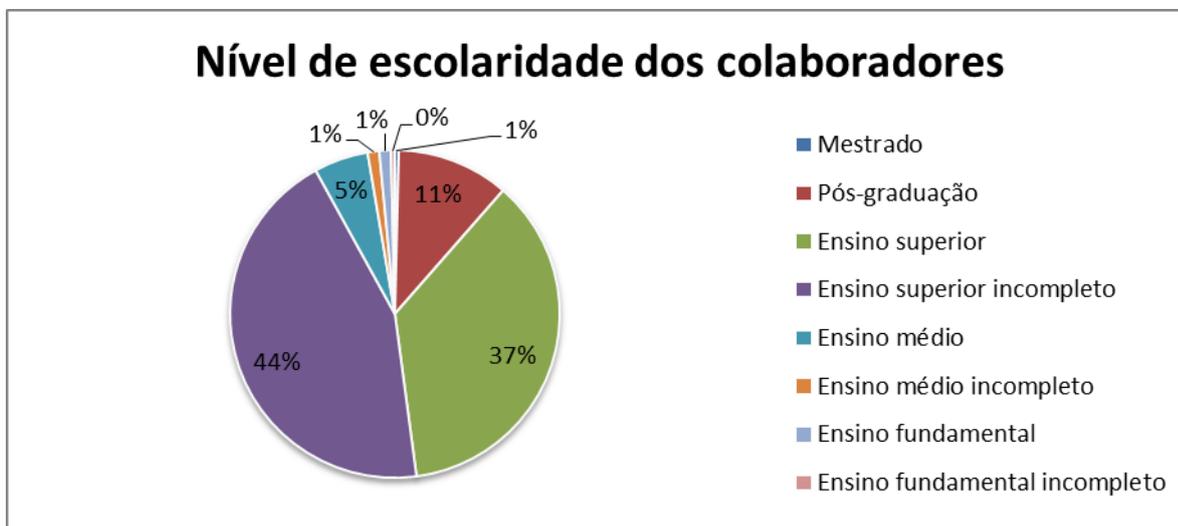
Gráfico 1 Colaboradores: Gêneros x Cargos de chefia



3.2. Escolaridade

O gráfico número 2, permite uma melhor visualização, dos 263 colaboradores da cooperativa, 212 possuem nível superior completo ou em andamento, representando 81% do quadro geral. Relata-se que, a instituição incentiva e investe no conhecimento dos colaboradores com ajuda de custo.

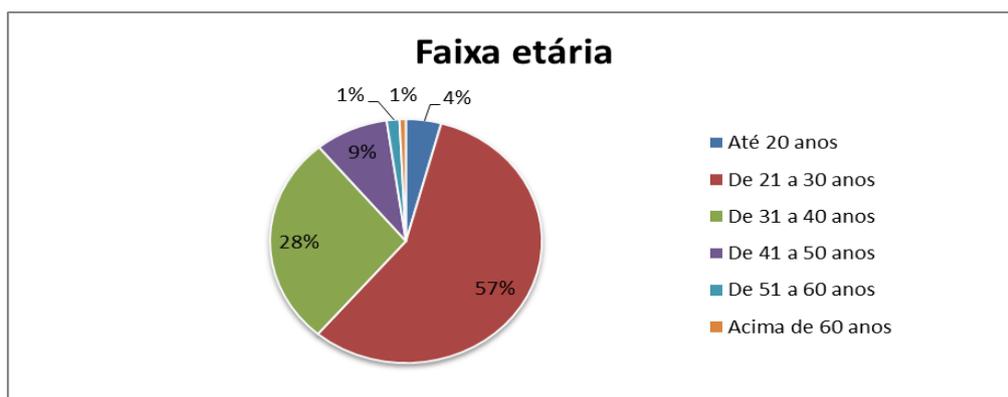
Gráfico 2 Colaboradores: Nível de escolaridade



3.3. Faixa Etária dos Colaboradores

A cooperativa possui colaboradores de todas as faixas etárias pesquisadas, demonstrando a importância da troca de experiência entre as pessoas mais experientes e as que estão ingressando no mercado de trabalho. O gráfico número 3 permite uma melhor visualização das informações.

Gráfico 3 Colaboradores: Faixa etária



Nota-se que a maior concentração de colaboradores está entre a faixa de 21 a 30 anos, perfazendo um total de 57% do quadro geral. Também, destaca-se que, o número de dependentes declarados em folha de pagamento dos colaboradores chega a 300 pessoas, demonstrando o número de pessoas que são atingidas indiretamente com benefícios proporcionados pela cooperativa. Ainda

como um ponto importante a ser ressaltado, a Cooperativa Sicredi das Culturas, possui 4 colaboradores que estão aposentados e continuam inseridos no mercado de trabalho.

Além dos benefícios fornecidos para os colaboradores, como o plano de saúde e o plano odontológico, eles ultrapassam os limites da organização beneficiando também os seus dependentes, com adesão livre e voluntária por parte de cada colaborador.

3.4. INDICADORES ECONÔMICOS

Os indicadores econômicos são informações financeiras que servem de base de cálculo para grande parte das informações e dos dados apresentados, informando o impacto dos investimentos nas contas da instituição, além de permitir a comparação entre a instituição e os setores ao longo dos anos.

A tabela 1, demonstra os principais indicadores econômicos da Cooperativa Sicredi das Culturas do ano de 2015.

Tabela 1: Indicadores Econômicos

Faturamento bruto	69.175.000,00
Imposto de renda e contribuição social	885.000,00
Folha de pagamento/salários e encargos	25.841.000,00*
Sobras ou perdas do exercício	26.242.000,00
Fundos	12.087.000,00
Patrimônio da cooperativa	126.677.03,12
Sobras depositas em conta-corrente dos associados	4.268.451,00

*Valor compreende dispêndios e despesas com pessoal-conforme DRE 2015

Destaca-se que, 38% do faturamento bruto da cooperativa resultou em sobras, demonstrando neste indicador a qualidade da gestão e a preocupação com a continuidade da instituição. Outro item, a ser ressaltado é o valor destinado para a despesa com a folha de pagamento e encargos trabalhistas, que chegou a 37% do faturamento.

3.5. INDICADORES SOCIAIS INTERNOS

Os indicadores sociais internos, foram levantados todos os considerados internos, obrigatórios e voluntários, que a empresa realiza para beneficiar e/ou atender ao corpo funcional, conforme demonstrado na tabela 2.

Tabela 2: Indicadores Sociais Internos

Saúde	761.323,25
Segurança e medicina do trabalho	38.642,82
Capacitação e desenvol. Profissional	711.589,04
Alimentação	2.672.150,00
Educação	128.291,10
Auxílio-creche	148.783,96
Previdência privada	274.302,56
Participação nos resultados	2.238.938,14

No que tange indicadores sociais internos, fica evidenciado a preocupação com bem-estar dos colaboradores. A cooperativa proporciona ao seu quadro geral de colaboradores plano de saúde, vale-alimentação, auxílio-educação, auxílio-creche, previdência privada e participação nos lucros.

A Cooperativa incentiva e investe em formação e qualificação de seus colaboradores. No ano de 2015, o valor destinado para auxílio-educação superou a 128 mil reais e para capacitação e desenvolvimento profissional foram investidos um montante de 711 mil reais. Para destino de auxílio-alimentação, este número é ainda maior, ultrapassando 2,5 milhões de reais.

3.6. INDICADORES SOCIAIS EXTERNOS

Os indicadores sociais externos, são ações sociais privadas realizadas visando beneficiar à sociedade ou a alguma comunidade externa relacionada, direta ou indiretamente, com os objetivos ou interesses da instituição. Os investimentos voluntários da empresa, cujo público-alvo é a sociedade em geral estão relacionados na tabela 3:

Tabela 3: Indicadores Sociais Externos

Cooperativismo nas escolas	R\$ 412.136,80
Reunião com associados	Não temos este valor

Benefícios à comunidade	R\$ 158.653,76
-------------------------	----------------

No ano de 2015, foram investidos mais de 570 mil reais em prol da comunidade, visto que, este valor deve ser ainda maior, visto que valores gastos com reuniões com os associados não foram contabilizados.

3.7. INDICADORES DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

Os indicadores de organização e gestão são informações que demonstram a forma da gestão por parte das lideranças da cooperativa, a respeito das decisões de assembleia, distribuição das sobras, planejamento, etc. A tabela 4, demonstra os Indicadores de Organização e Gestão da empresa objeto desta pesquisa.

Tabela 4: Indicadores de Organização e Gestão

Nº de associados	48.959
Nº de admissões de associados	3.733
Nº de demissões de associados	980
Procedimento para integralização das quotas partes	(x) pagamento à vista (x) parcelado na conta-corrente
Valor da maior remuneração repassada ao cooperado em reais	R\$75.471,88
Valor da menor remuneração repassada ao cooperado em reais	R\$0
Valor do maior salário pago ao(à) empregado(a) em reais	R\$20.767,21
Valor do menor salário pago ao(à) empregado(a) em reais	R\$509,70
Espaço de deliberação sobre o destino das sobras ou débitos	Assembleia
Parâmetro utilizado para distribuição das sobras entre os cooperados	Aplicação e depósitos 30% Poupança 20% Juros pagos em operações de crédito 30% Produtos e tarifas 20%
Destino das sobras	(x) rateio entre os(as) cooperados(as) (x) fundos
Fundos existentes	(x) fundo de reserva (x) fundo de assistência técnica e educacional
Renovação dos cargos diretivos	1/3
Frequência dos instrumentos de prestação de contas	() trimestral () semestral (x) anual
Quantidade de assembleias realizadas	() 1 () até 3 (x) 3 ou mais

Frequência média nas assembleias pelos cooperados em número	9% do quadro social
Decisões submetidas à assembleia	(x) destino das sobras ou perdas (x) Remuneração de conselho administração e fiscal () outros: _____
Principal fonte de crédito	() Capital Social () Depósito à Vista () Depósito a Prazo () Produtos e serviço (x) crédito
Existem medidas concretas em relação à saúde e segurança no ambiente de trabalho?	- Avaliação ergonômica - Ginástica laboral - Designados CIPA - SESMT
Nº de reunião com associados	73
A cooperativa apoia a organização de outros empreendimentos de tipo cooperativo?	() Não (x) sim Como? Mobiliza, articula e patrocina uma cooperativa escola no Município de Ajuricaba
Critério principal para admissão de novos(as) cooperados(as):	Conforme Estatuto Social
Critério principal para afastamento de cooperados(as)	Conforme Estatuto Social
A participação de cooperados(as) no planejamento da cooperativa	() todos () Colaboradores (x) nível de chefia

Fonte: Os autores/2016

Quanto o item maior e menor salário pago a empregados, estes valores estão diretamente relacionados à função exercida pelo colaborador e o grau de responsabilidade assumida por este. Desta forma o menor salário, trata-se de jovem aprendiz, que possui uma carga horária diferenciada de trabalho.

3.8. Informações Relevantes quanto ao Exercício da Cidadania Empresarial

O termo utilizado nesta parte do modelo – “cidadania empresarial” – refere-se a uma série de ações relacionadas aos públicos que interagem com a empresa, com grande ênfase no público interno. Em sua maioria, são indicadores que mostram como está a participação interna e a distribuição dos benefícios. Também aparecem nesta parte do balanço algumas das diretrizes e dos processos desenvolvidos na empresa que estão relacionados às políticas e práticas de gestão da responsabilidade social corporativa.

Quadro 2: Informações relevantes quanto ao exercício da cidadania empresarial

Número total de acidentes de trabalho	0
A previdência privada contempla	() direção () direção e gerencia (x) todos os colaboradores
Na seleção dos fornecedores, os mesmos padrões éticos e de responsabilidade social e ambiental adotados pela empresa	() não são considerados () são sugeridos (x) são exigidos
Quanto à participação de empregados(as) em programas de trabalho voluntário, a empresa	() não se envolve () apoia (x) organiza e incentiva
Os projetos sociais e ambientais desenvolvidos pela empresa foram definidos por:	() direção () direção e gerência () todos os colaboradores (x) direção e conselho
Os padrões de segurança e salubridade no ambiente de trabalho foram definidos por:	() direção e gerência () todos os colaboradores (x) outros
A participação nos lucros ou resultados contempla:	() direção () direção e gerência (x) todos os colaboradores
Quanto à liberdade sindical, ao direito de negociação coletiva e à representação interna dos(as) trabalhadores(as), a empresa:	() não se envolve (x) segue as normas OIT () incentiva e segue as normas OIT

Fonte: OS autores/ 2016

Quanto ao item acidente de trabalho, a empresa não registrou nenhum caso no ano de 2015. Já no que tange padrões éticos e de responsabilidade social e ambiental na seleção dos fornecedores e à participação de empregados em programas de trabalho voluntário, a cooperativa exige e apoia, demonstrando sua importância para a instituição em pesquisa.

A participação nos lucros e a previdência privada contemplam todos os colaboradores, não ficando restringido apenas nos cargos de liderança.

Considerações Finais

Este trabalho de pesquisa foi baseado na resolução dos objetivos propostos, que possibilitaram concluir o que segue: A economia moderna, os novos relacionamentos empresariais, o fácil acesso à comunicação e informações exigem das empresas transparência, uma vez que, possuem responsabilidades crescentes em relação aos seus funcionários, clientes, fornecedores, acionistas, meio ambiente e a sociedade onde estão inseridas.

As cooperativas possuem em seus princípios e histórico o envolvimento com a comunidade e a sociedade, fator este que, foi observado na realização deste estudo de caso na Sicredi das Culturas,

uma vez que, na pessoa dos dirigentes, percebeu-se preocupação com o desenvolvimento de sua comunidade, não apenas com seus associados, mas com toda a sociedade em sua volta.

Ao término deste trabalho de pesquisa, conclui-se que, o Balanço Social para o Sicredi das Culturas, poderá auxiliar como um medidor do interesse da comunidade pela entidade, bem como, reforçar, atender e reafirmar este tão nobre princípio do cooperativismo de valorizar o relacionamento, oferecer soluções financeiras para agregar renda e contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos associados e da sociedade.

Como benefícios obtidos com a realização do presente trabalho, menciona-se o conhecimento obtido através do estudo sobre a estrutura de um balanço social que é um tema de grande relevância para as empresas que preocupam-se com a parte social.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2006.

ASHLEY, Patricia Andrade. **Ética e Responsabilidade Social nos Negócios**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. In: LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; SOUZA, Marco Aurélio Batista de; COLAUTO, Romualdo Douglas; PORTON, Rosimeri Alves de Bona-3. Ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental: Responsabilidade Social e Sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2011.

ESTIGARA, Adriana. **Responsabilidade Social e Incentivos Fiscais**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Karideny Nardi Modenesi. **Responsabilidade Social nas Empresas: uma nova postura empresarial- o caso CST**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

IBASE <<http://ibase.br/pt/>> acesso em 05/06/2016

NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE NBC T 15 - informações de natureza social e ambiental. Disponível em <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/t15.htm>>

PINTO, Anacleto Laurino; RIBEIRO, Maisa de Souza. Balanço social: **Avaliação de Informações Fornecidas por Empresas Industriais situadas no Estado de Santa Catarina**. Revista Contabilidade & Finanças. Rev. contab. finanç. vol.15 n. 36 São Paulo Sept./Dec. 2004.

RIBEIRO, Maisa de Souza; **Contabilidade Ambiental**- São Paulo: Saraiva, 205

TEIXEIRA, Enise Barth. **Pesquisa em Administração**. ZAMBERLAN, Luciano; RASIA, Pedro Carlos. Ijuí : Unijuí, 2009.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Responsabilidade Social Empresarial**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TORRES, Ciro: **Balço Social, dez anos: O Desafio da Transparência** – Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

VALLE, Nébia Maria Diniz do; **Responsabilidade Social Corporativa: Uma Avaliação da Atuação do Banco ABN AMBRO Real**. In: NETO, Cassio Rother do Amaral; CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli; VEIGA, José Eli (org), **Economia Socioambiental**. São Paulo: São Paulo Senac 2009.

CONSELHOS POPULARES: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Miriane Maria Willers⁵³

Francisco Angst⁵⁴

Resumo: O presente estudo analisa os conselhos populares como espaços de participação social, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais. Os conselheiros são mediadores entre o Estado e a sociedade civil na definição de políticas públicas. Sabe-se que os direitos sociais têm custo, o que implica em estabelecer prioridades no orçamento. Neste aspecto, os conselhos tem a responsabilidade de exercer o controle social. A participação política ativa é fundamental, pois quando há deficiências nesta modalidade de participação há reflexos na participação econômica e vice-versa, conforme será demonstrado na pesquisa. Portanto, busca-se discutir as atribuições e possibilidades dos conselhos, especialmente no Município, de se constituírem em espaços democráticos e decisórios de políticas públicas voltadas para atender os direitos sociais, em observância ao Estado Democrático de Direito e ao Princípio da Dignidade Humana. A presente pesquisa revela a necessidade de fortalecimento dos conselhos e capacitação de seus membros, com melhoria da qualidade e da efetividade destes espaços de participação social.

Palavras-chave: Direitos sociais – participação social – conselhos populares – espaços democráticos

Introdução

A Carta da República de 1988, denominada de Constituição Cidadã, consagrou a participação social como princípio constitucional, além de ser fundamental para a formulação e controle das políticas públicas. Da mesma forma, a partir da atual Constituição, o Brasil tornou-se Estado Democrático de Direito e reconheceu uma série de direitos fundamentais sociais, especialmente previstos no art. 6º. Da mesma forma, elevou o Município a ente federativo, o que implicou em uma série de responsabilidades, inclusive na efetivação de direitos sociais, seja em comum com os demais entes ou de competência própria. Todas estas configurações constitucionais têm relação próxima, estão interligadas para que ocorra a concretização dos direitos sociais.

Considerando estes, e outros, aspectos é que será desenvolvido o presente estudo voltado para a discussão acerca das (im)possibilidades dos conselhos populares de se constituírem em espaços

⁵³ Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada (URI) – Campus de Santo Ângelo. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pela URI – Campus de Santo Ângelo e em Docência para o Ensino Superior pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA) Graduada em Direito também pelo IESA. Advogada Pública do Município de Santo Ângelo. E-mail: mirianew@yahoo.com.br.

⁵⁴ Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo. Pós-Graduado em Educação à Distância pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - RS, SENAC/RS. Graduado em Administração pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA). Técnico Administrativo da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Cerro Largo/RS. E-mail: francisco.angst@uffs.edu.br

de participação social e, deste modo, contribuírem para a efetivação de direitos como saúde, educação, moradia, trabalho, segurança, previdência social etc.

Assim, num primeiro momento, serão abordados aspectos relacionados aos direitos fundamentais sociais e sua concretização para o desenvolvimento econômico e humano de uma comunidade. Em seguida, será discutida a relevância da participação política do cidadão. E por fim, o estudo versa sobre os conselhos populares como espaços democráticos e decisórios, especialmente no espaço local, que é onde tudo acontece, onde a sociedade se desenvolve.

1. Concretização dos direitos sociais: desenvolvimento econômico e humano

Para começar, os direitos humanos têm sido distribuídos em diversas gerações ou dimensões, com algumas divergências entre os autores, que não tem pertinência no presente estudo. Os direitos econômicos e sociais constituiriam a terceira geração de direitos, pois adota-se o entendimento de T.H. Marshal, Norberto Bobbio e Bedin (2002).

De acordo com Bedin (2000), os direitos econômicos sociais seriam de terceira geração, que surgiram no início do século XX, sob a influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1923. O autor entende que são direitos de crédito: direitos que tornam o Estado devedor do cidadão, particularmente dos trabalhadores e dos marginalizados, tendo a obrigação desenvolver ações concretas para garantir-lhes o mínimo de igualdade e bem-estar social. (BEDIN, 2000). Para Justen Filho, os direitos sociais envolvem “a prestação de serviços públicos por parte do Estado, incluindo educação, saúde e outras necessidades coletivas” (2011, p.152). O autor refere que os direitos sociais são desdobramentos e manifestações da solidariedade.

Os direitos sociais estão reunidos nos art. 6º a 11 da Constituição de 1988 e detalhados no Título VIII do Texto Constitucional, que trata da ordem social (arts. 193 a 232). Conforme já mencionado, são direitos de crédito do indivíduo perante o Estado, pois exigem do ente estatal uma prestação material positiva. José Afonso Silva (2014) agrupa tais direitos em seis classes distintas: (I) direitos sociais relativos ao trabalhador; (II) direitos sociais relativos à seguridade; (III) direitos sociais relativos à educação e cultura; (IV) direitos sociais relativos à moradia; (V) direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso; (VI) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Os direitos sociais podem, assim, ser conceituados como uma dimensão dos direitos fundamentais do homem. São prestações positivas a serem exigidas do Estado, direta ou indiretamente, previstas na Constituição Federal e que possibilitam melhores condições de vida aos

menos favorecidos economicamente. São direitos que tendem a efetivar a igualdade de situações sociais desiguais (SILVA, 2014).

Para Piovesan os direitos sociais são “autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão” (2014, p. 173). A autora acrescenta que

As violações, as exclusões, as injustiças são um construído histórico a ser desconstruído. É emergencial assumir o risco de romper com uma cultura que trivializa, naturaliza e banaliza a desigualdade e a exclusão social – especialmente em um contexto regional que ostenta a maior desigualdade do mundo (2014, p.202).

No que tange ao Brasil, 32,9% da população é considerada pobre, enquanto que 13,5% vivem na extrema pobreza. Por outro lado, 1% dos mais ricos detêm 10% da renda bruta do país; e este percentual representa a riqueza dos 50% mais pobres (PINTO, 2008). Isso demonstra que

o Brasil não resolveu os seus problemas de redistribuição. Os números econômicos de nosso país são uma mostra de que poderíamos ser bem mais justos socialmente do que somos. Um país que é a 7ª economia do mundo e apresenta números altíssimos de miseráveis (aproximadamente 22 milhões em 2013) não pode dizer que resolveu o problema da distribuição e as ofensas dela decorrentes (SANTOS; LUCAS, 2015, p.166).

Bedin leciona que o subdesenvolvimento é um dos obstáculos ao reconhecimento e observância aos direitos humanos, especialmente aos direitos econômicos e sociais, “pois gera, por um lado, uma legião de excluídos e, por outro, um Estado autoritário, ineficaz e dependente dos países ricos” (2002, p. 74). Assim, é preciso implementar medidas redutoras de desigualdades.

É inegável que o Estado de Bem Estar Social está em crise. Se de um lado, o texto constitucional brasileiro de 1988 confirma “o esgotamento do modelo liberal de Estado, em face do aumento de bens mercedores de tutela, que exige a eficiência de um Estado de Bem-Estar Social intervencionista e planejador” (PIOVESAN, 2014, p.494), por outro lado, não estamos imunes ao contexto social marcado pela globalização econômica e por políticas neoliberais. E este paradoxo dificulta a implementação de direitos sociais e torna-se um desafio presente para todos os atores políticos e sociais.

É o que descreve Ingo Sarlet:

Na medida em que os efeitos nefastos da globalização econômica e do neoliberalismo, notadamente os relacionados com o aumento da opressão socioeconômica e da exclusão social, somados ao enfraquecimento do Estado, têm gerado a diminuição da capacidade do poder público de assegurar aos particulares a efetiva fruição dos direitos fundamentais, além

de reforçar a dominação do poder econômico sobre as massas de excluídos, verifica-se que até mesmo a noção de cidadania como “direito a ter direitos” (Celso Lafer) encontra-se sob grave ameaça, implantando-se, em maior ou menor grau, aquilo que Boaventura Santos denominou de um autêntico “fascismo societal”, notadamente nos países periféricos e em desenvolvimento (1999, 133-134).

Este cenário de crise demonstra a necessidade de estimular a participação popular, criar instrumentos que possibilitem esta participação ou tornar efetivos aqueles existentes na Carta da República.

Afinal, a concretização dos direitos sociais vai ao encontro do desenvolvimento humano e econômico de uma comunidade. Não é possível falar em desenvolvimento, quando parte da população não tem acesso à saúde, moradia, educação, trabalho, etc; O Brasil constitui-se numa Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III). Assim, também tem como alguns de seus objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária; além de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdade.

Importante lembrar que os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição – a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados – e outros previstos em vários dispositivos constitucionais dependem de políticas públicas, dependem de recursos, que precisam ser priorizados no orçamento. Para isso, é imprescindível que a população tenha ciência do significado e relevância da participação social.

2. Conceituado a participação social

A Constituição Federal de 1988 definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, criando um novo modelo de gestão pública o qual estimula a participação popular. A Lei Maior coroou o processo de participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, iniciado nos anos 70, instituindo diversos dispositivos para que isso se efetivasse (ROCHA, 2008).

Historicamente, a participação social sempre existiu no Brasil. Em alguns momentos foi mais acirrada; em outros mais tímida. Carvalho (1998), citada por Rocha, exemplifica estes momentos de participação popular: Confederação dos Tamoios e os Quilombos; Guerra dos Canudos; Inconfidência Mineira e as lutas pela abolição da escravatura e da independência do Brasil; revoltas urbanas; movimentos pela Reforma Agrária; ligas camponesas; movimentos estudantis entre outros. Portanto, a história brasileira apresenta vários exemplos de participação política, embora percebamos atualmente uma certa apatia, um déficit preocupante de cidadania.

Mesmo na época da ditadura militar, que controlava e restringia a liberdade de expressão e de associação havia espaço de mobilização e de debate na sociedade brasileira (CICONELLO, 2008). O autor ressalta que estes movimentos sociais eram inspirados na Teologia da Libertação e no movimento pedagógico liderado por Paulo Freire, chamado de Educação Popular. “A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo” (CICONELLO, 2008, p.02).

A participação social é relevante porque a política “é a arte de gestão dos assuntos públicos e a tomada de postura sobre as decisões fundamentais que comprometem a vida e o futuro de uma comunidade” (GORCZEVSKI, 2010, p. 3019). Para o autor a participação política pode ser caracterizado como direito fundamental, visto que o direito de participação no governo e nos assuntos públicos encontra-se expressamente reconhecido em documentos internacionais e nas constituições da maioria dos Estados modernos.

Todavia, a participação é afetada pela desigualdade política que tem duplo efeito e causa das desigualdades socioeconômicas (LAVALLE,2016). Importante lembrar que

interesses não representados e, nesse sentido, associados a grupos marcados pela desigualdade política, dificilmente conseguem se fazer ouvir, tornando improvável a possibilidade de incidirem na definição de leis e, em termos mais gerais, na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas. Por conseguinte, grupos sociais com baixa participação, sem voz na esfera pública e sub-representados, simultaneamente posicionados em lugares desvantajosos em diversas dimensões de *status* social e econômico, tendem a permanecer presos em um círculo vicioso, enquanto grupos sociais bem-aquinhoados e organizados recebem os benefícios da sobrerrepresentação. A desigualdade econômica causa desigualdade política e a última faz que o funcionamento regular da representação favoreça os grupos abastados, perpetuando a primeira (LAVALLE, 2016, p. 176-177).

Dallari (2014) ressalta que há uma impossibilidade prática do povo participar direta e indiretamente dos negócios do Estado, prevalecendo a democracia representativa que ocorre através de representantes eleitos nas urnas. Mas, Para Ayres Brito,

A democracia brasileira já não é exclusivamente representativa, diz o parágrafo único do art. 1º, resgatando o componente que faltava no célebre conceito lincolniano de que ela é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo (o regime exclusivamente representativo se traduz no governo do povo, mas sem o povo). Agora, como que se dá urna satisfação parcial a Jean-Jacques Rousseau, para quem "a soberania não pode ser representada" (1992, p. 122)

Para o autor, há novos institutos da democracia direta que redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, que permitem que se fale de uma democracia participativa, em que pese tais institutos ainda sejam de reduzido número e com baixo teor de eficácia.

Estes novos instrumentos de participação popular nas decisões governamentais previstos na Constituição Federal de 1988, de acordo com Dallari (2014) são, por exemplo o plebiscito e o referendo como veículos de expressão da vontade do povo, convivendo com as instituições representativas. Nos últimos tempos também tem-se discutida a democracia participativa.

Neste aspecto, é fundamental o papel das associações, movimentos sociais, conselhos e grupos organizados como antídotos sociais para as desiguais capacidades dos diferentes grupos sociais de participar e de se fazer ouvir pelos governos (LAVALLE, 2016). Este seria o cerne da democracia pluralista. Chantal Mouffe leciona a necessidade de valorização do pluralismo e da diversidade:

A democracia pluralista demanda um certo consenso, mas tal consenso diz respeito apenas aos seus princípios ético-políticos constitutivos. Desde que esses princípios, contudo, possam apenas existir através de muitas interpretações diferentes e conflitantes, tal consenso está prestes a ser um “consenso conflitual”. Por essa razão, uma democracia pluralista necessita oportunizar o dissenso e instituições através das quais ele possa se manifestar. Sua sobrevivência depende das identidades coletivas formadas em torno de posições claramente diferenciadas, assim como da possibilidade de escolha entre alternativas reais (2003, p.17).

Dallari (2014) elenca uma série de dispositivos constitucionais onde há referência expressa à participação popular, além do previsto no artigo 14. Cita o artigo 198, que trata das ações e dos serviços públicos de saúde, onde no inciso III há a previsão da “participação da comunidade” – que ocorre através das Conferências e Conselhos. Na mesma esteira, o art. 205, que versa sobre o direito à educação, consta que este será promovido e incentivado com a colaboração da sociedade. O autor refere ainda o artigo 29 da Carta, que trata sobre a organização e a atuação do Município na ordem política brasileira. Está disposto que deverão ser observados diversos preceitos entre os quais a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso XII). Ainda é possível relacionar a gestão democrática da Seguridade Social com participação de representantes do governo, trabalhadores, empresários e aposentados, conforme previsto no art. 114, inciso VI. E além disso, a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

É importante referir ainda que a participação pode apresentar diferentes interpretações. Pode-se tomar parte de alguma coisa de formas diferentes, seja na condição de expectador ou protagonista (CAVALHEIRO; STRAPAZZON, 2013). Os autores explicam ainda que, quando se fala em participação, “é possível dizer que existem formas de participação social (ou da comunidade) na vida política do Estado, seja comparecendo a comícios, seja participando de manifestações de protesto ou, então, contribuindo direta ou indiretamente para uma decisão política” (2013, p.157).

Participação política da população também tem relação próxima com o controle social do poder, a partir da fiscalização sobre os órgãos estatais. Ayres Brito esclarece que

a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão "controle popular" ou "controle social do poder", para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos (1992, p.115).

Faria refere que “decisões democráticas legítimas serão alcançadas sempre que elas foram dialógicamente gestadas em um contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e através de um processo inclusivo de escolha coletiva” (2016, p. 215).

Weichert assinala que a democracia participativa “garante à população espaço direto na formulação, implementação, gestão e controle de uma política pública, afasta as práticas paternalistas e desenvolve o senso de responsabilidade comum” (2004, p.171).

Neste aspecto, os conselhos podem se constituir em “espaço de concertação entre governo e sociedade” e apresentam vantagens que são: aproximação entre poder público e cidadãos(ãs), permitindo o enfraquecimento do clientelismo; grau maior de acerto no processo decisório; identificação de problemas e construção de ações; e aumento da transparência administrativa e pressionando o governo por resultados. (CICONELLO, 2008).

Apesar dos avanços e possibilidades de participação cidadã conferidos pela Constituição de 1988, apesar do otimismo dos autores antes referidos ainda não se pode dizer que a sociedade brasileira alcançou a democracia ativa, efetiva e participativa. É o que afirma Santin:

[...] ainda não se pode dizer que o Brasil tenha atingido uma democracia efetiva, em sentido amplo do termo. Imperioso percorrer longo caminho, para que se possa atingir o ideal de uma sociedade solidária, justa, com erradicação da pobreza e da marginalização, com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, concretizando os ditames constitucionais. Há liberdade sim, mas a igualdade e a justiça sociais ainda estão longe de serem atingidas. O texto constitucional representa o caminho, tudo aquilo que deve ser observado, formalmente, para atingir esse ideal. E o caminho passa pela efetivação dos direitos sociais positivados na Carta Magna (2017, p.27).

Ciconello (2008) enfatiza que a participação social deve ser um processo educativo, visando o exercício da cidadania, estabelecendo ligações entre o cidadão e o Estado. Além disso, permitir que as decisões coletivas sejam aceitas pelos indivíduos, pois fizeram parte do processo decisório. A participação, segundo o autor, também precisa produzir integração social, para que o cidadão possa desenvolver sentimento de pertencimento a um grupo social. Estas características são importantes para que possa haver a escolha e controle de políticas públicas.

E como já afirmado, o caminho da efetivação dos direitos sociais passa pelo estabelecimento de políticas públicas, que precisam ter seu nascedouro na participação popular. Esta, configura-se como uma das garantias do Estado Democrático de Direito. Para tanto, o Poder Público precisa oportunizar e fortalecer os espaços democráticos, criar condições para que a sociedade exerça, plenamente, a cidadania. A participação social deve ser incentivada e começar pelo Município, onde tudo acontece, onde o cidadão exerce seus direitos e deveres.

3. Conselhos municipais: espaços democráticos e decisórios

Os conselhos municipais deveriam ser espaços democráticos e decisórios, locais de comunicação e expressão das discussões políticas de uma sociedade, das demandas sociais de uma comunidade. Podem ser locais de participação efetiva, uma vez que a maioria dos conselhos desempenham atribuições deliberativas e executórias, para definições de políticas públicas para efetivação de direitos sociais. Rocha enfatiza que

quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. – contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são considerados espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação das políticas públicas específicas (2008, p. 137).

No presente estudo, o foco são os conselhos municipais. Na grande maioria dos municípios brasileiros foram criados diversos conselhos: dos Direitos da Criança e Adolescente; da Saúde; da Seguridade Social; da Assistência Social; do Desenvolvimento Urbano; do Meio Ambiente; do Idoso; da Habitação, entre outros tantos. E infelizmente, nem sempre os conselhos exercem suas atribuições e nem sempre representam efetivamente os interesses de determinado segmento da população. É preciso entender o relevante papel dos conselhos na discussão e deliberação sobre políticas públicas e na fiscalização da execução destas prioridades, voltadas especialmente para a efetivação dos direitos sociais.

Daniel apud Brasil (2006, p. 7), nos aponta que a qualidade e o funcionamento destas instâncias de participação e gestão local dependem de uma “via de mão dupla”, de um lado o Poder Público e sua capacidade de estabelecer os arranjos necessários e de outro a participação capacitada dos atores da sociedade civil.

Importante entender que com a Constituição Federal de 1988 foi revitalizado o movimento em torno dos conselhos. A partir de então, “são vistos como aparatos de uma participação direta na Administração, uma vez que esta não é vista mais como tão peremptoriamente separada da sociedade, e muito menos como sozinha selecionar as melhores políticas públicas (HERMANY, RECK, STEIN, 2005, p.120). Pode-se dizer que os conselhos são práticas de democracia participativa na sociedade brasileira, ou pelo menos, este deve ser um dos objetivos em observância do Estado Democrático de Direito.

Destaca-se que as competências dos conselhos podem ser classificados em quatro categorias distintas:

a) competências decisórias - consideradas as que estão relacionadas à formulação de políticas e à regulação das atividades na área de atuação do conselho; b) competências monitorias, consideradas as que estão relacionadas à fiscalização, monitoramento e à avaliação de ações nas quais o Conselho não tem execução direta; c) competências executivas, consideradas aquelas relativas à execução direta de atividades pelo Conselho; e d) competências de autogestão, relativas às atividades de organização e funcionamento do próprio Conselho. Acrescente-se, ainda, a bem da precisão, uma e) competência de assessoria, ou seja, aquela competência em que o conselho sugere ou estimula determinadas políticas a outros órgãos da Administração (HERMANY; RECK; STEIN, 2005, p.122).

Weichert (2004) ao analisar a importância do Conselho de Saúde, destaca que não se trata de mero órgão consultivo, mas tem caráter permanente e deliberativo. O referido conselho tem atribuições que vão desde a formulação de estratégias de atuação até o controle das políticas públicas de saúde. O autor, citando Eugênio Vilaça Mendes, alerta que em muitos municípios os conselhos são motivos de distorções partidárias, clientelistas ou corporativas.

No entanto, é inegável que o trabalho ou desempenho dos conselhos pode ser comprometido por conselheiros inexperientes e despreparados para o exercício das funções. Isso exige o envolvimento da sociedade e a sensibilidade dos administradores públicos para fortalecer os conselhos municipais.

É preciso compreender que a dificuldade advinda do pluralismo dos atores, escopo de interesses distintos e contraditórios, que compõe os Conselhos, deve evidenciar-se em espaço de aprendizagem coletiva da prática democrática. Sendo que tanto o Poder Público Municipal, quanto a sociedade civil, devem fomentar e mediar a capacitação técnica dos conselheiros como mecanismos de superar estas dificuldades (BRASIL, 2005).

Somente a existência e adequado funcionamento dos conselhos, seja de Saúde, ou de outras áreas, além de instrumento de democracia participativa, traz várias contribuições aos serviços públicos, especialmente àqueles da ordem social, uma delas é o combate à corrupção (WEICHERT,

2004). Quando existem instrumentos de controle da população há possibilidade de combater a corrupção, uma das chagas atuais da sociedade brasileira.

O controle social que se pretende ver exercido pelos conselhos não é o controle da sociedade, mas o controle pela sociedade. Entenda-se que “não se trata do Estado controlando o comportamento da sociedade, mas da sociedade controlando o comportamento do Estado no cumprimento de seus deveres” (CAVALHEIRO; STRAPAZZON, 2013, p.159).

Os autores explicam que esse controle não acontece apenas pela fiscalização acerca da execução das políticas públicas, mas também pela oportunidade de participar ativamente do processo de decisão acerca da políticas públicas.

Este controle social sobre o Estado constitui-se num desafio para a participação social, pois a maioria dos gestores públicos relutam em abrir-se ao diálogo com a sociedade, partilhar o poder de forma democrática e aceitar as deliberações provenientes de órgãos colegiados sociais. Para contrapor essa resistência é preciso fortalecer a organização da sociedade civil, na visão de Ciconello (2008), através da atuação técnica e política dos conselheiros, sendo fundamental que estes representantes da sociedade, tenham o mínimo entendimento dos aspectos burocráticos estatais, além do conhecimento de planejamento e gestão orçamentária pública.

Os conselhos têm entre suas atribuições também exercer o controle das políticas públicas. E isso proporciona “maior empoderamento da comunidade e amplia as possibilidades de controle social descentralizado” (CUSTÓDIO, 2015, p. 21). Os conselhos exercem a representação de segmentos da sociedade. Os conselheiros são representantes que falam em nome de um setor ou organizações. Representam usuários, entidades, movimentos populares. Podem ser escolhidos de diversas maneiras, não só por meio de eleições.

Rocha explica que a participação social nas políticas públicas, vinculada aos conselhos populares, apresenta avanços relevantes, mas também retrocessos:

Os avanços constitucionais no desenho das políticas sociais criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e na execução de políticas por meio de conselhos municipais, estaduais e federais. Entretanto, ao lado desses avanços, ao longo da década de 90 e no início dos anos 2000, a relação do Estado com a sociedade sofreu uma inflexão. Isto é, os movimentos sociais que na década de 80 caracterizavam-se por seu caráter reivindicatório, pela ampliação de direitos sociais universais e pela construção de um Estado de bem-estar social, na década de 90, grande parte das organizações passam a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal (2008, p.144-145).

Trata-se da prática do trabalho voluntário, numa tentativa do Estado de transferir para a sociedade civil parte de suas responsabilidades, conforme refere a autora. Ocorre neste período uma

despolitização do significado de participação social, o que impacta, negativamente, o desenvolvimento e efetivação dos espaços públicos e implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade (ROCHA, 2008) – Leia-se: de efetivação de direitos sociais.

Entretanto, não quer dizer que a sociedade não possa ou não deva participar dos negócios do Estado ou que não possa assumir algumas responsabilidades. Neste aspecto relacionamos o Princípio da Subsidiariedade. Este viabiliza-se, no espaço local, através da participação ativa dos cidadãos, o que pode ocorrer através dos conselhos municipais, que exercem o papel de intermediação entre o Estado e a sociedade, com o empoderamento da cidadania.

Mas, é fundamental qualificar os conselhos de políticas públicas. Estes apresentam diversas limitações. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União, para elaboração de cartilha de orientações para conselheiros de saúde, coletou várias informações entre junho e dezembro de 2009 sobre controle social e funcionamento de conselhos de saúde de todo o país. Foi constatado que a maioria dos conselhos não possui consciência acerca da importância de sua atuação. Além disso, enfrentam outros problemas que impedem o cumprimento efetivo de seu papel. Destaca-se a falta de estrutura básica, como material, veículos, orçamento, pessoal, etc; excessiva ingerência do executivo local sobre as atividades do conselho; falta de conhecimento sobre realidade local e políticas públicas; falta de programas de capacitação dos membros do conselho, o que dificulta a fiscalização e a elaboração de propostas para o setor (TCU, 2010). Estas deficiências apontadas nos conselhos de saúde, podem ser verificadas na maioria dos conselhos de populares.

O desafio, portanto, é fortalecer os espaços de participação social e garantir autonomia às organizações da sociedade civil. É o que explica Ciconello:

Para atuar, técnico e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados. É preciso os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos de burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, de um processo de formação e de capacitação desses representantes, que na maioria das vezes não ocorre (2008, p.09).

Outro desafio é maior rotatividade entre os membros dos conselhos, especialmente, quando a escolha se dá por indicação das entidades (associações, sindicatos, etc.). O que ocorre é que os representantes permanecem por várias gestões integrando os conselhos, o que prejudica a democracia participativa.

Considerações finais

No que respeita ao estabelecimento de políticas públicas para o atendimento dos direitos fundamentais sociais insertos, especialmente, no artigo 6º da Constituição Federal, a participação do cidadão se dá, em tese, nas conferências e nos conselhos sejam municipais, estaduais e federais.

Reprisa-se, que os conselhos têm atribuições relevantes na definição, fiscalização e controle da execução das políticas públicas. Mas, a participação dos cidadãos nestas duas instâncias (Conferência e Conselho) não basta. A interação da comunidade com o governo local precisa ser ampla e substancial. O que se percebe, na prática, é uma cidadania omissa, dependente e apolítica e, por isso, sequer pode ser chamada de cidadania.

De outra parte, o Município precisa oportunizar maior participação comunitária ao definir políticas públicas, ao discutir a lei orçamentária anual e suas prioridades. Audiências públicas são imprescindíveis, entre outros canais de comunicação, para que haja um diálogo entre governo e governados. É necessário estimular o componente democrático no processo de implementação de direitos sociais. É preciso evoluir da democracia representativa para a democracia participativa, que deve ser mais intensa ainda nos municípios. Aqui, o indivíduo é cidadão, usuário, contribuinte, fiscal, líder, vizinho e deve estar consciente das atividades políticas, administrativas e prestacional da Administração Pública.

O cidadão precisa deixar de ser mero expectador das políticas públicas no Município para ser protagonista. Por isso, o conselheiro tem importante função dentro de um conselho e precisa apropriar-se de suas responsabilidades de representar determinado segmento da sociedade. Os conselhos não são meros órgãos consultivos, mas deliberativos e de controle da execução das políticas públicas. Deste modo, é preciso que haja renovação nos conselhos a cada período de escolhas, para ampliar a participação de maior número de cidadão. O que se percebe atualmente é que “são sempre os mesmos indivíduos que são escolhidos para os conselhos”, especialmente naqueles casos de indicação pelas entidades.

Outro problema, a ser enfrentado, tanto pela sociedade quanto pela administração pública, diz respeito a falta de capacitação dos conselheiros, que precisa ocorrer para que ele se apodere do conhecimento para bem exercer suas funções democráticas. Conhecimento esse que não deve se limitar apenas, ao conhecimento de sua realidade social ou da realidade da sociedade que representa, mas também, da realidade e estrutura burocrática da esfera pública para com isso conseguir traçar o caminho necessário e adequado para que se possa ver refletida na ação do Estado as deliberações provenientes dos conselhos.

Sabe-se que há uma resistência por parte dos gestores de dividir o poder com a sociedade, valorizando somente a democracia representativa. Também não se criam espaços de diálogo com a comunidade, para discutir e aceitar as deliberações dos conselhos e conferências. São desafios a serem vencidos. A participação social é fundamental para se construir uma democracia efetiva e de concretização dos direitos sociais. Efetivar direitos sociais é garantir a dignidade humana. Atingindo estes aspectos, tem-se a promoção do desenvolvimento político, econômico e social.

Referências

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. rev.e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação Cidadã e Reconfiguração nas Políticas Urbanas nos Anos 90. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduandos e Pesquisadores em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador: maio 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/113.pdf>. Acessado em: 26/05/2017

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: jul/set. 1992, p. 114-122.

CAVALHEIRO, Andressa Fracaro; STRAPAZZON, Carlos Luiz. O Controle social da política pública de saúde: considerações sobre o Conselho Nacional de Saúde. **Direito e Políticas Públicas VIII**. Marli Marlene Moraes da Costa, Hugo Thamir Rodrigues (orgs.) Curitiba: Multideia, 2013, p.151-177).

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acessado em: 26/05/2017. Este estudo de caso foi escrito como contribuição ao livro From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International 2008.

CUSTÓDIO, André Viana. As atribuições dos conselhos de direitos da criança e do adolescente para controle e efetivação de políticas públicas. **Revista Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Marli Marlene Moraes da Costa, Mônia Clarissa Henning Leal (organizadoras). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015, p. 07-23.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Conselhos populares e democracia participativa**. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014-1/conselhos-populares-e-democracia-participativa>. Acesso em 22/04/2017. O artigo foi publicado no site Migalhas no dia 24 de junho de 2014.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa e (des)igualdade. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. Organização Luis Felipe Miguel. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 203-221.

GORCZEWSKI, Clovis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. **Direito Sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Jorge Renato dos Reis, Rogério Gesta Leal (orgs.). 1ª ed. Tomo 10. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 3010-3029.

HERMANY, Ricardo; RECK, Janriê Rodrigues; STEIN, Leandro Konzen. A gestão local/compartida do meio ambiente por meio dos conselhos: fundamentação, explicitação e questões pontuais. **Direito Constitucional e políticas públicas**. Hugo Thamir Rodrigues (org.). Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005, p. 113-130.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação, (des)igualdade política e democracia. **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. Organização Luis Felipe Miguel. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 171-202.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado Social de Direito. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. José Eduardo Faria (org.). 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p.113-143.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade**. N.03. Outubro de 2003, p. 11-26.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. Flávio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords). Brasília: ANFIP, 2008, p. 131-148.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**: novos desafios da cidadania e do poder local. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. In: **Múltiplos olhares sobre os direitos humanos**. Jair Andrade, Giuliana Redin (Orgs.). Passo Fundo: Ed. IMED, 2008, pg. 123-165.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Cartilha orienta conselheiros de saúde para o exercício do controle social. **Revista do TCU**. Brasília: TCU, jan/abril 2011, p.18-21.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e Federação na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

CONSULTA POPULAR NO COREDE MISSÕES: UMA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO 2005-2014.

Luis Cláudio Villani Ortiz⁵⁵
Vilmar Antônio Boff⁵⁶
Bernardo Both⁵⁷
Filipe Molinar Machado⁵⁸
Franco da Silveira⁵⁹

Resumo

O presente artigo pautou-se no objetivo de avaliar o nível de participação quantitativa do missionário gaúcho nos processos democráticos participativos de planejamento regional, que no caso do Rio Grande do Sul (RS) é constituído pela denominada Consulta Popular. Complementarmente, busca conhecer o nível de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nesse tipo de processo democrático. Obviamente, para tanto se exigiu um passeio sobre as principais teorias que abordam a questão das democracias deliberativas, entendendo como elas fortalecem e impõem novos desafios no processo de planejamento territorial e como só um processo descentralizado de planificação pode efetivamente expressar as tensões e coesões daqueles que realmente constroem seu espaço. Através do estudo verificou-se que na região das Missões do RS, o processo democrático participativo é significativo, com boa atuação da sociedade, contudo a utilização ainda é tímida e que as limitações de infraestrutura não são limitantes à participação dos agentes que constroem seu território.

Palavras-Chave: Planejamento Territorial. Democracia Participativa. TICs. Consulta Popular.

Introdução

Líderes, formuladores de políticas, profissionais e pesquisadores que debatem questões inerentes ao desenvolvimento frequentemente se deparam com o fato de políticas públicas bem-intencionadas, não produzirem resultados esperados.

Significativa parte de pensadores acreditam que a resposta para tais indagações estariam voltadas não apenas na avaliação sobre os adequados tipos de políticas públicas, mas nos atributos e condições que levam as políticas apoiar melhorias na qualidade de vida.

⁵⁵ Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul e Professor Universitário na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

⁵⁶ Doutor em Desenvolvimento Regional e Coordenador do Programa de Pós Graduação em Gestão Estratégica de Organizações da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

⁵⁷ Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Câmpus Ijuí e Coordenador e Professor do Curso de Administração Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

⁵⁸ Doutorando em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Santa Maria e Professor do Curso de Administração Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões, Câmpus Santo Ângelo.

⁵⁹ Engenheiro Mecânico e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria- RS

Muitas pesquisas têm considerado a governança – ou seja, o modo como os governos, cidadãos e comunidades participam da formulação e aplicação de políticas, como elemento chave para tal entendimento.

Considerando que o papel do estado como indutor do desenvolvimento torna-se questionável, decorrente do fato de orçamentos públicos e instrumentos de assistência estar sobrecarregados, a necessidade de uma colaboração mais estreita com a sociedade civil, governos e organizações privadas se estabelece como desafio a um desenvolvimento eficaz e duradouro.

Tal coordenação de esforços deste conjunto diversificado de grupos requer clareza de funções e responsabilidades de cada grupo, juntamente com normas de ação eficazes para conseguir e cumprir os acordos.

Em tal contexto, o presente artigo pretende analisar a relação da Consulta Popular – como instrumento de Democracia Participativa e Governança. Tal pesquisa ocorrerá através do tratamento de dados secundários e pesquisa bibliográfica, tratando da evolução histórica da participação dos eleitores residentes na região compreendida pelo COREDE Missões, nos processos de participação democrática estabelecidos Consulta Popular (CP), no período 2005 a 2015. Busca-se avaliar sob uma ótica quantitativa como ocorre o processo de cooperação de planejamento territorial, em torno de um instrumento de governança territorial, verificando se os atributos de comprometimento e cooperação podem ser expressos em termos de participação popular.

Também busca-se de forma introdutória verificar se o grau de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no referido processo de Democracia Participativa gera um movimento de exclusão dos municípios periféricos, da arena de negociação em decorrência as deficiências infraestruturais de comunicação.

O artigo desenvolve-se em três seções, sendo a primeira uma abordagem teórica da entre o Planejamento Territorial e os Processos Democráticos Participativos. Em uma segunda seção ocorre a apreciação teórica do papel das TICs no processo de Consulta Popular do Rio Grande do Sul. As últimas partes analisam os dados da participação democrática do COREDE Missões e de seus municípios nas Consultas Populares entre 2005 e 2014⁶⁰, assim como a utilização das TICs (votos pela Internet) nesse sistema de democracia participativa.

1. Desenvolvimento Territorial

⁶⁰ A escolha por esse recorte histórico recai sobre os últimos dados trazidos à sociedade pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG, disponíveis em <http://www.sri.rs.gov.br/>.

O Relatório de Desenvolvimento Mundial, publicado em 2017 pelo Banco Mundial, dispensou maior atenção a abordagem da governança, como elemento capaz de contribuir de forma mais sólida para impulsionar a prosperidade compartilhada entre países e regiões, bem como através de uma visão transformacional, considerar a governança como dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Para o Banco Mundial (2017, p 3), a governança é definida como processo por meio do qual atores estatais e não estatais, dispostos em diferentes escalas interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais criando uma rede complexa de atores e interesses que moldam e são moldadas pelo poder.

Nesse processo de entender a governança como integrante do processo de desenvolvimento e planejamento territorial, o relatório do Banco Mundial (2017) identifica o comprometimento, a coordenação e a cooperação como atributos centrais das instituições necessários para garantir que as políticas, regras e recursos produzam os resultados desejados.

Desta forma o Banco Mundial (2017) toma por comprometimento o processo no qual os atores confiem na credibilidade das políticas e das instituições para que possam calibrar seus resultados. Por cooperação toma-se o entendimento em relação à disposição dos cidadãos em contribuir para o bem público e abdicando de postura parasitária. Como coordenação têm-se a capacidade de sincronização dos diferentes atores em torno de um objetivo central, gerando uma espécie movimento simultâneo em torno de alguns fins, o qual fortalece o processo de comprometimento entre os agentes.

Portanto, comprometimento, coordenação e cooperação, para o Banco Mundial são funções institucionais essenciais para garantir um processo sustentável de governança territorial, que contribua para a eficácia das políticas públicas buscando atingir resultados de desenvolvimento.

O processo de governança se manifesta em um ambiente onde a eficácia das políticas depende não somente da seleção das políticas, mas também da sua implementação e elaboração. A elaboração e implementação de políticas públicas envolvem um processo de consenso entre diversos atores.

O ambiente no qual as decisões (sobre políticas) são tomadas é a arena de negociação – ou seja, o espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam aspectos de domínio público, e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação).

Becker e Bandeira (2003, p.16) registram que as iniciativas devem levar em conta e promover a acumulação do capital social, propiciando a participação dos vários atores sociais na busca de soluções de problemas de interesse comum, através de processos de negociação. A interação entre os diferentes segmentos da sociedade civil e a administração pública, resultante do processo de

negociação entre os agentes, deve ser vista como um instrumento importante para a consolidação de relações de confiança entre os atores sociais, políticos e econômicos, públicos e privados, contribuindo, portanto, a longo prazo, para a acumulação de capital social.

Assim a distribuição de poder é um elemento-chave para o funcionamento do debate de políticas e do processo de governança. Durante os processos de negociação de políticas, uma distribuição desigual de poder – assimetria de poder – pode influenciar a eficácia das políticas. A assimetria de poder não é necessariamente prejudicial, e pode, na verdade, ser um meio de atingir a eficácia por meio de autoridade delegada. Em contraste, manifestações negativas de assimetrias de poder se refletem na captura⁶¹, clientelismo⁶² e exclusão.

Quando atores com posições privilegiadas são excluídos da arena de negociação acerca das políticas públicas, a violência pode se tornar a maneira preferida – e racional – para certos indivíduos e grupos buscarem seus interesses, contribuindo para a realização de negociações mal sucedidas entre os participantes das arena de negociações. A exclusão, que pode se manifestar pela falta de acesso a serviços, recursos entre outras, tendem a reforçar assimetrias de poder e perpetuar resultados inequitativos e instáveis.

2. Democracia Participativa via Consulta Popular e sua relação com Planejamento Territorial

A abordagem sobre os territórios⁶³ dado um contexto de desenvolvimento é um debate que tem atraído a atenção de significativa gama de pesquisadores nas últimas décadas, tentando entender e explicar os porquês das inequidades entre diferentes regiões que a dinâmica econômica tem causado.

Assim como em pesquisas anteriores utilizamos a visão de Etges (2005), ao definirmos território:

⁶¹ Por Captura o *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, define como uma das manifestação das assimetrias de poder – a capacidade de grupos influentes “capturarem” políticas e utilizá-las para seus específicos e individuais

⁶² Por clientelismo o *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, define como uma estratégia política caracterizada pela oferta de bens materiais em troca de apoio eleitoral. Segundo essa fonte a significância dessa estratégia reside na contribuição para entender por que as políticas que buscam promover equidade são, frequentemente, ineficazes.

⁶³ A ideia de território aqui assumida é baseada na concepção de Raffestin (1993) e Haesbaert (2002) os quais afirmam que o território é produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo. São esses atores que produzem o território, composto por nós, malhas e redes. Assim, na era da globalização, a rede assume papel dinamizador do território, não se opondo ao mesmo. Segundo Haesbaert (2002), o território não significa somente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira, incluindo, também, o movimento, a fluidez, as conexões, sendo a rede responsável por transportar o global ao local e vice-versa, tendo tanto um caráter técnico, quanto social.

“[...] o território tem que ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos”. (2005, p.37)

Por Desenvolvimento Territorial, utilizamos novamente a abordagem de Etges (2005), que apresenta duas concepções de Desenvolvimento: a) uma Dinâmica Homogênea baseada preponderantemente em questões mercadológicas, sobrepondo-se sobre as sociais, baseado em processos verticais de decisões, onde prepondera as deliberações de grupos hegemônicos, os quais sustentam um sistema de geração de lucro, ocasionando por vezes, um processo de exclusão da sociedade do seu local. A segunda dinâmica apresentada por Etges demonstra uma dinâmica resultante da participação da sociedade que identificam naquela região um conjunto de potencialidades de geração de produção e riqueza, onde a participação dos atores sociais é fundamental, para a construção de um território de orientação horizontal, que objetiva a construção de um desenvolvimento sustentável e não sustentado.

Santos (1996) determina duas forças que agem sobre o processo de organização dos territórios, as quais chama de forças centrífugas que estabelecem por sua vez, afirma podem, ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram da região os elementos do seu próprio comando, que se encontra fora e longe dali. Forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalização, e forças centrífugas conduzem a um processo de verticalização.

A participação ativa dos atores locais, no exercício da governança territorial, efetiva-se nos processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária.

Córdoba (2010), explica que o desafio é repensar um conjunto de procedimento e práticas sociais e políticas de planejamento territorial. Estes procedimentos ocorrem a partir de bases mais horizontais, mais participativas e com perspectivas de ação e de avaliação que busquem integrar aos diferentes segmentos sociais e os distintos níveis escalares de gestão territorial, para que se consiga avançar em torno de um desenvolvimento regional.

Tenório e Rozenberg (1997) destacam que a participação popular, deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania, alegando que em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente e voluntário.

Boscherini e Poma (2000), em sentido semelhante, referem-se ao sistema institucional territorial, como o conjunto de agentes locais que precisam avançar do papel de ferramentas de *government* do território, para agentes de governança territorial.

Ao assumir o presente conceito de governança territorial admite-se o conceito já tratado anteriormente pelo Banco Mundial (2017), no qual a sociedade civil é estabelecida como uma das fontes de poder nos processos de governança, referindo-se a um processo de interação entre micro e macro atores, que efetivamente contemplam a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais.

Bardhan (2004), de forma muito incisiva, chama atenção à importância da descentralização e dos seus vícios. Um dos vícios é o relacionado aos governos locais, se estabelece ao que se denomina por “captura”. Esse processo refere-se ao aprisionamento que as elites locais, estabelecem aos governos em virtude da sua capacidade de investimento e indução ao progresso. Segundo o autor, a facilidade ou dificuldade de captura tem relação com vários fatores, dentre os quais encontram-se: o nível de desigualdade social e econômica local; a tradição de participação política; de quão consciente seja o votante; do nível de transparência local dos processos democráticos, na tomada de decisão e na prestação de contas dos governos; na forma de atuação dos meios de comunicação locais. A relativização da força das elites locais e, ao mesmo tempo, o fortalecimento da sociedade civil, só se efetiva em processos qualificados de governança territorial.

3. Processos Democráticos Participativos – Consultas Populares e as TICs

No Brasil, a partir do início do século XXI, os gestores públicos despertaram para a importância das TICs como instrumento de governança territorial. A partir de então, políticas públicas foram criadas para que as novas tecnologias impulsionassem a participação cidadã, apoiando a construção de caminhos para o desenvolvimento.

Desta forma ao abordar o tema democracia, com especial interesse na democracia representativa, considera-se as cinco formas de participação popular autônomas e reconhecidas pelo sistema constitucional brasileiro: (1) a Consulta Popular; (2) a iniciativa popular na proposição de projetos de lei; (3) o Plebiscito; (4) o Referendo; e (5) a Ação Revocatória de mandato.

Resumidamente, a Consulta Popular é usada quando importantes decisões públicas são tomadas, podendo ser praticada periodicamente a cerca de um tema. A iniciativa popular ocupa-se da proposição de projetos de lei, a qual está prevista nas três instâncias políticas da Federação. Já o Plebiscito, segundo Tavares (2000), coloca os cidadãos diante de uma decisão dicotômica implicando

uma grande simplificação das questões políticas envolvidas, mas constitui-se um requisito para “as decisões que envolvem criação, incorporação, fusão, subdivisão e desmembramento de Estados e municípios” (Tavares, 2000, p. 135).

Por obviedade nosso objetivo é tratar pelos aspectos inerentes ao processo de Consulta Popular.

Nesse processo de participação popular e democracia representativa, o uso das TIC's é considerado por Subirats (2002) como um instrumento passível de melhora no seu funcionamento e de suporte. Tem a capacidade de aprimorar a relação entre cidadania e instituições representativas, sendo capaz de criar novas vias para compreender a cidadania e a política democrática, utilizando as potencialidades que as mesmas oferecem.

Através da democracia eletrônica, a sociedade poderia praticar um novo tipo de poder civil, o que significaria mais do que a simples habilidade para votar por meio da técnica. A denominação democracia eletrônica refere-se às relações políticas que se dão por meio da rede, enquanto veículo. Sanchez (2007) lembra que a rede, por si só, nada mudará sem reformas na maneira como se entende o espaço público.

Como ameaça a plena utilização das TICs, Shapiro (1999) atenta para o perigo de como a Internet pode induzir ao abandono dos processos deliberativos tradicionais- elemento central no processo de representatividade democrática.

Sob o olhar dos fatores limitantes das TICs para promover a inclusão democrática, Sánchez (1999) salienta, que a massiva dependência as essas novas tecnologias, pode ser temerária em função da possibilidade de uma estratificação digital, essa entendida como sendo as desigualdades de acesso físico ao aparato tecnológico ou à conexão telefônica, à habilidade pessoal (repleta de significação) de utilizar este aparato e à capacidade de adaptação psicológica e cultural às tecnologias, que algumas pessoas e regiões possuem em relação à outras.

O acesso desigual às TIC's pela sociedade seria fator de questionamento sua utilização em busca de uma democracia mais participativa, o que potencializaria as desigualdades entre as sociedades, regiões, pessoas, indo de encontro com as bases de estabelecimento de verdadeiro projeto de desenvolvimento regional (SÁNCHEZ , 1999, p. 32).

No estado do Rio Grande do Sul, Brasil a utilização das TICs para a construção de um projeto de Planejamento territorial utiliza o sistema de participação democrática via sistema de Orçamento Participativo, utilizando como instrumento a Consulta Popular (CP). Nesse sistema de CP, a sociedade através de uma escala regional se utiliza da estrutura dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento

– COREDE para definir as prioridades da sociedade no que tange a utilização de uma parte dos recursos orçamentários de natureza estadual. Após definidas tais demandas, através da CP a população utiliza o exercício democrático do voto (que é facultativo) para definir quais são as demandas regionais que mais atendem as necessidades da sociedade. Nesse processo de escolha, os participantes da CP, até o ano de 2015 participavam através de votos físicos e pelo voto via Internet.

4. O COREDE Missões na Consulta Popular

A região territorial que abrange o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões - COREDE Missões, está localizada a noroeste do estado do Rio Grande do Sul - RS e compreende uma área de 12.855,5 km⁶⁴., formada por vinte e cinco municípios, possuindo 194.933 eleitores, perfazendo uma representatividade eleitoral de 2,32%⁶⁵.a nível estadual

A população média dos municípios segundo estimativas da FEE (2017) é de 10.043,04 habitantes, no qual 44% dos municípios possuem até 4.999 habitantes, 32% com população entre 5.000 e 9.999 hab., 16% dos municípios com população entre 10.000 e 19.999 e 8% seriam municípios com acima de 20.000 habitantes.

O período de dez anos, compreendido entre 2005 e 2014, demonstra que embora o número de eleitores totais do Estado do Rio Grande do Sul (RS) tenha crescido 10,03% o número de eleitores da Região das Missões reduziu 0,048%, demonstrando também a queda na representatividade eleitoral que em 2005 era 2,59% passando para 2,35% em 2014.

Inicialmente os dados demonstram um significativo crescimento na participação estadual até 2014 (95,17%), sendo que na região das Missões, o crescimento foi 47,3%.

Em termos de representatividade da Região das Missões (relação entre número de votantes na CP em nível de estado e votantes da CP na região) tem-se que a mesma declinou, passando dos 5,71% verificado em 2005 para 4,31% em 2014, mas em votos absolutos com percentual de crescimento de 47,3%. Embora

⁶⁴ Dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul - FEE (2013).

⁶⁵ Dados FEE 2015.

TABELA 02 - Número de Eleitores da Consulta Popular no RS e na Região das Missões, Percentual de Participação, Variação Anual e Taxa Média Geométrica Anual – período 2005-2014.

Consulta Popular	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
a) Estado	674.075	726.980	369.417	478.310	950.077	1.217.067	1.134.141	1.028.697	1.125.159	1.315.593
b) Missões	38.517	36.045	15.547	25.847	43.450	51.384	51.429	47.642	45.079	56.737
d) b+a	5,71%	4,96%	4,21%	5,40%	4,57%	4,22%	4,53%	4,63%	4,01%	4,31%
e) Variação Absoluta										
RS	95,17%									
Missões	47,30%									
f) % de Evolução Anual do RS	7,85%	-49,18%	29,48%	98,63%	28,10%	-6,81%	-9,30%	9,38%	16,93%	
g) TMGA RS	7,71%									
h) % de Evolução Anual Missões	-6,42%	-56,87%	66,25%	68,10%	18,26%	0,09%	-7,36%	-5,38%	25,86%	
i) TMGA RS	4,40%									

Fonte: Elaborado pelos Autores

TMGA: Taxa Média Geométrica Anual

A taxa anual de evolução dos participantes da CP (calculada média geométrica dos percentuais de comparação anual) apresentou um valor positivo de 7,71%, validando o argumento de significativa de um crescimento sustentável. Quando é feita essa mesma avaliação a nível de região corediana, a TMGA, obtida no referido período foi de 4,4%, indicando também um índice significativo, dentro de uma realidade de redução do número de eleitores – do qual a região enfrenta e demonstrada na tabela 01.

Com o intuito de entender o comportamento da CP no RS e na Região das Missões, verifica-se através da Tabela 02 que a tendência de participação na CP pela região em análise com o RS possui uma correlação de 0,94 – bastante significativa, indicando que a região seguiu a tendência do Estado na utilização desse instrumento de Participação Democrática. Em ambos os casos a participação na CP cresceu até 2014, atingindo seu maior patamar (para ambas as escalas territoriais), representando um crescimento absoluto de aproximadamente 95% para o RS e 47% para as Missões.

No propósito de conhecer os municípios que apresentaram os melhores e os piores resultados em termos de participação na CP, utilizou-se a Tabela 03, para demonstrar ao lado esquerdo o conjunto dos cinco municípios que tiveram a melhor TMGA para o referido período e à direita o rol dos cinco municípios que tiveram as piores TMGA, bem como sua população.

TABELA 3 - Municípios com maiores e menores taxas médias anuais de participação na Consulta Popular e sua respectiva população, período 2005-2015.

Município	Nº Habitantes ¹	Média Anual Participação	Município	Nº Habitantes ¹	Média Anual Participação
Vitoria das Missoes	3.417	13,27%	Santo Antonio das Missoes	10.946	-4,44%
Eugenio de Castro	2.921	8,80%	Sao Miguel das Missoes	7.665	-4,49%
Mato Queimado	1.877	8,52%	Entre-Ijuis	9.402	-7,53%
Cerro Largo	14.080	4,95%	Ubiretama	2.250	-7,98%
Salvador das Missoes	2.747	4,58%	Caibate	5.209	-8,42%

Fonte: Elaborado pelos Autores

¹: Dados Fundação Economia e Estatística (2017). Estimativa Populacional, ano 2015

Tais dados demonstram que os cinco maiores municípios não aparecem com evidência em nenhuma das amostras, pois apenas Cerro Largo (terceira melhor TMGA) e Santo Antônio (quinta pior TMGA), ambos municípios pertencentes ao grupo dos maiores municípios.

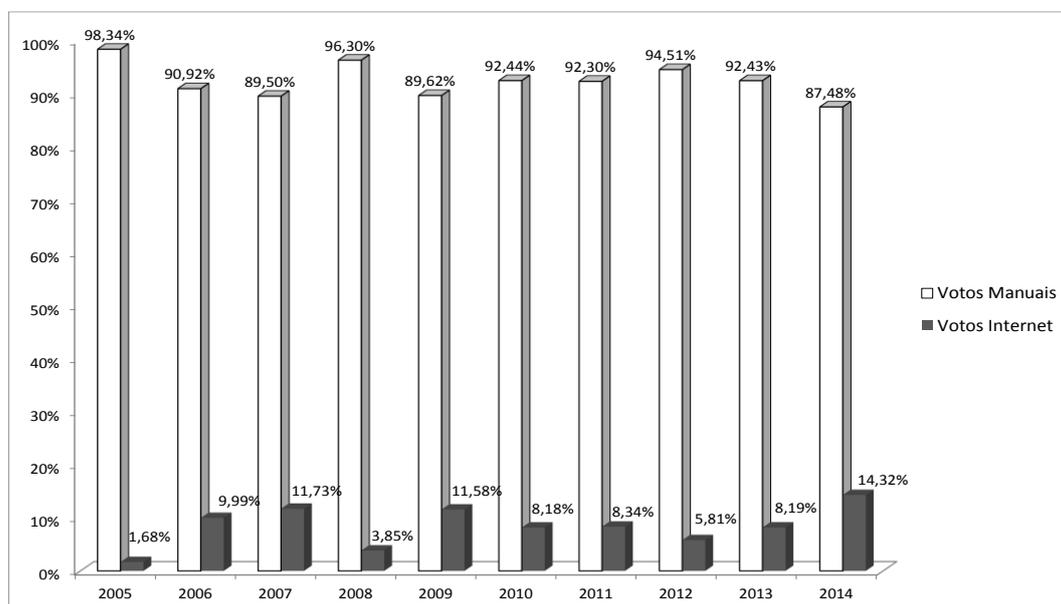
Os dados ainda demonstram que entre os cinco municípios com melhores níveis de desempenho no período, quatro deles possuem menos de cinco mil habitantes. No grupo dos municípios com piores TMGAs, ou seja, com as menores taxas de desempenho na CP, nota-se que os municípios com acima de cinco mil habitantes, foram aqueles que ficaram aquém do desempenho médio, exceto o caso de Ubiretama que apresentou o segundo pior nível de desempenho médio e que possui cerca de 2.200 habitantes.

A partir do entendimento de tais dados, verifica-se que os municípios menores são aqueles que apresentam melhores níveis de participação e desempenho, indicando prematuramente que a coesão territorial em municípios pequenos funciona melhor para instrumentos de Participação Democrática. Pesquisas posteriores seriam importantes para entender as justificativas dessa baixa participações dos municípios com maior número de habitantes.

4.1. A participação das TICs na Consulta Popular - Caso COREDE Missões

A hipótese de que a adoção das TICs seria uma ferramenta de alavancagem na participação democrática da sociedade, mostrou-se de certa forma diferente aos resultados constatados.

FIGURA 01 – Percentual de Votos Manuais e pela Internet na Consulta Popular do COREDE Missões, 2005-2014.



Fonte: Elaborado pelos Autores

Utilizando dados estatísticos de correlação entre o histórico de votos físicos (em cédula) e votos usando a Internet obtendo-se um índice de 0,62, indicando uma correlação pouco significativa entre ambos, não podendo constatar com ênfase, que o aumento dos votos da CP, converge em aumento dos votos via Internet..

Uma análise prematura desses dados poderia argumentar que a baixa participação via TICs, justifica-se pelos argumentos de Wilhelm (2000) e Maia (2002) os quais atribuem às TICs um processo de assimetrias sociais, econômicas e culturais reforçadas por barreiras digitais, assim como a teoria de Sanchez (1999) da estratificação digital.

Para tentar comprovar essa tese, partiu-se para a verificação de quais foram os municípios que tiveram os maiores e menores níveis de participação, utilizando as TICs como meio de validação da sua participação democrática, conjuntamente com seus dados econômicos e populacionais, para tentar comprovar a hipótese de que municípios com maior PIB e maior população, deveriam ter maior participação por serem menos afetados por barreiras ou estratificação digital.

Assim buscou-se capturar os municípios com maior média⁶⁶ de utilização de Internet na Consulta Popular e a colocação ordinal seus respectivos PIBs⁶⁷. O objetivo do cruzamento dos dados

⁶⁶ Média Aritmética do período em análise.

⁶⁷ Considerou-se aqui o PIB de 2014, fornecido pela Fundação de Economia e Estatística e estabeleceu-se o ranqueamento em termos regionais.

era verificar se os municípios as variáveis PIB e população seriam elementos para explicar melhores médias de utilização das TICs na Consulta Popular.

Dos cinco maiores PIBs da região, quatro municípios estiveram presentes no grupo das cinco maiores médias de utilização da Internet na Consulta Popular. Na outra ponta da tabela, verificamos que entre as cinco piores médias de utilização de Internet, tivemos três municípios que apresentam os cinco PIBs mais baixos da região. Desse cruzamento de dados obteve-se:

TABELA 4 – Municípios com maior e menor Percentual Médio Municipal de Utilização das TICs na Consulta Popular, Número de Habitantes e Ranking Regional PIB, período 2005-2014.

Município	Nº Habitantes	Ordem PIB per Capita	% Médio TIC	Município	Nº Habitantes	Ordem PIB per Capita	% Médio TIC
Salvador das Missões	2.747	7º	26,90%	Girua	16.903	5º	3,46%
São Miguel Missões	7.665	2º	18,89%	Sao Nicolau	5.378	21º	2,70%
Entre-Ijuís	9.402	9º	14,59%	Guarani Missoes	8.146	10º	2,73%
São Pedro Butiá	2.899	14º	15,66%	Bossoroca	6.282	4º	2,55%
Pirapó	2.619	22º	12,91%	Sete de Setembro	2.114	12º	2,05%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões.

Os dados demonstram que dentre o grupo dos cinco municípios com maior média de utilização das TICs, apenas um encontra-se no grupo dos cinco municípios com maior PIB per Capita da região onde todos os demais com posição mediana. Quando avaliado as maiores médias de utilização das TICs, pelo atributo de número de habitantes, verificamos que três dos cinco municípios possuem menos de 3.000 hab e nenhum dos cinco municípios possui mais de 10.000 habitantes. e maior população.

Quando o olhar recai sobre os municípios com menor percentual médio de utilização das TICs, verificamos que dois municípios com significativa representatividade em termos de PpC (entre os cinco maiores) aparecem nesse rol, sendo eles Giruá e Bossoroca, respectivamente com o quinto e quarto maior PpC da região das Missões e todos os demais com posições medianas. A relação do número de habitantes com tal média de utilização de TICs, também não nos trás uma homogenia, pois demonstram municípios com população bem dispersa.

Dessa forma, a hipótese que a maior riqueza por pessoa por municípios, indicaria maior grau de utilização das TICs, não se sustenta para a amostra estudada, bem como tentar relacionar tal variável com o número de habitantes daquela municipalidade

Outro elemento trabalhado na pesquisa foi a Taxa Média Anual de Crescimento (TMAC) na utilização das TICs, no qual foi utilizada a média geométrica do índice de variação entre os anos do referido período. Aplicando referido método pode-se verificar quais os municípios que mais ampliaram a utilização das TICs e os municípios que tiveram menor desempenho relativo. Dessa abordagem obteve-se a tabela abaixo.

TABELA 5 – Municípios com maior e menor Percentual Médio Anual de Crescimento na Utilização das TICs na Consulta Popular, Número de Habitantes e Ranking Regional PIB, período 2005-2014.

Município	TMGA	Nº Habitantes	Ordem PIB per Capita	Município	TMGA	Nº Habitantes	Ordem PIB per Capita
Vitoria das Missoes	113,56%	3.417	19º	Salvador das Missoes	22,80%	2.747	7º
Dezesseis de Novembro	80,41%	2.650	25º	Sao Luiz Gonzaga	22,37%	35.761	13º
Rolador	78,88%	2.394	8º	Sao Nicolau	22,03%	5.378	21º
Mato Queimado	66,06%	1.877	11º	Santo Angelo	10,88%	79.181	16º
Porto Xavier	61,85%	10.601	24º	Garruchos	-3,15%	1.877	6º

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da FEE (2016), considerando PIB 2014 e dados do COREDE Missões.

Os dados demonstram novamente que os municípios que tiveram a maior média de crescimento na utilização das TICs, não estão situados entre os municípios de maior população ou que possuam a maior riqueza por habitante. Na outra esfera, no rol dos municípios com menor TMAC, visualiza-se a presença dos dois maiores municípios em termos de população, mas periféricos em termos de renda per capita, demonstrando ainda que municípios menores são aqueles que mais utilizam as TICs e que mais ampliaram sua utilização.

Contudo, ainda se careça de análises mais criteriosas para assumir as teses apresentadas, verifica-se que municípios com economias mais bem estruturadas (em termos de amostra) e que possuam população mediana demonstram maior tendência a utilização das TICs, gerando fortes indícios de que as carências em termos infraestrutura comunicacional dos pequenos municípios explicar não justifica a baixa participação, pelo contrário, indicam maior participação.

Considerações Finais

A sociedade civil contemporânea, resultado também, do avanço dos sistemas participativos democráticos ampliou significativamente as oportunidades de escolhas individuais caracterizada por:

fragmentações crescentes, pela ampla diversificação de relações e experiências, pela pluralidade de estilos de vida e multiplicação de identidades pessoais. Identidades essas que segundo Wood (2003), “dissolveram todas as antigas certezas e universalidades”, possibilitando novas “políticas de identidade”, essas representando formas mais inclusivas no alcance emancipatório das pessoas.

Nesse contexto essa participação fortalece o processo de construção do território, fortalecendo as relações sociais mais horizontais entre os agentes, em prol de um conjunto de deliberações que possuem a potencialidade de fortalecer as heterogeneidades da região e fazer contraponto à políticas *top-down* que invariavelmente não condizem com os anseios de sua população

A Consulta Popular aparece um instrumento relativamente novo, que visa possibilitar a população do Estado do Rio Grande do Sul a exercitar essa condição de participante no processo de expressar suas vontades e heterogeneias territoriais.

A Região das Missões do RS, segundo a pesquisa - que se propôs à analisar a participação da sua população na CP em termos totais e utilização de TICs, representa o dobro da representatividade eleitoral do território, com um crescimento absoluto superior a 45%, embora menor que a tendência estadual que foi de superior a 95%. Significativo representa a média anual de crescimento, que atingiu o índice de 4,4%.

Quando analisado perfil dos municípios com maior taxa de participação, verifica-se que os municípios menores e com menor renda, são os que usualmente apresentaram as maiores médias.

Em termos de utilização das TICs, tem-se uma utilização média de 8,37%, considerando que em 2005 a média de utilização foi de 1,68% (relação entre votos pela Internet e votos manuais) em 2014 de 14,32%.

Verificou-se que a utilização das TICs não ficou restrita as maiores cidades, pelo contrário, aparecendo maior grau de utilização nos municípios com PIBs per Capita e populações menores. Já na análise dos municípios com menor grau de utilização, há uma grande incidência dos maiores municípios da região.

A hipótese de estratificação digital e exclusão dos menores municípios – em virtude das possíveis carências infraestruturais, não são evidenciadas na presente pesquisa, pois os municípios mais periféricos das cidades região – com maior infraestrutura, são os que apresentaram melhores resultados tanto em participação na Consulta Popular quanto na utilização das Tecnologias de Informação Comunicacional para efetivarem suas participações democráticas.

Assim, abrem-se oportunidades para novos estudos, buscando aprofundar e conhecer as nuances desse processo de construção territorial e social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDHAN, Pranab. **Democracia local y gobernanza**. Revista Instituciones y Desarrollo, n. 16, 2004, p. 7-14.
- BOSCHERINI, F. y POMA, F. **Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global**. In BOSCHERINI, F. y POMA, F. (Compiladores). Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas – El rol de las instituciones en el espacio global. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires/Madrid: p. 23-38., 2000,
- CÓRDOBA, Manuel Benabent F. de. **El interés general en la filosofía política**. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 53 – 2010.
- ETGES, Virginia Elisabeta. **Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma**. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3. set./dez. 2005.
- SÁNCHEZ, Jordi. “**Internet como instrumento de participación**”. In: FONT, Joan. (Coord). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel, 2007.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SUBIRATS, Joan. “**Los dilemas de una relación inevitable: Innovación democrática y tecnologías de la información e de a comunicación**”. In: CAROU, Cairo Heriberto. Democracia digital: Límites e oportunidades. Madrid: Trotta, 2002. Disponível em <http://www.democraciaweb.org/subirats>. Acesso em 08/11/2010.
- TAVARES, J. G. (org.) **Totalitarismo tardio: o caso do PT**. 2. ed. Porto Alegre: (2000). Mercado Aberto.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **La Política de Desarrollo in Itália: instrumentos y experiencias**. Santiago de Chile: CEPAL - Proyecto CEPAL/GTZ, 2000.
- WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Bontempo, 2003.

EL CULTIVO DEL TOMATE (*LYCOPERSICUM ESCULENTUM* MILL), BAJO AMBIENTE PROTEGIDO A TRAVÉS DE ENMIENDA ORGÁNICA Y FERTILIZACIÓN QUÍMICA

Alicia Victoria Rodas Molinas⁶⁸

Luis Alberto Domínguez Caballero⁶⁹

Resumen

Se ha evaluado el cultivo de tomate (*Lycopersicon esculentum* Mill), bajo ambiente protegido mediante la fertilización con enmienda orgánica y química. Tal abordaje es debido a la gran demanda del producto existente en la ciudad de Encarnación. El objetivo de esta investigación fue evaluar el cultivo de tomate (*Lycopersicon esculentum* Mill), bajo ambiente protegido con distintos tipos de enmienda orgánica y fertilización química. Este propósito fue conseguido a través del estudio de comparación experimental, que se realizó en las instalaciones del establecimiento de la familia Domínguez Caballero de la localidad de Federico Chávez del distrito de Capitán Miranda, Departamento de Itapúa. El análisis estuvo conformado de la siguiente manera; T1: gallinaza (2kg/m²), T2: estiércol bovino (2kg/m²), T3: estiércol suino (2kg/m²). El T4: fertilización química (150 gr/m²), y un T5 (testigo) sin fertilización. Las variables del estudio fueron: cantidad de fruto, diámetro horizontal y vertical del fruto y el peso correspondiente del mismo. El resultado obtenido en esta investigación demuestra que el T4 (fertilización química) obtuvo el mejor rendimiento en cuanto al peso de frutos y los diámetros de frutos tanto horizontal y vertical mediante el programa estadístico SASM-agri, realizando el test de Tukey al 5% de probabilidad de error.

Palabras clave: *Lycopersicon esculentum*, Fertilización, Cultivo de tomate.

Introducción

El tomate es una de las hortalizas más difundidas en todo el mundo con alto valor económico, ya que representa 30% de la producción hortícola a nivel mundial. Su demanda aumenta considerablemente y con ella su cultivo, producción y comercio. El incremento anual de la producción en los últimos años, se debe principalmente al rendimiento e incremento de la superficie cultivada. (SÁNCHEZ LÓPEZ et al, 2012 citado por VALDAPÉÑA, 2017).

El tomate es una hortaliza de popularidad casi universal, es apetecido por su agradable sabor, da un mejor gusto a las comidas y es un producto que puede ser consumido crudo o elaborado en una gran diversidad de alimentos gastronómicos.

⁶⁸ Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias, Universidad Autónoma de Encarnación. aliciarodas2012@gmail.com

⁶⁹ Licenciada en Administración de Empresas Agropecuarias, Universidad Autónoma de Encarnación. dominguezalberto2014@gmail.com

La producción de tomate en los últimos tiempos ha ido en crecimiento ya que en la ciudad de Encarnación existe una gran demanda por el producto a raíz del aumento de la población y al ser una ciudad turística en temporadas de verano existe una concurrencia masiva de personas, favoreciendo el comercio gastronómico, el cual requiere de la materia prima para la elaboración de los diversos platos de menú.

Por otro lado, la tendencia actual de producción de tomate, es realizarla bajo invernadero, dicha producción pretende mejorar las condiciones ambientales para incrementar la bioproductividad, el cual garantiza que el producto cumpla con los estándares de calidad e inocuidad alimentaria que exigen los mercados nacionales e internacionales.

En el departamento de Itapúa tenemos recursos para la producción de tomate y condiciones agroecológicas. Para llegar a una producción óptima del mismo se tendrá que sobre llevar algunas adversidades como deficiencias nutricionales en algunos casos suelos con poder de hidrógeno (pH) ácidos, también una condición climatológica cambiante en temporadas de invierno lo que la hace estacional.

El tomate puede cultivarse durante todo el año, pero hay que tener en cuenta que las heladas y el calor excesivo pueden dificultar su buen desarrollo en esas épocas. Para subsanar estos inconvenientes, es imprescindible la adopción de nuevas tecnologías, como ser el cultivo en invernadero, el uso de mallas plásticas que intercepten más del 50% la luz del sol, y mejorar el sistema de riego. Para obtener buenos resultados, la elección de la variedad debe ir acompañada por la adquisición de una semilla confiable y de buena calidad.

La agricultura orgánica demanda el uso de abonos orgánicos para mantener sano el suelo y los productos cosechados libres de sustancias tóxicas. El uso de abonos orgánicos es atractivo por su menor costo en producción y aplicación, por lo que resulta más accesible a los productores, sobre todo en países donde la mayor parte de la producción de alimentos se logra a través de una agricultura no tecnificada tal como ocurre en América Latina (GARCÍA HERNÁNDEZ et al, 2010, citado por CARDONA, 2013)

El abastecimiento de nitrógeno en cultivos orgánicos puede verse limitado por el costo de productos comerciales y por la lenta mineralización del nitrógeno en residuos orgánicos (MARQUEZ et al, 2006 citado por OCHOA et al, 2009).

Se ha comprobado que el uso de compostas puede satisfacer los requerimientos nutrimentales del cultivo de tomate en invernadero durante los primeros dos meses después del trasplante (RAVIV et al, 2004, citado por OCHOA et al, 2009).

Los fertilizantes orgánicos ejercen un efecto multilateral sobre las propiedades agronómicas de los suelos y, cuando se utilizan correctamente, elevan de manera adecuada la cosecha de los cultivos agrícolas (ROMERA y GUERRERO, 2000 citado por MENDOZA et al, 2003).

Siguiendo los principios que la rigen (FAO, 2001; IFOAM, 2003), la agricultura orgánica aspira retornar a los ciclos cerrados de energía y materiales, maximizar el reciclaje, emplear sistemas de rotación, usar fertilizantes de origen orgánico y energías renovables, citado por (GUZMÁN y GONZÁLEZ, 2009).

En el Departamento de Itapúa existen escasas informaciones acerca de la utilización de enmiendas orgánicas comparadas con la fertilización química en el cultivo de tomate, de ahí parte la necesidad de la realización de esta investigación; la hipótesis planteada fue que el cultivo de tomate es influenciado de manera positiva por la aplicación de distintos tipos de enmienda orgánica, a su vez presenta comportamiento diferencial entre enmienda orgánica y fertilización química.

El objetivo general planteado fue evaluar el cultivo de tomate (*Lycopersicum esculentum* Mill) con distintos tipos de enmienda orgánica y fertilización química. Los objetivos específicos planteados fueron: determinar el principio de fertilizante que obtendrá la mayor producción de tomate, describir las variables cuantitativas y cualitativas de la producción, definir las dosis y la fuente que ejerce mejor efecto para la producción de tomate de acuerdo a las distintas fuentes de fertilización.

Materiales y métodos

La presente investigación se realizó en las instalaciones del establecimiento de la familia Domínguez Caballero de la localidad de Federico Chávez del distrito de Capitán Miranda, Departamento de Itapúa, cuyas coordenadas son 27°08'05.88''S Latitud sur 55° 50'37.49''W longitud oeste, a 232 msnm. El tipo de suelo perteneciente al grupo oxisoles (Soil Taxonomy), las precipitaciones promedio anual del lugar es de 1827 mm.

El ensayo se realizó entre los meses de julio a diciembre del año 2016, se utilizó un invernadero no climatizado tipo capilla las mediciones del mismo fue 18m de largo y

5m de ancho distribuidos en 15 tablones con los espaciamentos adecuados, en la instalación se utilizó el sistema de riego por goteo para la mejor aplicación del agua al cultivo.

El diseño de investigación según la naturaleza de los objetivos en cuanto al conocimiento que se desea alcanzar fue experimental, según el tiempo sincrónica y según la naturaleza de la investigación fue cuantitativo y cualitativo.

El tipo de diseño que fue empleado fueron bloques completamente al azar con cinco tratamientos y tres repeticiones con un total de quince unidades experimentales. Partiendo desde una base de un análisis de suelo realizado con el fin de tener conocimiento de la composición química del suelo a cultivar en cuanto a la textura del mismo, nivel de materia orgánica, disponibilidad de macronutrientes y micronutrientes esenciales para el cultivo de tomate; además de la capacidad de intercambio catiónico, saturación de bases etc.

La unidad experimental contó con quince parcelas las cuales fueron divididas en pequeños tablones de (2,80 m) de largo y (1 m) de ancho, entre hileras un espaciamento de (80 cm) y (50 cm) entre plantas. Los factores bloque estuvieron cruzados en cuanto a las unidades experimentales en las enmiendas orgánica de tres estiércol diferentes, fertilización química y el testigo sin fertilizar. El modelo experimental de este diseño se presentó en: tres tablones de dos hileras totalizando seis hileras del cultivo de tomate.

Todas las parcelas recibieron aplicación de fertilizantes, según la dosis correspondiente sean estos químicos u orgánicos, en una sola etapa al momento antes del trasplante como se detalla a continuación. Fertilizante químico de formulación: 15-36-10. (150 gr/m²). Enmiendas orgánicas, tratamiento 1: Gallinaza (2kg/m²), tratamiento 2: Estiércol Bovino (2kg/m²), tratamiento 3: Estiércol Suino (2kg/m²) y el testigo fue un tratamiento en el cual no se realizó ningún tipo de fertilización.

Se utilizó la variedad de tomate T70 tipo bola que es una planta de crecimiento indeterminado de ciclo precoz. La siembra se realizó el 17 de agosto del 2016 y el trasplante el 18 de septiembre; con un marco de plantación a doble hilera en camas de (1 m) de ancho de centro a centro y de (0.50m) entre plantas con una distancia entre hileras de (65 cm), las plantas fueron guiadas a un solo tallo (4 plantas por m²).

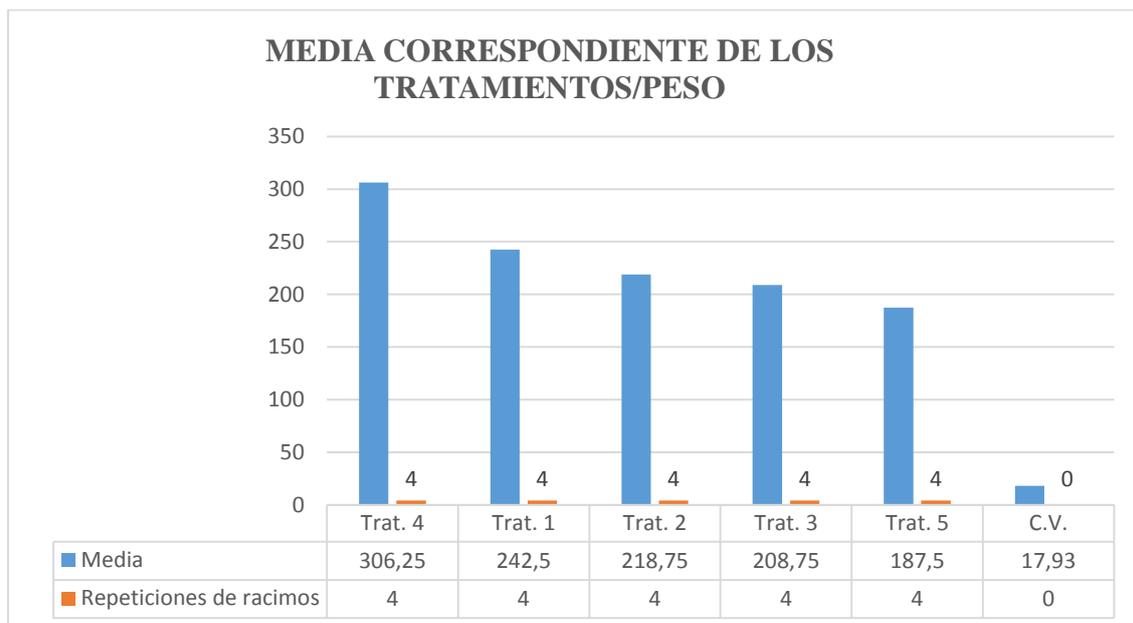
Las variables evaluadas en la presente investigación fueron; cantidad de fruto, peso del fruto, diámetro horizontal y vertical del fruto. Se consideraron 4 racimos a ser

evaluados ya que la cantidad de fertilizante aplicado en el experimento era de proporción pequeña para su desarrollo fenológico normal. Se efectuó un análisis de varianza para cada variable mediante el programa estadístico SASM-agri, y se realizó el test de Tukey al 5% de probabilidad de error.

Resultados

Promedios significativos del rango tukey.

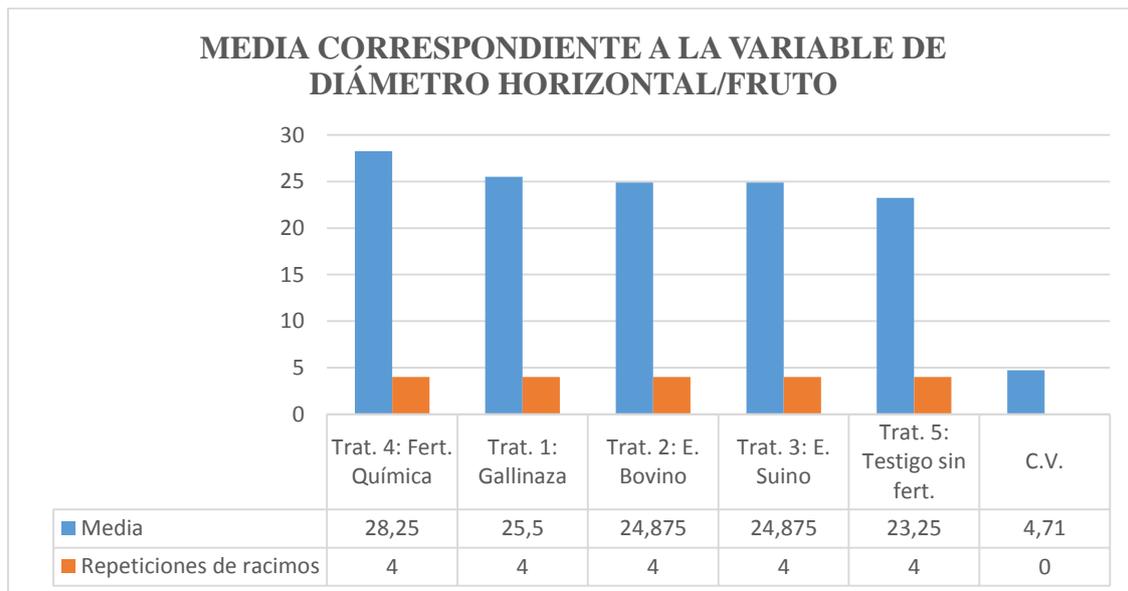
Prueba de significación de tukey al 5% para tratamientos en la variable del peso promedio de los frutos en los cuatro racimos. Analizando los tratamientos aplicando la prueba de significación de Tukey al 5% se observó dos rangos de significación. El mayor peso reportó el tratamiento T4 con una media de (306,25 gr/fruto) ubicándose en el primer rango con mejor rendimiento en cuanto al peso durante el proceso, seguido por el T1 que refleja una media de (242,5 gr/fruto) compartiendo el primer y segundo rango en cuando al rendimiento promediado. Luego podemos apreciar en el cuadro de significación el compartimiento de rango se ubica el T2 con una media de rendimiento de (218,75 gr/fruto), seguidamente el T3 obtuvo una media de rendimiento de (208,75 gr/fruto) y así se ubica en el segundo rango, en cuanto al T5 (testigo) se detectó al ubicarse con el menor valor de media de (187,5 gr/fruto) en el último lugar y rango de prueba. C.V: Se presentó el coeficiente de variación de los tratamientos de 17,93%.



Resultados de los tratamientos de las variables en cuanto al diámetro horizontal de los frutos

En el gráfico de significación consistente en el promedio horizontal del fruto en el rango de Tukey, se puede apreciar que en el primer rango se encuentra ubicado el T4 con una media de producción en diámetro de (28,25 cm/fruto); seguidamente se encuentra reflejada que el T1 obtuvo una media de (25,5 cm/fruto) ubicándose en el segundo rango promediado de Tukey, seguido por los tratamientos T2 y T3 con una media presentada de (24,875 cm/fruto); en tanto que el T5 (testigo) se detectó al ubicarse con el menor valor de media de (23,25 cm/fruto) en el último lugar y rango de prueba.

C.V: Se demostró el coeficiente de variación de los tratamientos de 4,71%.

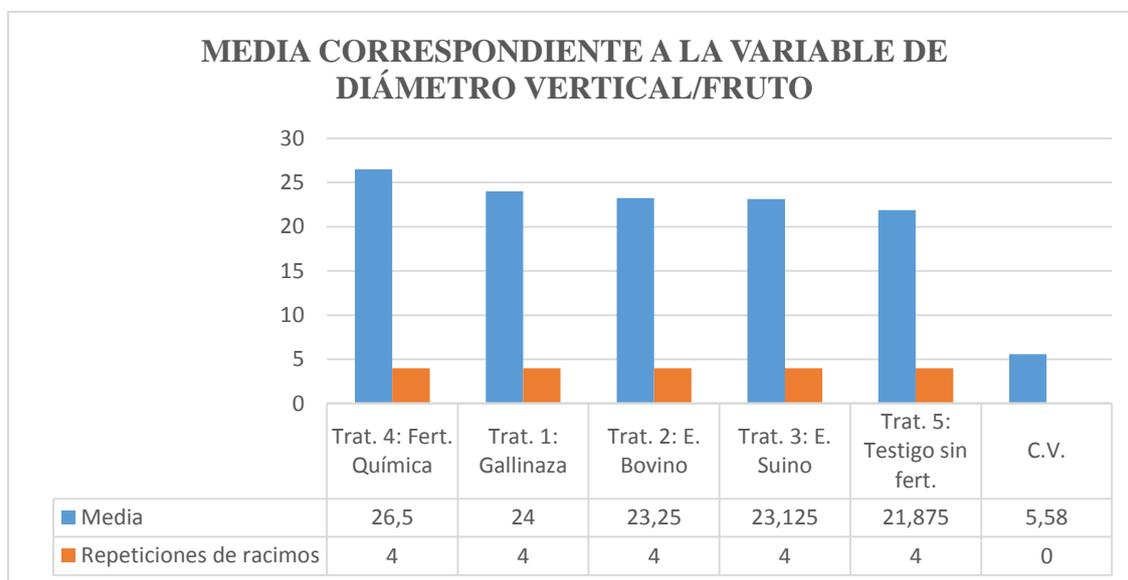


Resultados de los tratamientos de las variables en cuanto al diámetro vertical de los frutos

En el análisis de los tratamientos de significación que consiste en el promedio vertical del fruto en el rango de Tukey, se demuestra que el primer rango es liderado por el T4 con una media de (26,5 cm/fruto), seguidamente compartiendo el primero y segundo rango el T1 (24 cm/fruto), y los tratamientos T2 (23,25 cm/fruto) y T3 (23,125 cm/fruto) ubicándose ambos en el segundo rango de prueba. El diámetro menor del fruto obtuvo el

T5 (testigo) con una media de (21,875 cm/fruto) ubicándose en el último lugar de rango de prueba.

C.V: Se manifestó el coeficiente de variación de los tratamientos de 5,58%.



Discusión

Según el artículo científico de UNAPUCHA, 2010, sobre evaluación de fertilizantes químicos y orgánicos en tomate bajo invernadero se evaluó el mejor tratamiento entre fertilizantes químicos y orgánicos para la producción de tomate híbrido Dominique 593, se utilizó el diseño de bloques completamente al azar, con 9 tratamientos y 3 repeticiones. Las variables en estudio fueron: Longitud de la planta, días a la floración, número de flores por racimo, días a la cosecha, número de frutos por racimo, peso del fruto y rendimiento. El resultado obtenido de la investigación fue que el fertilizante químico obtuvo el mayor rendimiento en comparación a los demás tratamientos.

En la comparación investigativa y experimental se constata que los resultados obtenidos en el cultivo de tomate bajo ambiente protegido a través de enmienda orgánica y fertilización química para la producción de tomate híbrido T70, se utilizó el diseño experimental de bloques al azar, con 4 tratamientos y un tratamiento testigo totalizando 5 tratamientos con 3 repeticiones. Se evaluó las variables de producción en cuanto a cantidad de fruto, diámetro horizontal, diámetro vertical de fruto y el promedio total de peso por racimo. Los resultados fueron favorables con mayor rendimiento presentado en

la fertilización química contando con mayor índice de los promedios en las variables cualitativas y cuantitativas.

Conclusión

De acuerdo a los objetivos planteados y a los resultados obtenidos del presente trabajo, con respecto a los tipos de fertilizaciones de la parcela experimental se pudo constatar que el T4 (fertilización química) obtuvo el mejor rendimiento en cuanto al peso de frutos y los diámetros de frutos tanto horizontal y vertical ubicándose en el primer rango estadístico de Tukey, seguido por el T1 enmienda orgánica (gallinaza) ubicada en el segundo rango presentando un valor favorable en las características del peso de fruto y sus respectivas mediciones, posteriormente se presentó el T2 (estiércol bovino) en las estimaciones generales de las mediciones por cada fruto y racimo del cultivo, por otra parte el T3 (estiércol suino) demostró un menor rendimiento en comparación con las anteriores enmiendas y por último el T5 (testigo sin fertilizado) la cual señalo obtener el menor rendimiento de las variables empleadas. Las parcelas experimentales fueron analizadas desde la cantidad del cuajado de los frutos hasta su cosecha realizado entre los meses de agosto a diciembre del 2016.

Las variables morfológicas de la planta como son; cantidad de frutos, diámetro de los frutos; peso de los frutos si representan parámetros que hayan sido afectados por los factores de estudio; ya que, si mostraron diferencias entre las medias de los tratamientos esto se debe a la aplicación de los fertilizantes tanto las enmiendas orgánicas y fertilización química en las dosis correspondientes.

Se ha respondido a la hipótesis planteada de la investigación que la producción de tomate se ve influenciada de forma positiva en cuanto a los tipos de fertilización utilizados en el ensayo mediante las parcelas experimentales.

Recomendaciones

Se recomienda aplicar al cultivo de tomate, cultivado bajo invernadero, enmiendas orgánicas de procedencias similares a las de los tratamientos utilizados en esta investigación como base a un promedio de (2 kg/m²), y complementar con fertilización química en el comienzo de la floración que serían a los 40 días después del trasplante y al momento del encuajado de los frutos nuevamente que serían aproximadamente a los 55 días después del trasplante, siguiendo los requerimientos que posee la planta en cada una de estas fases.

Estas fertilizaciones de procedencia química que se podrían aplicar durante cada fase pueden ser abonos minerales o granulados como también solubles aplicables de forma foliar o fertirriego, y así mejorar la producción de tomate.

Otra de las recomendaciones que se puedan realizar basándose de este ensayo es la de investigar los costos de producción que conlleva cada uno de los tratamientos y la rentabilidad que se podría adquirir de las mismas.

Referencias

- CARDONA, N. (2013). Evaluación de fuentes de fertilización orgánica en tomate (*Lycopersicon esculentum* Mill) bajo condiciones de invernadero, México (Tesis de grado). Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de: <http://eprints.uanl.mx/3807/1/1080249917.pdf>.
- CRIA (2008). Datos meteorológicos de Capitán Miranda. Precipitaciones promedio anuales. Estación Meteorológica del Centro Regional de Investigación Agrícola.
- ESCALONA V., Alvarado P, Monardes H, Urbina C, Martín A. (2009). Manual de cultivo de tomate (*Lycopersicon esculentum* Mill.). Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. [Fuente oficial: (Esquinas, Alcázar, J, Nuez V., F. 1995)]. Anatomía y fisiología de la planta en el cultivo del tomate. F. Nuez ed. Mundi-Prensa. 793 p. Recuperado de: http://www.cepoc.uchile.cl/pdf/Manua_Cultivo_tomate.pdf.
- DCEA (2014). Estadísticas de la producción de tomate en Paraguay Dirección de censo y estadísticas agropecuarias. Recuperado de: <http://www.mag.gov.py/Censo/SINTESIS%202014-texto%20completo.pdf>.
- GANDARILLA, J. (1988). Empleo del estiércol vacuno para mejorar un suelo improductivo de la provincia de Camaguey, Cuba (Tesis de grado). Instituto de Investigaciones para las Ciencias del Suelo y la Agroquímica de la Academia de Ciencias de Hungría. Recuperado de: <http://usi.earth.ac.cr/glas/sp/50000121.pdf>.

- GUZMÁN, G.I. y M. González (2009). Preindustrial agriculture versus organic agriculture. The land cost of sustainability. *Land Use Policy* 26: 502-510. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/222572440_Preindustrial_agriculture_versus_organic_agriculture_The_land_cost_of_sustainability.
- JARAMILLO J. Rodríguez V.P., Guzmán M., Zapata M., Rengifo T. (2007). Manual Técnico Buenas Prácticas Agrícolas. En *La producción de Tomate Bajo 52 Condiciones Protegidas*. Corpoica Mana Gobernación de Antioquia (FAO). 331 P. Recuperado de: [a1374s00FAOJARAMILLO.pdf](#).
- MÁRQUEZ, C., Cano, P., Figueroa, U., Avila, JA., Rodríguez, N., García, JL. (2013). Rendimiento y calidad de tomate con fuentes orgánicas de fertilización en invernadero. Publicado en *Revista Internacional de Botánica Experimental*. YTON ISSN 0031 9457 (2013) 82: 55-61. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/phyton/v82n1/v82n1a08.pdf>.
- MENDOZA, H., Carrillo, J. Perales, C., Ruiz, J. (2003). Evaluación de fuentes de fertilización orgánica para tomate de invernadero en Oaxaca, México. No. 70 p.30-35. Recuperado de: <http://repositorio.bibliotecaorton.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/6264/A1938e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- OCHOA, E., Figueroa, U., Cano, P., Preciado, P., Moreno, A., Rodríguez, N. (2009). Té de composta como fertilizante orgánico en la producción de tomate (*Lycopersicon esculentum* Mill), en invernadero. *Revista Chapingo Serie Horticultura* 15(3): 245-250, 2009. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rcsh/v15n3/v15n3a4.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2013). El cultivo de tomate con buenas prácticas agrícolas en la agricultura urbana y periurbana. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i3359s.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2013). El cultivo de tomate con buenas prácticas agrícolas en la agricultura urbana y periurbana. [Fuente oficial: (FAO 2011)]. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i3359s.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2002). Los fertilizantes y sus usos. *World Fertilizer use Manual*, 1992, IFA, París, 632p. Recuperado de: <ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/fertuso.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2013). El cultivo de tomate con buenas prácticas de la agricultura en la agricultura urbana y periurbana. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i3359s.pdf>.

- PÉREZ, J., Hurtado, G., Aparicio, V., Argueta, Q., & Larín, M. (2002). Guía técnica cultivo de tomate. Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal. Recuperado de <http://www.centa.gob.sv/docs/guias/hortalizas/Guia%20Tomate.pdf>.
- RODRÍGUEZ, N., Cano, R., Figueroa, U., Favela, E., Moreno, A., Márquez, C., Ochoa, E., Preciado, P. (2009). Uso de abonos orgánicos en la producción de tomate en invernadero. Publicado en Terra Latinoamericana 27: 319-327. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/tl/v27n4/v27n4a6.pdf>.
- UNAPUCHA, E. (2010). Evaluación de fertilizantes químicos y orgánicos en tomate (*Lycopersicum esculentum*) bajo invernadero en el sector del Pisque Tungurahua, Ecuador (Tesis de grado). Universidad Nacional de Loja. Recuperado de: <http://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/5537/1/Unapucha%20Andagana%20Edwin.pdf>.
- VALDEPEÑA, F. (2017). Evaluación del comportamiento del tomate, mediante la aplicación de fertilizantes orgánicos e inorgánicos bajo condiciones de casa de sombra. Torreón, Coahuila, México. (Tesis de grado). Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. Recuperado de: <http://repositorio.uaaan.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/8345/FREDY%20NOE%20VALDEPE%20C3%91A%20CANIZAL.pdf?sequence=1>.

A EMANCIPAÇÃO SOCIAL DA JUVENTUDE: PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL ATIVA E TRANSFORMADORA NO AMBIENTE ACADÊMICO

Leandro Sieben⁷⁰

Antonio Ademar Guimarães⁷¹

Eduardo Santos Back⁷²

Resumo

A origem deste artigo encontra-se ancorada em uma provação realista para a educação superior, inspiração e discussão para a oferta de outra proposta de educação universitária. Uma formação mais ampla e focada no desenvolvimento social da juventude, uma educação acadêmica para preparar um sujeito crítico, capaz de agir sobre o mundo, de modo a emancipá-lo para gestão de um novo contexto social. A produção textual procura provocar que atualmente a formação recebida em muitas situações individualiza e rivaliza os jovens no mercado de trabalho. Neste tocante, os currículos educacionais na maioria das vezes procuram formar os jovens para o competir em sociedade, deixando de lado o aspecto colaborativo e o real sentido de desenvolvimento social com a participação social da juventude. Este metabolismo mais igualitário, menos competitivo, mais colaborativo, participativo, otimizador dos recursos existentes e, inclusive, no que tange ao respeito à dignidade e aos direitos humanos. Neste contexto educacional universitário, a educação desempenha a função de formação social, política e da consciência crítica.

Palavras-chave: Desenvolvimento; juventude; emancipação; participação social.

Introdução

Somos o que fazemos, mas somos, principalmente, o que fazemos para mudar o que somos. (Eduardo Galeano). Nesta afirmação do escritor uruguaio encontra-se a força motriz para o desenvolvimento de um currículo acadêmico que estimule um desenvolvimento com participação social da juventude. Na obra de Álvaro Vieira Pinto (2008), *A sociologia dos países subdesenvolvidos*, encontra-se argumentos da submissão às demandas do capital e a crítica situação da juventude frente ao crescente desemprego e ao distanciamento de um desenvolvimento mais justo com a ativa participação social da juventude. Conforme Pinto (2008, p. 39), as premissas da “sociologia”

⁷⁰ Pedagogo. Mestre em Inclusão Social e Acessibilidade, FEEVALE. Doutor em Educação, UNISINOS. Professor na Faculdade Novo Hamburgo - IENH. leandro@ienh.com.br.

⁷¹ Administrador. Mestre em Administração, UNISINOS. Professor na Faculdade Novo Hamburgo - IENH. antonio@ienh.com.br.

⁷² Analista de Sistemas. Mestre em Informática, UFRGS. Professor na Faculdade Novo Hamburgo - IENH. eduardo.b@ienh.com.br.

alienadora são milenares e o desenvolvimento sem a participação social vem fortalecendo as concepções dos poderes dominantes. É fundamental destacar o olhar de Machado (1989):

O fermento de transformação: contribuiria para aumentar a produção, fortalecer o desenvolvimento das forças produtivas, e intensificar a contradição principal do capitalismo (entre socialização crescente da produção e mecanismos privados da apropriação). Por outro lado, contribuiria para fortalecer o próprio trabalhador, desenvolvendo suas energias físicas e mentais, abrindo-lhe os horizontes da imaginação e habilitando-o a assumir o comando da transformação social. (MACHADO, 1989, p. 126).

Enquanto a educação para o mercado forma e formata o jovem para as demandas internas das empresas sem perspectivas de desenvolvimento social e participativo. Outra proposta de educação universitária necessita ser mais exercitada, uma formação mais ampla e focada no desenvolvimento social da juventude, uma educação acadêmica para preparar um sujeito crítico, capaz de agir sobre o mundo, de modo a emancipá-lo para gestão de um novo contexto social. A educação universitária necessita formar seres humanos capazes de dar respostas aos desafios trazidos por essa crise que individualiza e rivaliza os jovens no mercado de trabalho.

Um metabolismo mais igualitário, menos competitivo, mais colaborativo, participativo, otimizador dos recursos existentes e, inclusive, no que tange ao respeito à dignidade e aos direitos humanos. Neste contexto educacional universitário, a educação desempenha a função de formação social, política e da consciência crítica. Para (SPRICIGO, OLIVEIRA, MARTINS, 2016, p. 62), os indivíduos produzidos (quase em série) por tal contexto cultural transformam-se em novos reprodutores do individualismo na sociedade. No contemporâneo, carece de uma proposta educacional que compreenda o eu como um eu dialógico. Sob o olhar de Freire (2000, p.192) o eu dialógico, pelo contrário, sabe que é exatamente o tu que o constitui. Sabe também que, constituído por um tu – um não-eu, esse tu que o constitui se constitui, por sua vez, como eu, ao ter no seu um tu. Desta forma, o eu e o tu passam a ser, na dialética destas relações constitutivas, dois tu que se fazem dois eu. Nesse processo dialógico de cooperação cabe a educação estimular os jovens para o exercício do cooperar e do desenvolvimento com participação social.

1 Desenvolvimento e participação social da juventude

É importante ressaltar que a educação universitária focada no mercado de trabalho já demonstrou sua inadequação, concretizando resultados negativos, não tendo sido capaz de responder às necessidades formativas da juventude para o contexto de transformação e desenvolvimento social da sociedade. De modo geral, não se conseguiu construir uma educação de qualidade social, capaz de

“romper com a simbiose do disciplinamento para o mercado de trabalho”. (SEMERARO, 2015, p.234). Os jovens pertencentes à classe trabalhadora são os mais atingidos por essa proposta educacional. Conforme Barbosa (2012), os dados de desemprego da juventude mostram um índice elevado entre os trabalhadores jovens e mais ainda entre os jovens com baixa qualificação, aqui mensurada em anos médios de escolaridade. A baixa qualificação é sentida, porque somente 50% da população entre 25 e 34 anos de idade possuem ensino médio no Brasil.

Referente a esses dados, encontra-se um contra-argumento em Nadal (2017). A tese de que as remunerações se mantêm reduzidas nos empregos de menor qualificação porque as novas tecnologias prejudicam essa classe de empregos. Porém, esse argumento não tem consistência porque, na maioria das economias capitalistas, os salários deixaram de aumentar na década de 1970, muito antes de ser iniciado o processo de transformação tecnológica, característica verificada a partir da década de 1990. A verdadeira explicação para esse estancamento nos salários está na transformação radical da estrutura institucional do regime de acumulação de capital em escala mundial. Ou seja, o estancamento salarial está mais vinculado à luta de classe do que a qualquer outro fator.

Atualmente, a economia mundial passa por uma crise do emprego e de formas de vida. O mercado de trabalho oferece, em escala mundial, um panorama desolador, e o desenvolvimento de formas de vida alternativas (por exemplo, a agricultura de pequena escala). Basta observar o que aconteceu no chamado mercado de trabalho mundial. A geração de empregos bem remunerados nas últimas três décadas tem sido fraca e se concentrou nos postos mais altos. Contrastando, a maior parte dos novos postos de trabalho tem salários baixos e as classes médias foram comprimidas. A incerteza que cerca os empregos mal remunerados é um mal crônico. (NADAL, 2014, p.5).

As novas demandas sociais do mercado capitalista discursam que é necessário aumentar a produção, reduzir custos logísticos, custos na produção, custos com o pessoal e o aumento da formação acadêmica de mercado por parte dos trabalhadores. O discurso central é o aumento da produtividade e dos lucros. Ainda, segundo Nadal (2014, p.7), “Em muitos países, as remunerações que os empregos de menor qualificação recebem se mantêm nos níveis de 1970. A participação dos salários no produto nacional ruiu em todos os países. A desigualdade, portanto, se intensificou”.

No contexto da globalização neoliberal e da esfera competitiva sem a intenção de desenvolvimento e a participação social da comunidade, da região e da própria juventude, emergem questionamentos, como: o que é qualidade educacional universitária? Qualidade educacional para quê? Como se mensura uma educação de qualidade com o viés de desenvolvimento e participação social? O que é desenvolvimento? O que é desenvolvimento sem a participação social?

Neste sentido, a juventude vem se questionando, pois em muitos momentos se sente excluída do mundo do trabalho, pois encontra dificuldade de ingresso, mesmo tendo boa formação acadêmica universitária. Oliveira (2003), em seu livro *Crítica à Razão Dualista*, demonstra em uma metáfora do

“Ornitorrinco” a estrutura da nossa formação econômica, social, política e cultural. Isto é, “uma das sociedades capitalistas mais desigualitárias – mais até que as economias mais pobres da África que, a rigor, não podem ser tomadas como economias capitalistas” (OLIVEIRA, 2003, p. 143). De um lado, uma estrutura sofisticada para a pequena parcela da população de altas rendas, e, de outro, condições extremamente precárias, nas quais encontra-se a maior parte da população.

Esses indivíduos, de acordo com Bauman (2003), em situação de desemprego, não apenas perdem seus empregos, seus projetos, seus pontos de orientação, a confiança de terem controle de suas vidas. Homens e mulheres também se veem despidos da sua dignidade como trabalhadores, da autoestima, do sentimento de serem úteis para a sociedade.

Na mesma linha, Milton Santos (2000), relaciona a realidade local a determinações contraditórias da globalização e o seu propósito de desenvolvimento desordenado e pouco participativo.

Para a grande maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção. A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização. (SANTOS, 2000, p.10).

A defesa de Santos (2000) é por uma “outra globalização” humana/solidária. As bases materiais do período atual são, entre outras, a unicidade da técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta. É nestas bases técnicas que o grande capital se apoia para construir a “globalização perversa”. Porém, estas mesmas bases técnicas podem servir a outros objetivos, se forem postas a serviço de outros fundamentos sociais e políticos. As condições históricas do fim do século XX apontavam para esta última possibilidade. Tais condições poderão ocorrer tanto no plano empírico, como no plano teórico. Mas isso exige o avanço na construção de um projeto de sociedade contra hegemônico no qual a educação universitária com o propósito de desenvolvimento regional com a participação social da juventude poderá assumir um lugar destacado no contexto contemporâneo.

2 Desemprego do jovem no Brasil e o papel da universidade

Vive-se em um tempo e um espaço profundamente marcado por transformações, incertezas de futuro, oscilações econômicas, oscilação da inflação e desemprego geral da sociedade, mas, principalmente, o desemprego do jovem no mundo, especialmente no Brasil. Na obra de Antunes (2005), *O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*, o autor preconiza a questão do trabalho na sociedade contemporânea e seus incrementos do mundo do mundo laboral. Destaca o autor que o:

Mundo contemporâneo oferece outra contribuição ao debate: fez explodir, com intensidade jamais vista, o universo do não-trabalho, o mundo do desemprego. Hoje, segundo dados da OIT, quase um terço da força humana mundial disponível para o ato laborativo, ou se encontra exercendo trabalhos parciais, precários, temporários, ou já vivencia as agruras do não-trabalho, do desemprego estrutural. Perambulam pelo mundo, como *prometeus* modernos, à cata de algo para sobreviver. (ANTUNES, 2005, p.139).

Em um cenário instável como este, não é mais possível traçar projetos de vida de médio e longo prazo, como se fazia até algumas décadas anteriores. A imprevisibilidade econômico/social associa-se ao aumento das desigualdades sociais entre os jovens brasileiros. (IPEA, 2015). Neste quadro de incertezas do futuro social do jovem, Carrano (2002, p. 116) aponta o surgimento de um novo fenômeno social para a juventude brasileira, designado de geração canguru.

São jovens que seguem morando com os pais e não veem perspectivas de sair de casa, mesmo com a união conjugal ou a gravidez, evidencia o quadro de restrição «voluntária» da autonomia [...] A passagem à vida adulta estava fundada no princípio da concordância necessária de três significativos momentos: o início da vida profissional, o matrimônio e a saída da família de origem. Os jovens encontram-se confinados num retalhado espaço social entre a família e a vida social autônoma, vivendo uma sociabilidade que se coloca entre duas idades: entre a idade centrada exclusivamente na família e na escola, e uma outra orientada pela vida da união sexual e das relações de trabalho. (CARRANO, 2002, p. 116).

Expressões como "qualificação", "competência", "formação profissional" "formação superior" ocupam lugar de destaque nos discursos e nos documentos dos diferentes agentes e instituições sociais e das políticas públicas do Brasil. O uso desses conceitos polissêmicos, conforme Manfredi (1998), na grande maioria das vezes empregadas como equivalentes e sinônimos, despertou nossa atenção, pois tanto na literatura como nos discursos aparecem como conceitos novos, atuais e não como reatualizações. Tais expressões, largamente utilizadas em outros momentos históricos, oriundas de visões teóricas com matrizes epistemológicas diversas aparecem, por vezes, como sendo unívocas, politicamente neutras e consensuais. Antunes (2009) descreve que o

Trabalho vivo, em conjunção com ciência e tecnologia, constitui uma complexa e contraditória unidade, sob as condições de desenvolvimento capitalista. [...] Liberada pelo capital para expandir-se, mas sendo em última instância prisioneira da necessidade de subordinar-se aos imperativos do processo de criação de valores, a ciência não pode converter-se em principal força produtiva. (ANTUNES, 2009, p.123).

Há um sentido para o trabalho que representa o medo que falte trabalho ou emprego. (ZUCCHETTI, 2003). A inserção dos mais jovens no mercado de trabalho é um assunto de extrema importância para aqueles que estão se preparando para iniciar suas vidas economicamente ativas e

querem fazê-lo de forma competitiva. No entanto não a maioria da juventude brasileira vem encontrando dificuldade de ingresso no mundo do trabalho.

Na perspectiva de Pinto (1959), deveríamos começar por estabelecer um índice de desaprendizagem, de acordo com a afirmação de Raquel Sosa (2011).

Creo que para evaluar los daños infligidos en nuestra capacidad de pensar, debiéramos comenzar por establecer un índice de desaprendizaje, lo que significaría comprender los alcances del cercenamiento de la identidad, de la memoria, de la voluntad, del proyecto de futuro en los egresados del sistema educativo en las generaciones del neoliberalismo. (SOSA, 2011, p.3).

Seguindo o pensamento desses autores, é fácil entender como os países dominantes se articulam e buscam garantir e prolongar sua hegemonia sob forma de colonialidade do conhecimento, do poder e do ser. A fim de reiterar o discurso ideológico da globalização, da competição, garantindo sua soberania, Cury (1986, p. 54) afirma que a hegemonia, enquanto direção intelectual da sociedade é o momento consensual das relações de dominação. Tais relações de dominação podem ser compreendidas no contexto da colonialidade. Oliveira (2009) e Candau (2013) situam o tema com base nos estudos de Aníbal Quijano (2002, 2005), Walter Mignolo (2003), entre outros. Em síntese,

A colonialidade difere de colonialismo, chegando a primeira às raízes mais profundas de um povo, sobrevivendo de o segundo ter cessado no sentido da dominação territorial (geográfica). A colonialidade do poder constrói a subjetividade do dominado. A colonialidade do saber (do conhecimento) reprime outras formas de produção de conhecimento que não sejam alinhados aos modelos eurocêntricos / nortecêntricos. E a colonialidade do ser se constitui "violência epistêmica" no processo de negação da humanidade do Outro. Daí que segue a possibilidade de processos educacionais emancipadores desde um horizonte de descolonialidade da existência, do conhecimento e do poder. (OLIVEIRA & CANDAU, 2013, p. 286).

A universidade da competição é um sistema discriminatório, pois desenvolve habilidades e competências para uma formação distorcida e limitada. Diante de tal pressuposto, Andrioli (2014) destaca que o mito da competitividade suscita algumas indagações pertinentes. Por que as pessoas aceitam desafios competitivos se neles já está inerente sua lógica excludente? Exemplificando: se numa corrida onde há dez atletas competindo e já está dado como certo que apenas um sairá vencedor, por que os dez continuam correndo? A razão é que cada um dos dez atletas imagina ser, individualmente, o vencedor. Mas, e o que acontecerá com os demais, que são a maioria? Isso parece que não importa, já que não teriam sido "capazes" para vencer.

O papel social da universidade deve ser focalizado no desenvolvimento social e participativo da juventude e da comunidade regional que ela se insere. Deve-se desenvolver novas culturas colaborativas e de cooperação na comunidade acadêmica e na sociedade. Não pode-se permitir mais uma educação universitária focada no horizonte conformista do mercado, embora Gentili (2014) afirme que:

En toda América Latina, se multipliquen los cursos de formación profesional como la mejor opción de educación para los más pobres y se amplifiquen las demandas y reclamos empresariales por una educación que se adapte a sus necesidades de productividad y sus casi siempre poco modestas aspiraciones de ganancia. Tampoco deberá sorprender que cada vez más la voz y la participación empresarial en el campo escolar, inclusive en la formulación y ejecución de las políticas educativas, tienda a ampliarse y multiplicarse; una tendencia que se observa de forma clara durante los últimos 20 años. (GENTILI, 2014, p.9).

A perspectiva da educação libertadora leva a não potencializar mais no ambiente universitário a cultura dos vencedores e perdedores, da corrida para o topo. Isso exige romper com o paradigma da classificação para que as pessoas possam ajudar umas às outras em vez de encontrarem uma maneira de vencer os seus concorrentes. Superar a competição que aparece impregnada nas relações humanas e fortalecida nos espaços escolares. A posição de Thiollent (2006) ilustra bem o real sentido e concepção da verdadeira educação:

Uma ação educacional com propósito emancipatório é um desafio às leis de reprodução social, gerando transformações sociais a partir do fato de as camadas desfavorecidas terem acesso à educação, não apenas acesso ao vigente conhecimento elitizado, mas, sobretudo condição de construir conhecimentos novos, em termos de conteúdos, formas e usos. (THIOLLENT, 2006, p.162).

Na mesma linha, Adams (2010, p.27) ilustra uma compreensão sobre a realidade humana com um sábio índio que teria feito a seguinte afirmação: “Dentro de mim existem dois cachorros. Um deles é cruel e mau. O outro é muito dócil. Eles estão sempre a brigar.” Quando lhe perguntaram qual dos cachorros ganharia a briga, o sábio índio parou, refletiu e respondeu: “Aquele que eu alimentar”. Desta forma, o ambiente acadêmico poderá assumir papel central para a diminuição do individualismo contemporâneo.

Conclusão

A universidade como centro e espaço democrático de formação não pode se pautar pela valorização da competição, que cria um ambiente em que o jovem vê o outro como seu inimigo. E quando há um ganhador, o mais forte, surgem irremediavelmente a opressão e a angústia para uma grande maioria dos considerados “perdedores”. Os poucos vencedores tendem a serem os que têm lugar na sociedade, e os demais são os não empregáveis. Se a educação é uma forma de intervenção no mundo, (FREIRE, 1992), devemos semear outras sementes para intervir nesse sistema e modelo educacional vigente. Conforme Adams (2010, p. 16), o ser humano traz dentro de si a dupla tendência: a de ser altruísta e egoísta. Os processos de socialização, informais e formais (escolarização), podem desenvolver suas potencialidades solidárias / cooperativas ou podem enfatizar mais um modo de ser individualista, de competição no processo de convivência social. Assim, a educação universitária poderá gerar conhecimento para o bem comum, para o bem coletivo. A educação pode introduzir a reprodução dos vícios privados e reduzir (ou mesmo anular), com isso, a própria finalidade do ato educativo. (SPRICIGO, OLIVEIRA, MARTINS, 2016, p. 63).

Fica, portanto, a inquietação frente às incongruências, contradições, questionamentos e dúvidas pedagógicas do melhor caminho para a emancipação social da juventude e as perspectivas de desenvolvimento e participação social ativa e transformadora dos mesmos no universo acadêmico das instituições de ensino superior. Por fim, a educação universitária com viés de desenvolvimento e participação social e ativa dos jovens necessita ser mais estudada para ser incorporada e praticada no universo acadêmico. Em vista disso, pode oportunizar caminhos de esperança na possibilidade de uma sociedade mais justa, na qual as práticas coletivas de cooperação e autogestão possam resistir e contrapor-se à tendência reprodutiva das relações capitalistas. A educação universitária pode ser o embrião desta luta, com visão renovada para um novo desenvolvimento sustentável/equitativo, fortalecendo as dimensões sociais, ambientais e econômicas dos coletivos envolvidos.

Referências

- ADAMS, Telmo. **Educação e Economia Popular Solidária**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2010.
- ANDRIOLI, Antonio Inácio. **O Mito da Competitividade**. Revista Espaço Acadêmico - Ano II nº 23, abril de 2003 - ISSN 1519.6186. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/023/23and.htm>. Acesso em: 24 mai. 2017.
- ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha: Ensaio sobre a Nova Morfologia do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ANTUNES, Ricardo. **O Sentido do Trabalho, Ensaio Sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1986.
- CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. **Os Jovens e a Cidade: identidades e práticas culturais em Angra de tantos reis e rainhas**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2002.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GENTILI, Pablo. **EDUCACIÓN S.A: el mercado ataca de nuevo**. Blog Contrapuntos. Disponível em: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2014/12/educacion-sa-el-mercado-ataca-de-nuevo.html>. Acesso em: 23 mai. 2017.
- IPEA; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Juventude e Trabalho Informal no Brasil**. Organização Internacional do Trabalho (OIT); OIT Escritório no Brasil - Brasília: OIT, 2015.
- MANFREDI, Silvia Maria. **Trabalho, Qualificação e Competência Profissional das Dimensões Conceituais e Políticas**. Campinas: CEDES. Educação & Sociedade, 1998.
- MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Politecnia, Escola Unitária e Trabalho**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.
- MIGNOLO, Walter. **Histórias Locais, Projetos Globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- NADAL, Alejandro. **Trabalho e Formas de Vida no Capitalismo Contemporâneo**. Documento digital do HTML, disponível em <<http://goo.gl/VW3YdM>>. Acesso em: 23 maio. 2017.
- OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Fernandes de; CANDAU, Vera Maria Ferrão. **Pedagogía Decolonial y Educación Anti-racista e Intercultural en Brasil**. In: WALSH, Catherine. Pedagogías decoloniales. Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir. Tomo I. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala. 2013, p. 275-303.

PINTO, Álvaro Vieira. **A Sociologia dos Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2008.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires, 2005.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade, Poder, Globalização e Democracia**. Novos rumos, n. 37, p. 4-28, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização, do Pensamento Único à Consciência Universal**. São Paulo: Record, 2000.

SPRICIGO, Cinthia Bittencourt, OLIVEIRA, Jelson, VIDAL, Martins. **Mosaico de Cinco Cores: princípios orientadores para os processos de ensino e aprendizagem na educação superior**. Curitiba: PUCPress, 2016.

SOSA, Elizaga Raquel. **Pensar con cabeza propia. Educación y Pensamiento Crítico en América Latina**. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 48. CLACSO, noviembre de 2011. Publicado en La Jornada de México, Página 12 de Argentina y Le Monde Diplomatique de Bolivia, Chile y España.

THIOLLENT, Michel. **A Inserção da Pesquisa no Contexto da Extensão Universitária**, in: Brandão, Carlos Rogrigues; STRECK, Danilo R. (orgs) Pesquisa Participante: O saber da partilha. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2006.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza. **Jovens: a educação, o cuidado e o trabalho como éticas de ser e estar no mundo**. Novo Hamburgo: Feevale, 2003.

INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM UMA COOPERATIVA

Liliane dos Santos Nascimento⁷³

Raquel Duzsinski Borghetti⁷⁴

Luciana Scherer⁷⁵

Resumo: A inclusão de pessoas com deficiência no trabalho vem se tornando um assunto cada vez mais relevante para as empresas, principalmente pelo fato da necessidade de cumprir com as leis de contratação e também pelo desafio de proporcionar condições para que esses profissionais se desenvolvam. Diante disso, o trabalho apresentado traz a questão da inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, especificamente um estudo de caso realizado em uma Cooperativa, cujo objetivo é realizar uma reflexão sobre o assunto da inclusão de pessoas com deficiência. O referencial de análise parte da Lei de Cotas e demais instrumentos legislativos que asseguram o acesso ao trabalho para as pessoas que possuem alguma deficiência. Na sequência realizou-se revisão dos principais conceitos relacionados a deficiência, e por fim, uma contextualização sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, especificamente na Cooperativa, fazendo uma análise das respostas dos questionários aplicados junto aos colaboradores que estão empregados caracterizando-se como PCD – pessoa com deficiência. O posicionamento para esse estudo parte da concepção norteadora de que a inclusão dessas pessoas nas organizações é parte fundamental do processo de desenvolvimento a partir de ações de participação social e econômica.

Palavras-chave: Gestão de Pessoas. Lei de Cotas. Deficiência. Inclusão. Desenvolvimento

Introdução

O acesso ao trabalho é um fator muito importante para garantir a cidadania, a dignidade e a autoestima de qualquer pessoa e para as pessoas que possuem deficiência a garantia de acesso ao trabalho está prevista na Lei Federal nº 8213 de 24/07/1991 (BRASIL, 1991) e no Decreto Federal nº 3298 de 20/12/1999 (BRASIL, 1999). Essa Lei Federal nº 8213 assegura a participação nos direitos previdenciários em várias situações, como desemprego, licença maternidade e inclusive nos afastamentos do trabalho em virtude de doença ou incapacidade para o trabalho. Já o Decreto nº 3298, regulamenta a Lei para a integração da pessoa com deficiência, consolidando as normas de proteção e providências necessárias. No entanto, mesmo que a legislação brasileira tenha subsídios para promover a inserção da pessoa com deficiência no trabalho, se faz necessário o questionamento: Contratar pessoas com deficiência na Cooperativa é também promover a inclusão delas no mercado

⁷³ Especialista em Saúde Coletiva (URI) e Gestão de Pessoas (URI). Graduada em Psicologia (UFMS). Mail: lili_santos_n@yahoo.com.br

⁷⁴ Mestra em Desenvolvimento (UNIJUÍ), MBA em Marketing e Estratégia (URI). Administradora (URI). Professora no Curso de Administração da URI Cerro Largo. Mail: borghettiadministrativo@via-rs.net

⁷⁵ Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ), Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Administradora (UFRGS). Professora do Curso de Administração da URI Cerro Largo. Mail: lucianacherer@yahoo.com.br

de trabalho? Para realizar uma inclusão “verdadeira” é necessário ir além da mera contratação de pessoas com deficiência, e promover não só a inserção delas, mas também a inclusão dessas pessoas ao trabalho. Nesse contexto, o presente artigo possui como tema a Inclusão de Pessoas com Deficiência (também chamadas PCD) em uma Cooperativa.

O objetivo geral da pesquisa é realizar uma análise da inclusão de pessoas com deficiência em uma Cooperativa, e verificar se esta vai além do mero cumprimento de cotas da legislação. Além disso, visa analisar as últimas contratações de PCD na Cooperativa, verificar que fatores auxiliam no processo de inclusão de PCD e especificar que ações poderão ser realizadas para promover ou influenciar positivamente a inclusão de PCD na Cooperativa.

Essa pesquisa de caráter descritivo e estilo quantitativo, utilizou-se como instrumento questionário estruturado com as respostas posicionadas em escala tipo Likert de 5 pontos (HAIR *et al*, 2005), variando de 1 a 5, com os rótulos determinados como: “Discordo Totalmente”, “Discordo”, “Indiferente”, “Discordo” e “Concordo Totalmente” para cada uma das sentenças do questionário. O questionário fora previamente validado com três PCD que atuam em outras organizações que não compõem o contexto dessa pesquisa. O caminho teórico-metodológico percorrido nesse estudo iniciou-se com um estudo sobre as pessoas com deficiência, principais conceitos e terminologias. Em seguida, foi realizado um levantamento sobre a legislação que prevê a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Para finalizar, foi realizada uma análise sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, trazendo-a mais especificamente para o contexto da Cooperativa.

O tema inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho é um assunto de grande relevância e está intimamente relacionado com a temática do desenvolvimento, pois a inclusão é percebida como um processo desafiador, em que várias pessoas estão envolvidas e onde a contratação de uma pessoa com deficiência na empresa é apenas a inserção que dá início à inclusão. Essa inclusão, por sua vez, deve estar embasada em ações que valorizem a diversidade, respeitando as diferenças de cada pessoa, combatendo o preconceito e promovendo condições de trabalho igualitárias, em todos os seus aspectos.

A inclusão está relacionada ao direito da pessoa com deficiência de viver em condições igualitárias aos demais, que não possuem nenhuma deficiência, do direito dela viver sendo respeitada como pessoa, independente de sua idade, tipo ou severidade da deficiência que possui.

1 Referencial Teórico

A Inclusão de Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho está prevista através da Lei de Cotas, que incentiva a criação de oportunidades de trabalho para as pessoas que possuem algum tipo de deficiência. Para os termos de inclusão no mercado de trabalho, considera-se deficiência como sendo “toda perda ou limitação de uma estrutura ou função mental, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano”. Caso essa alteração/disfunção não cause alguma limitação, como as alterações estéticas, por exemplo, não são consideradas para o cumprimento da inclusão pela Lei de Cotas.

Para um melhor entendimento da pesquisa, o referencial teórico traz primeiramente o tema da deficiência e seus tipos, depois aborda sobre as principais leis relacionadas à inclusão de PCD, da acessibilidade e seus diversos tipos e, por último, a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

2.1 DEFICIÊNCIA

Atualmente existe uma vasta referência às pessoas que possuem deficiência na legislação brasileira, com leis e normas que visam garantir a inclusão delas nos mais diversos meios da sociedade, como escola, trabalho, entre outros. Mesmo que o objetivo da inclusão seja olhar primeiro para a pessoa e não para a deficiência, torna-se necessário conceituar a deficiência e seus tipos para ser possível analisar se trata-se de uma pessoa com deficiência ou não para o cumprimento da cota nas empresas. Para o efetivo cumprimento da legislação, faz-se necessário delimitar mais concretamente essas restrições físicas, mentais ou sensoriais. O documento que estabeleceu esses critérios e definiu parâmetros foi o Decreto Federal nº 3.298, em 1999, que em seu artigo 3º conceitua:

- I – Deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o cumprimento de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;
 - II – Deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos;
 - III – Incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.
- SIT - MTE, 2007.

Para fins da Lei de Cotas, as deficiências, por sua vez, dividem-se em: física, auditiva, visual, intelectual e múltipla. O manual de Inclusão de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho,

disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SIT - MTE, 2007) conceitua conforme descrito abaixo:

Caracteriza-se a deficiência física pela alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento permanente da função física, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções.

A deficiência auditiva é caracterizada pela perda bilateral, parcial ou total de 41 decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz. A deficiência visual pode ser caracterizada como cegueira ou baixa visão. A deficiência intelectual é definida pelo funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestações antes dos 18 anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas. As áreas em que podem acontecer as limitações são: comunicação, cuidado pessoal, habilidades sociais, utilização dos recursos da comunidade, saúde e segurança, habilidades acadêmicas, lazer e trabalho. A deficiência múltipla caracteriza-se pela associação de duas ou mais deficiências primárias (intelectual, visual, auditiva e/ou física), com comprometimentos que acarretam atrasos no desenvolvimento global e na capacidade adaptativa.

Mesmo que as empresas tenham acesso a essas definições e leis sobre deficiência, apenas o médico do trabalho pode assegurar ou não se uma pessoa pode ser contratada na condição de pessoa com deficiência, sendo necessário antes de tudo, realizar o exame médico admissional.

2.2 LEGISLAÇÃO

No Brasil a inclusão de pessoas com deficiência está prevista por meio de várias Convenções e Leis, tanto internacionais como nacionais. A seguir, serão apresentadas algumas delas. O artigo 3º da Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência assegura que:

As pessoas com deficiência assistem o direito inerente a todo e qualquer ser humano respeitado, sejam quais forem seus antecedentes, natureza e severidade de sua deficiência. Elas têm os mesmos direitos que os outros indivíduos da mesma idade, fato que implica desfrutar de vida decente, tão normal quanto possível (BRASIL, 1975).

Dessa forma, o artigo citado acima prevê que as pessoas com deficiência sejam tratadas de maneira igualitária em relação às oportunidades, que possam ter uma vida digna como todo ser humano, independente da deficiência que possui. No Brasil também existe um Estatuto da Pessoa com Deficiência, que está previsto na Lei 7853/89, em seu artigo 2:

Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao

lazer, previdência social, ao amparo à infância e a maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico (BRASIL, 1989).

O artigo acima dá ao poder público e seus órgãos competentes a responsabilidade de assegurar que a pessoa com deficiência tenha condições para viver com acesso aos seus direitos básicos previstos na Constituição. Ainda no artigo 2, parágrafo único, III-d, no que diz respeito à área do trabalho e da formação profissional:

A adoção de legislação específica que discipline a reserva de mercado de trabalho, em favor das pessoas portadoras de deficiência, nas entidades da Administração Pública e do setor privado, e que regulamente a organização de oficinas e congêneres integradas ao mercado de trabalho, e a situação, nelas, das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 1989).

Além de prever a reserva de vagas no mercado de trabalho, tanto na Administração pública como no setor privado, a legislação também prevê a criação de meios para a viabilização da formação profissional da pessoa com deficiência, por meio de oficinas. A Lei 7853, criada em 1989, só foi regulamentada dez anos depois, por meio do Decreto 3298/99, em seu artigo 2º que a regulamentou no Brasil. Já a Lei Federal nº 8213 de 24/07/1991, conhecida como Lei de Cotas, em seu artigo 93, assegura o direito ao trabalho para a pessoa que possui deficiência por meio da reserva de vagas de emprego para pessoas com deficiência (habilitadas) ou que sofreram acidentes de trabalho, beneficiárias da Previdência Social (reabilitadas). O quadro 1 demonstra como funciona a Lei de Cotas, ou seja, a necessidade da reserva de vagas em relação ao número de empregados que a empresa possui:

Quadro 1 – Percentual PCD

“A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:	
Quantidade de empregados	Percentual de PCD
I - até 200 empregados	2%
II - de 201 a 500	3%
III - de 501 a 1.000	4%
IV - de 1.001 em diante	5%

Fonte: BRASIL, 1991

Esse mesmo artigo ainda prevê a proibição de qualquer ato discriminatório relativo a remuneração ou critério para admissão no emprego em virtude da deficiência (BRASIL, 1991). Por

isso, é extremamente importante que haja uma análise da vaga que será aberta, dos currículos recrutados e um planejamento efetivo da vaga, do processo seletivo e da admissão em si.

Além de contratar profissionais com deficiência, a Convenção 159 da Organização Internacional do Trabalho OIT, determina que: “Pessoas com deficiência devem desfrutar com equidade das oportunidades de acesso, sempre que possível, deve corresponder à sua própria escolha e trazer qualidade de vida sustentável” (BRASIL, 1983).

A fiscalização da Lei de Cotas é realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, através de um auditor fiscal, que verifica direta ou indiretamente, se a empresa com 100 ou mais empregados está cumprindo a cota legal, entre 2 a 5% de PCD no seu quadro de colaboradores.

A Instituição Normativa 20, publicada no Diário Oficial da União, em 29 de Janeiro de 2001, determina que para realizar o cálculo das cotas é necessário considerar o número total de empregados da empresa, ou seja, da matriz mais as filiais. A fiscalização é realizada na matriz, no entanto, esses profissionais PCD poderão estar distribuídos nas filiais também (BRASIL, 2001), e o não cumprimento da cota acarreta em penalização à empresa por meio de pagamento de multa por infração.

Para que o trabalhador seja considerado PCD é necessário, além dos documentos de admissão, que o mesmo tenha em sua pasta funcional, um laudo médico que caracterize a sua deficiência ou um certificado de reabilitação profissional emitido por médico da Previdência Social. Além disso, deve haver um atestado de saúde ocupacional que ateste a aptidão do trabalhador para a função que está sendo contratado e a formalização de seu consentimento com relação a se tornar pública a sua condição de pessoa com deficiência – PCD. No anexo I, segue modelo de atestado fornecido pelo MTE.

A Lei 8213, em seu artigo 93, afirma que:

A dispensa de trabalhador reabilitado ou de deficiente habilitado ao final do contrato por prazo determinado de mais de 90 dias, e a imotivada no contrato por prazo indeterminado, só poderá ocorrer após a contratação de substituto de condições semelhante (BRASIL, 1991).

Sendo assim, a empresa que realizar o desligamento de um colaborador com deficiência, seja por parte da empresa ou por pedido de demissão, deverá realizar imediatamente a substituição da vaga por outra pessoa com deficiência sob pena de pagamento de multa caso isso não aconteça.

2.2.1 Acessibilidade

Acessibilidade é um termo bastante amplo, mas em geral, significa promover condições para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, dos mobiliários e equipamentos, das edificações, dos serviços de transporte, dos sistemas e meios de comunicação e informação pela pessoa com deficiência.

Sasaki (2010), afirma que existem seis dimensões que contemplam a acessibilidade plena: Arquitetônica – sem barreiras ambientais físicas; Comunicacional – sem barreiras na comunicação interpessoal; Metodológica – sem barreiras nos métodos e técnicas do dia a dia; Instrumental – sem barreiras nos instrumentos e utensílios; Programática – sem barreiras invisíveis embutidas em políticas; Atitudinal – sem preconceitos, estigmas e discriminações.

Ao contratar uma pessoa com deficiência a empresa deverá estar ciente de que para promover a inclusão precisa dispor de recursos que facilitem a rotina de trabalho do seu colaborador, realizando adaptações não só nas instalações físicas e ambientais, mas também nas rotinas e operações de trabalho.

2.3 INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Conforme Sasaki (2010), ao longo dos anos as pessoas que possuíam algum tipo de deficiência foram tratadas como “os inválidos” ou “os incapacitados” (até aproximadamente 1960), “os defeituosos” ou “os deficientes” (de 1960 até 1980), “pessoas deficientes” (de 1981 até 1987), “pessoas portadoras de deficiência” (de 1988 até 1993, mas ainda utilizado erroneamente), “pessoas com necessidades especiais” ou “pessoas especiais” (de 1990 até hoje utilizado erroneamente), ou seja, tratamentos esses que não refletem a condição real de cidadãos, tanto com direitos como também com deveres.

Historicamente, a pessoa com deficiência que antes era vista como um sujeito passivo, que precisava de cuidados e proteção, atualmente está sendo vista como alguém que sim, é ativo e pode fazer parte do contexto e ter participação na sociedade, inclusive no mercado de trabalho. Considerando essa evolução, o termo mais apropriado e utilizado no presente trabalho é pessoa com deficiência - PCD.

Ainda, de acordo com Sasaki (2010), o nome “pessoa” vem em primeiro lugar porque destaca a condição primeira de um sujeito (pessoa) de direitos, como qualquer outra pessoa, para depois ser complementada com o nome “deficiência”, que vem acompanhada da preposição “com” para não

esconder a sua condição de ter uma deficiência, e ao mesmo tempo, valorizar as diferenças, as necessidades decorrentes da deficiência, mostrando com dignidade a realidade da deficiência.

A inclusão de pessoas com deficiência ou inclusão de PCD no mercado de trabalho faz parte de um contexto de inclusão social, constituindo-se em um processo desafiador em que todos são responsáveis.

A contratação de pessoas com deficiência nas empresas é o início de um processo de inclusão, mas não significa a real concretização da inclusão de PCD. É necessário refletir se estão sendo asseguradas as condições para que as pessoas com deficiência possam desempenhar satisfatoriamente suas tarefas, manter sua empregabilidade e ter possibilidades de crescimento profissional.

A Convenção 159 da Organização Internacional do Trabalho OIT recomenda aos seus países membros que considerem o “objetivo da readaptação profissional, que é permitir que pessoas com deficiência consigam e mantenham um emprego conveniente e progridam profissionalmente, e facilitar sua inserção ou sua reinserção na sociedade” (BRASIL, 1983).

De acordo com a pesquisa realizada por Pinheiro e Dellatorre (2015), “as organizações ainda têm receio em contratar e aceitar pessoas com deficiência para fazer parte de seu quadro de funcionários”. Os motivos que contribuem para esse receio são principalmente a falta de conhecimento do potencial das pessoas com deficiência, que acaba impedindo ou dificultando essas contratações, aliado também às necessidades de adaptações arquitetônicas e funcionais.

3 Resultados e Discussões

Para a realização da pesquisa foram convidados a participar da pesquisa as 22 pessoas com deficiência contratadas na Cooperativa, sendo que foi considerado como universo, as 17 pessoas que retornaram os questionários respondidos.

É de conhecimento geral que as pessoas não vivem isoladas e nem são autossuficientes, pois estão continuamente se relacionando com outras pessoas e ambientes a fim de vivenciarem uma variedade de situações, para satisfazer suas necessidades físicas e emocionais. Daí a importância de se analisar o comportamento e o relacionamento dentro do ambiente organizacional, especialmente no que se refere à inclusão.

Por meio da pesquisa foi possível analisar se os respondentes se consideram incluídos no ambiente de trabalho, seu grau de satisfação e expectativas, e outras variáveis que afetam direta ou indiretamente o seu trabalho. O termo favorabilidade será utilizado para se referir as respostas que

são consideradas positivas ou favoráveis e o termo desfavorabilidade para as questões cujas respostas indiquem a não aceitação da frase afirmativa do questionário.

O item da pesquisa que resultou no menor índice de favorabilidade pelos respondentes está relacionado à formação profissional, Das 17 pessoas entrevistadas, apenas 1 delas está cursando pós-graduação, e a maioria 47,1% possui graduação completa, conforme gráfico acima. Sobre isso, um dos entrevistados complementou: “Acho que minha formação está adequada, mas preciso continuar estudando”.

Gráfico 1 – Formação profissional e adequação de trabalho



Fonte: Dados da pesquisa

A maioria dos entrevistados 41,2% acredita que a sua formação profissional está adequada ao trabalho que realiza diariamente. Enquanto que 17,6%, que foi maior índice de desfavorabilidade da pesquisa, discordam dessa afirmação, por motivos como a necessidade de retomar os estudos, ou mesmo estar atuando em área divergente de sua graduação. Um dos respondentes que foi desfavorável à afirmação justifica sua resposta dizendo: “Acho que minha formação profissional está acima do que é necessário para o meu trabalho”.

Gráfico 3 – Condições de trabalho



Fonte: Dados da pesquisa

Os índices com as maiores favorabilidades na pesquisa dizem respeito à comunicação– com a frase “Recebo todas as informações necessárias para realizar minhas atividades no trabalho”,

adaptação e condições de trabalho– na frase “Sinto que tenho boas condições para a realização das minhas atividades diárias no trabalho” e apoio do gestor para alguma adaptação – na frase “Recebo apoio do gestor quando preciso de alguma adaptação ou mudança no fluxo de trabalho”, todas com um resultado de 70,6% de concordância, ou seja, 12 respondentes concordam com as afirmações, e ainda, 23,5% concorda totalmente, o que eleva a favorabilidade das questões para 94,1%. Um dos respondentes justifica sua resposta dizendo “Temos muitas oportunidades de treinamento na Cooperativa e a comunicação é clara e objetiva”.

Gráfico 4 – Realização profissional



Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que 88,2% dos PCDs entrevistados vêem o trabalho com um significado positivo, sendo que 58,8% concorda e 29,4% concorda totalmente que o trabalho está diretamente relacionado à satisfação pessoal, bom relacionamento e boas perspectivas de futuro.

Obteve-se o mesmo percentual de concordância de 88,2% de favorabilidade dos respondentes no item “Me sinto satisfeito com as habilidades e experiências que tenho adquirido no meu trabalho”, demonstrando o quão satisfeitos os PCDs entrevistados estão sentindo-se em relação às atividades realizadas.

Aliado à classificação (resposta) que os PCDs realizaram sobre as frases do questionário apresentado, alguns complementaram as afirmações propostas afirmando sua opinião, conforme respostas descritas abaixo:

Sujeito A: “São sete anos na cooperativa e nesse tempo adquirimos habilidades e experiências necessárias para realizar um bom trabalho e também para não repetir erros que às vezes cometemos”.

Sujeito B: “Aprendo coisas novas todos os dias, isso me dá ânimo para acordar todo dia com mais vontade de vir trabalhar”.

Sujeito C: “A cada dia aprendo algo novo, isso vai somando no meu dia-a-dia, adquirindo experiências e habilidades para o meu trabalho”.

Gráfico 5 – Respeito e apoio dos colegas



Fonte: Dados da pesquisa

O índice de favorabilidade para respeito e apoio dos colegas de trabalho foi de 94,2% conforme o gráfico acima, revelando que a maioria dos entrevistados sente-se incluído na sua equipe de trabalho, com possibilidades de relacionamento interpessoal.

Nas justificativas das respostas os PCDs demonstraram o significado positivo que o trabalho tem para eles, representando uma oportunidade de crescimento pessoal, fazendo-os sentirem-se valorizados, úteis e motivados a buscar conhecimentos. Uma pessoa respondeu: “A realização profissional passa por diversos fatores, me sinto feliz em trabalhar aqui e com esta equipe”. Outra resposta foi: “O respeito e o apoio é algo muito presente no nosso trabalho”. De acordo com Wagner (2006), o trabalho contribui na vida da pessoa com deficiência, pois quem trabalha torna-se uma pessoa integral, com limitações, mas também com capacidades.

Outros fatores que ocorrem na prática da Cooperativa e que por vezes dificultam contratar um PCD é a falta de qualificação profissional para a inserção no mercado de trabalho, a falta de formação superior completa ou em andamento, que é um pré-requisito para todas as posições (cargos). Também pode-se destacar a proteção social amparada pela Constituição Federal para as pessoas com deficiência, que recebem um salário mínimo como auxílio do governo e muitas vezes preferem não arriscar-se no mercado de trabalho por receio de perder o benefício, tanto a própria pessoa como a sua família, que muitas vezes influencia a sua decisão.

A inclusão de PCD deve ter início já no momento do planejamento e abertura da vaga, na análise das pessoas recrutadas e na realização do processo seletivo, que devem estar aderentes ao que a empresa espera no momento da contratação.

A cota de PCD na Cooperativa atualmente está cumprida e o cumprimento total da cota só ocorreu após uma ação intensa da área de Gestão de Pessoas junto aos gestores, onde foi apresentado os dados que já vinham sendo realizados sobre a inclusão e os profissionais contratados. Na época, a cota não estava preenchida, mas já existiam algumas ações para isso acontecer, como conversas nas visitas pontuais aos gestores, participação em palestras, realização de cursos sobre o tema.

A inclusão já vinha ocorrendo em um ritmo lento, porém com o apoio da alta liderança a ação ganhou o estímulo dos gestores, que acabaram influenciando de maneira positiva também os colaboradores e todos iniciaram uma prospecção de currículos de PCD para realização de processos seletivos.

A área de Gestão de Pessoas passou a contatar clínicas de fisioterapia e reabilitação da região, fazer contato com universidades e demais entidades na busca de currículos potenciais. Também houve a divulgação de vaga em jornais e a solicitação de currículos de pessoas conhecidas aos colaboradores.

Houve um trabalho intenso de processos seletivos para a avaliação desses profissionais e então no ano de 2015 foi atingida a meta de cumprir com a exigência legal no número de PCD contratados. O trabalho de prospectar e avaliar candidatos com deficiência continua a acontecer, para que possamos ter pessoas avaliadas e indicadas, caso ocorra o desligamento de algum PCD para a imediata substituição do mesmo, conforme previsão legal.

A inclusão de PCD já vem ocorrendo na Cooperativa, principalmente com a aceitação dos gestores em realizar os processos seletivos e as admissões que ocorreram nos últimos dois anos, porém muito se tem a avançar nesse assunto, em especial no acompanhamento inicial desses profissionais junto ao gestor e a equipe de trabalho.

A partir da análise dos resultados, constroem-se algumas sugestões sobre como otimizar essa relação de trabalho entre as PCD e a organização, destacadas no quadro 2.

Quadro 2 – Sugestões de Ações

SUGESTÕES DE AÇÕES NO ÂMBITO DA INCLUSÃO DAS PCD VISANDO O DESENVOLVIMENTO
<ul style="list-style-type: none">• Ver primeiro a pessoa, antes de olhar para a sua deficiência para que assim, não só se cumpra a legislação, mas também se incentive a prática da valorização das pessoas;• Acreditar que a pessoa com deficiência tem potencial, conhecer a sua formação, suas habilidades e suas competências;• Alinhar as expectativas da pessoa com deficiência em relação ao trabalho e à Cooperativa;• Identificar com precisão se será necessário realizar adaptações de qualquer ordem, instalações físicas, horários, processos, entre outros;

- Realizar um estudo da viabilidade de adaptações necessárias com o futuro gestor dessa pessoa, com o apoio de um profissional qualificado (fisioterapeuta ou terapeuta ocupacional);
- Conhecer detalhadamente a vaga que está aberta, não só ser uma vaga de PCD, mas uma vaga que irá somar ao trabalho da equipe;
- Alinhar as expectativas do gestor e da equipe de trabalho, esclarecer as formas de inclusão de PCD, de modo que sejam adequadamente aproveitadas, tendo funções compatíveis com seu perfil, suas competências e deficiência;
- Realizar uma preparação e sensibilização com a equipe, falando sobre inclusão e fornecendo dicas e exemplos de convivência;
- Realizar um apoio inicial bem presente junto ao gestor e a pessoa com deficiência que foi contratada;
- “Trazer o tema à mesa”, não só nos momentos que é necessário contratar PCD, mas também nas reuniões, ou com palestras, informativos por e-mail, conteúdos novos nos canais de comunicação da empresa;
- Estimular as pessoas a se conhecer melhor, quebrando tabus e paradigmas relacionados à deficiência;

Fonte: Elaborado pelas autoras

Conclusão

Através da pesquisa desenvolvida junto aos profissionais com deficiência na Cooperativa pretende-se que os resultados obtidos possam contribuir para uma tentativa de preencher a lacuna que existe entre a simples contratação para o cumprimento da cota legal e a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Este estudo também possui o objetivo de que essa reflexão possa servir para aprimorar a visão das pessoas, tanto as que convivem com uma pessoa que possui deficiência, como as que vierem a conviver, nos mais diversos setores da sociedade, como trabalho, escola e convívio social.

Vivemos em um ambiente de grande competitividade entre as pessoas, e estar aberto para a inclusão de PCD é principalmente acreditar no potencial de cada um, de que todas as pessoas têm a aprender mas também a ensinar. Essa crença deve ser estimulada em todos os locais, mas principalmente no mundo do trabalho, para que além de contratar se possa também “acreditar” no potencial das pessoas, isso porque considerando as relações sociais das pessoas com deficiência, o que decide o desenvolvimento de uma pessoa não é apenas a deficiência em si, mas também as consequências sociais, a sua realização psicossocial. Um ambiente favorável para a inclusão nem sempre exclui totalmente as dificuldades, mas objetiva superar as dificuldades que a deficiência cria.

Diante dos resultados obtidos é possível constatar que na Cooperativa, apesar de a inclusão só ter alavancado após a ação da área de Gestão de Pessoas, hoje a inserção dos 22 profissionais ocorreu e a inclusão vem sendo desenvolvida cada vez mais, sendo em alguns casos mais presente, em outras menos, visto que os PCDs estão lotados em diversas agências, cada qual com a sua realidade.

Percebeu-se que as pessoas contratadas como PCD sentem-se muito gratas pela oportunidade de trabalhar, tendo surgido isso em várias respostas, pois para muitas delas trabalhar e ter uma vida

profissional é a realização de um sonho. As respostas relacionadas às condições físicas e adaptações para o trabalho também foram muito positivas, o que reflete o investimento que a Cooperativa realiza para os colaboradores, independentemente de ter ou não uma deficiência.

Com essa pesquisa conclui-se que realizar a inclusão de pessoas com deficiência na Cooperativa é um desafio que já iniciou mas tem muito a desenvolver, já que a inclusão de PCD ajuda a manter um bom ambiente organizacional, que aliado a outros fatores, como clima organizacional, desempenho, qualidade dos produtos e serviços oferecidos, entre outros, é importante para que se continue atendendo as expectativas tanto dos colaboradores como dos associados, garantindo assim a evolução e o crescimento contínuo da Cooperativa.

Diante do contexto em que ocorreu a pesquisa e da possibilidade de contínua melhoria nos processos de inclusão de pessoas com deficiência, sugere-se que sejam realizados trabalhos futuros, abordando-o sob outros olhares teórico-metodológicos: relacionamento com a equipe, papel do gestor na inclusão, avaliação do desempenho dos PCDs, processos seletivos, entre outros, focando na importância dessa abordagem para a temática do desenvolvimento a partir dessas ações a partir de ações de participação social e econômica.

Referências

ANACHE, Alexandra A. **O deficiente e o mercado de trabalho: concessão ou conquista?** Revista Brasileira de Educação Especial, Piracicaba, 1996. Disponível em: <www.abpee.net/homepageabpee04_06/artigos_em_pdf>. Acesso em: 28 de Fev de 2017.

BRASIL. **Decreto Federal nº 3298 de 20 de Dez. de 1999 - Planalto.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3298>. Acesso em 26 de Out de 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 8213 de 24 de Jul. de 1991 - Planalto.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213>. Acesso em 26 de Out de 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 7853 de 1989 - Planalto.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3298>. Acesso em 26 de Out de 2016.

BRASIL. **Convenção 159 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, 1983.** Disponível em: <portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def897.pdf>

Acesso em 27 de Out. de 2016.

BRASIL **Instrução normativa 20, publicada no Diário Oficial da União, 29 de Jan. de 2001.** Disponível em: <portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def754.pdf>

. Acesso em 27 de Out. de 2016.

BRASIL. **Resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 9 de dez de 1975 - DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS DEFICIENTES.** Disponível em: <portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf>

Acesso em 02 de Out. de 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. Ed. São Paulo: Atlas. 2010.

HAIR Jr., J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração.** Porto Alegre: Bookman, 2005.

MELLO, Carlos (Org.). **Métodos quantitativos: pesquisa, levantamento ou survey.** Aula 09 da disciplina de metodologia de pesquisa na UNIFEI. Disponível em: <http://www.carlosmello.unifei.edu.br/Disciplinas/Mestrado/PCM-10/Slides-Mestrado/Metodologia_Pesquisa_2012-Slide_Aula_9_Mestrado.pdf>. Acesso em 20 de Jan 2017.

PAGNUSSATT, Alcenor. **Guia do Cooperativismo de Crédito: organização, governança e políticas corporativas.** Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2004.

PINHEIRO, Leticia R. S.; DELLATORRE, Rochele. **Desafios da Inclusão de Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho; um estudo sobre a percepção dos envolvidos.** Revista *Perspectiva*, 148, 2015.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos.** 8ª ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de Crédito: instrumento de organização econômica da sociedade.** 2ª edição. Porto Alegre: Riegel, 2002.

SIT, Secretaria de Fiscalização do Trabalho. **A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.** Brasília, SIT – TEM, 2007.

WAGNER, Carlos. **Inclusão: o mercado de trabalho para pessoas com necessidades educativas especiais.** Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2006. Disponível em www.scielo.org/cgi-bin/wxis.exe/applications/scielo-org. Acesso em 27 de Fev de 2017.

MATO QUEIMADO: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO SOCIAL

Luciana Scherer⁷⁶

Edemar Rotta⁷⁷

Jorge Schommer⁷⁸

Louise de Lira Roedel Botelho⁷⁹

Resumo:

A gestão social é um processo gerencial no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Esse modelo de gestão, procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico. Sendo assim, o significado adotado associa a gestão social à possibilidade de gestão democrática e participativa no espaço público. Mato Queimado, um município de pequeno porte, localizado no interior do Estado do Rio Grande do Sul, possui uma história peculiar. Desde a sua emancipação, em 2000, não realizou a experiência de uma disputa eleitoral típica e adotou o consenso como estratégia para o processo de tomada de decisão municipal, caracterizando uma prática de Gestão Social. Este texto visa analisar a experiência concreta desse município no tocante aos princípios da gestão social. Para tanto, utilizou-se da pesquisa interpretativista com abordagem qualitativa. Como resultados, verificou-se que é fundamental para a gestão social o processo de cidadania deliberativa do município, além disso o texto apresenta destaque para a importância das redes de relações na construção de um espaço público para a gestão social, e o surgimento de um movimento de emancipação dos envolvidos e do próprio município o qual retrata uma espécie de negação do modelo existente na cidade-mãe. Espera-se que este estudo, sirva de subsídio para novas pesquisas com a temática da gestão social na esfera pública.

Palavras chave: Gestão social; administração municipal; Mato Queimado; deliberação democrática.

Introdução

A administração pública tem se constituído como uma área de estudos interdisciplinar, que mobiliza pesquisadores das mais diversas ciências, em especial as ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, na tentativa de compreender o universo que a envolve, propondo alternativas para os problemas evidenciados e apontar caminhos para uma relação profícua entre Estado, Sociedade e Mercado.

A tradição de estudos nesta área evidencia que, a partir da segunda metade do século XX, consolida-se a compreensão de que a administração pública requer um instrumental teórico-prático

⁷⁶Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Mestra em Ciências Sociais pela PUCRS, Administradora pela UFRGS. Professora da URI, Cerro Largo Mail: lucianascherer@yahoo.com.br

⁷⁷Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFFS, Cerro Largo. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado, – PUCRS. Mail: erotta@uffs.edu.br

⁷⁸Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Graduado em Administração (URI). Professor da URI, Cerro Largo. Mail: schommerjas@gmail.com

⁷⁹Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPEGC) pela UFSC. Mestrado e Doutorado no mesmo programa. Professora da UFFS, Cerro Largo. Mail: louisebotelho@uffs.edu.br

específico a fim de entender suas características, relações e interesses em jogo, bem como possibilitar referenciais capazes de responder aos grandes desafios que a mesma enfrenta, quer provenientes do seu contexto interno, externo e das diversas ciências no cenário contemporâneo (DOWBOR, 2001; ROTTA, 2016).

Este instrumental teórico-prático que vem se constituindo, aponta para a necessidade de superar a mera aplicação dos princípios da gestão empresarial privada, caminhando para o que muitos⁸⁰ vem chamando de “gestão social”. Este texto visa contribuir nesta construção analisando a experiência concreta de um pequeno município brasileiro localizado no interior do Estado do Rio Grande do Sul, Mato Queimado, que tem procurado implantar, desde a sua instalação, em 2001, uma proposta de gestão que se aproxima muito dos princípios da gestão social.

O texto está organizado em três partes. Na primeira apresentam-se as características sócio históricas e o perfil atual do município de Mato Queimado. Na segunda, trabalham-se os princípios básicos da gestão social. Na terceira, analisa-se a proposta implantada, com o intuito de identificar possíveis vínculos com concepções e práticas emanadas dos pressupostos da gestão social. Por fim, apontam-se algumas considerações finais provenientes do estudo realizado.

1 Mato Queimado: características sócio históricas e perfil atual

Mato Queimado tem sua origem ligada ao processo de recolonização do antigo território missionário, iniciado na segunda metade do século XIX, após a troca definitiva, entre Portugal e Espanha, do território das Missões pela Colônia de Sacramento. Com a desagregação da experiência missionária, o território passa a ser objeto de disputa entre fazendeiros, caboclos e “colonos imigrantes”. Nas primeiras décadas do século XX, a área hoje pertencente a Mato Queimado recebeu imigrantes, em sua maioria de origem alemã, provenientes das Colônias Velhas⁸¹ e da vizinha Colônia Serro Azul (atual Cerro Largo), consolidando um modelo de ocupação com base na pequena propriedade (entre 20 e 30 hectares) de economia familiar, na agropecuária, no pequeno comércio, na agroindústria tradicional e na formação de comunidades na área rural, o que permanece como uma de suas marcas características até o período atual, pois mais de 70% de sua população ainda reside na área rural.

Os primeiros passos na formação e desenvolvimento da comunidade que hoje abriga a sede do município ainda se dão como vila pertencente ao município de São Luiz Gonzaga, na primeira

⁸⁰ Para um panorama deste debate pode-se consultar Caçado, Tenório e Pereira (2011).

⁸¹ Termo utilizado para definir as primeiras colônias alemãs do estado do Rio Grande do Sul, localizadas no vale do rio dos sinos, hoje São Leopoldo, Montenegro e São Sebastião do Caf.

A economia do município está centrada na produção agropecuária, com destaque para a produção de grãos (soja, milho e trigo), leite, suínos e aves. A pequena indústria, o comércio e a prestação de serviços giram em torno das necessidades da agropecuária e dos serviços públicos. O Produto Interno Bruto (PIB) somou, em 2014, a cifra de R\$ 44.578.000,00 e o PIB *per capita* a cifra de R\$ 24.655,89 (FEE, 2017)⁸².

As características socioeconômicas geram uma formação social com índices de distribuição de renda bem acima da média estadual (Índice de Gini de 0,43 na comparação com os 0,54 registrados no RS e os 0,53 no Brasil, em 2010)⁸³, assim como indicadores bastante expressivos nas áreas de saúde (expectativa média de vida de 77,2 anos na comparação com os 75,4 registrados para o RS e os 73,9 para o Brasil, em 2010) e educação (fluxo escolar por faixa etária e anos de estudo da população adulta)⁸⁴. Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano situaram Mato Queimado, em 2010, como um município na faixa de Alto Desenvolvimento Humano (IDHM entre 0,700 e 0,799), com indicador de 0,717. A dimensão que mais contribuiu para situar o município nesta faixa foi a longevidade (0,870), seguida da renda (0,702) e da educação (0,603). Os grandes desafios que ainda persistem na área da educação são a superação do analfabetismo e a expansão dos indicadores de conclusão do ensino médio e acesso ao ensino superior.

2 Referenciais de Análise

A trajetória da Administração Pública Brasileira, para Freitas Junior (2009), pode ser descrita em quatro modelos: a Patrimonialista, a Burocrática, a Gerencialista e a Social. Nessa perspectiva, Martins (1977, apud FREITAS JUNIOR, 2009) refere que a administração pública patrimonialista era aquela utilizada já no período colonial, cuja administração estava assentada em um enorme aparelho estatal, composto por uma elite improdutiva, formada por antigos nobres. Esse modelo caracteriza-se pelo personalismo, pela propriedade privada e pelo nepotismo, cuja dissociação entre o público e o privado converge para o fortalecimento do poder pessoal e dos interesses próprios, em detrimento do coletivo.

A administração pública burocrática pode ser definida como um modelo em que vigora o princípio da competência, dada por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, hierarquia funcional, especialização profissional, jornada de trabalho definida e subordinação dos cargos às normas estabelecidas. Além disso, este modelo não está orientado para o atendimento às

⁸² Vide <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado>

⁸³ Vide http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mato-queimado_rs

⁸⁴ Vide <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Mato+Queimado>

necessidades dos cidadãos, preocupando-se essencialmente com o processo e os procedimentos para o desenvolvimento dos serviços públicos (FREITAS JUNIOR, 2009).

A administração pública gerencial (APG), introduzida no Brasil por Bresser-Pereira, em 1998, com a proposta de Reforma do Estado⁸⁵, buscava superar a visão simplista e mecanicista do modelo burocrático, tendo como objetivos centrais o enfrentamento da crise fiscal, a redução dos custos e a eficiência da administração dos bens, recursos e serviços inerentes ao Estado, protegendo-o contra os interesses do nepotismo e da corrupção (PEREIRA, WILHEIM, e SOLA, 1999).

Nesse período, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas, em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de outro regime de ação pública na esfera local, caracterizado pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

No entanto, estudos realizados por pesquisadores ligados à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), mais especificamente ao Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), constataram que a efetividade desta nova estrutura governamental só seria possível se estivesse aliada à cidadania deliberativa. Essas pesquisas apontaram para um novo modelo de gestão pública: a gestão social.

Para De Paula (2005, p. 115), “na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a dimensão sociopolítica” Dessa forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social, no presente e no futuro.

Por sua vez, Tenório (2008, p. 40) caracteriza Gestão Social como “o processo gerencial dialógico, cuja autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, em que procura-se atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico.” Portanto, a lógica que deve orientar a gestão é o diálogo em vista da construção coletiva, via consensos possíveis, das melhores soluções, de acordo com os contextos e interesses em jogo. A gestão social é orientada para o “entendimento dos participantes” e não apenas para a execução de fins previamente

⁸⁵ Referências básicas de debate em torno da proposta podem ser encontradas em Pereira, Wilhelm e Sola (1999).

estabelecidos por um pequeno grupo ou até mesmo pelas maiorias que controlam os empreendimentos, as instituições, os programas, os projetos e as políticas públicas. É necessária a articulação entre as necessidades administrativas e políticas postas pelas exigências da democracia e da cidadania, potencializando o saber e a competência técnica dos sujeitos.

Conforme Cançado, Tenório e Pereira (2016, p. 131) “a gestão social tem uma perspectiva ontológica nominalista, pois a tomada de decisão coletiva sem coerção tem como pressuposto a questão da intersubjetividade (transparência) e da construção da realidade a partir do entendimento”. Assim como é caracterizada pelo antipositivismo, pois pressupõe que a realidade social pode e deve ser construída no interesse dos seus membros e a partir de sua percepção; e pelo voluntarismo, pois a liberdade (ou autonomia) de escolha é condição necessária para este processo.

Quanto ao par gestão estratégica e gestão social, eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto, é um processo de gestão que prima pela competição, onde o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a cooperação o seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo — o indivíduo; na gestão social deve sobressair o diálogo — o coletivo. A definição de gestão social, portanto, vai estar apoiada na compreensão da inversão desses pares de palavras, bem como do conceito de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2006, p. 1146).

Com base nas afirmações de Tenório, entende-se que o fundamento epistemológico da gestão social baseia-se nas derivações conceituais da Escola de Frankfurt, mais precisamente na Teoria da Ação Comunicativa, proposta por Jürgen Habermas. Habermas (1987) pauta que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos à medida que o mundo da vida,⁸⁶ substância estruturante da razão da pessoa humana, é submetido à razão funcional mediante ações estratégicas (TENÓRIO, 1998).

O agir comunicativo funda-se no diálogo argumentativo, com vistas ao entendimento entre os sujeitos. Nele, “a verdade é a promessa de consenso racional, ou seja, não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica” (TENÓRIO, 1998, p. 126). A questão, portanto, não é o aspecto técnico da solução “mais adequada”,

⁸⁶ Os componentes estruturais do mundo da vida são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). “Chamo cultura ao acervo de saber, em que os participantes à comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo. Chamo sociedade as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais, assegurando com isso a solidariedade. E por personalidade entendo as competências que permitem a um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade” (HABERMAS, 1987a, Vol. II, p. 196).

mas o próprio processo através do qual se constrói, por meio do diálogo entre os agentes em condição de igualdade, soluções que representem os consensos construídos. Trata-se, enfim, da criação de estruturas de debate público democrático, capazes de possibilitar, através do diálogo, que a razão comunicativa se afirme diante da razão instrumental, produzindo soluções pactuadas no exercício autônomo da cidadania.

Habermas concebe a ação social a partir da interação comunicativa, marcada pelo duplo processo de (i) interpretação negociada de uma definição comum da situação e (ii) do entendimento linguístico daí decorrente. Na ação comunicativa os participantes, dentro de um procedimento argumentativo, estabelecem acordo comum sobre questões vinculadas à verdade, justiça e autenticidade. Esse acordo, formado com base numa pretensão de validade, é necessário, no ato comunicativo, para que qualquer dos interlocutores possa contestar, de maneira fundamentada, através de argumentos, a pretensão de validade alheia (FORESTER, 1994).

É possível apontar três características estruturantes da compreensão de gestão social. Em primeiro lugar, com forte influência de Habermas, tem-se o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no entendimento e no diálogo. Em segundo, percebe-se a transparência, do que decorre a necessidade de a linguagem ser acessível a todos os participantes. Por fim, vislumbra-se, como resultado, a emancipação humana, tendo em vista o amadurecimento dos atores envolvidos, decorrente da participação efetiva no processo decisório, ao mesmo tempo que é condição dele (OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010).

Tenório (2008, p. 158) ainda refere que é fundamental para a gestão social o processo de cidadania deliberativa, o qual significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Processos estes que exigem a participação consciente dos cidadãos, evidenciadas na compreensão do processo e não apenas na preocupação com o resultado. Quando uma pessoa ou grupo de pessoas age sem o entendimento das razões e consequências de seus atos, a participação é restrita, estabelecida em função de alguma espécie de relação de dominação, onde, a partir de algum tipo de poder persuasivo, determinado grupo impõe aos demais as decisões e os passos que devem ser seguidos. Nestas situações, a falta de senso crítico faz a participação pouco se distinguir do simples adestramento (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

Outra característica da participação consciente está na forma de assegurá-la. “Não há participação imposta, concedida ou doada” (DEMO, 1991, p. 35). A participação não pode ser forçada, nem aceita como donativo, sua legitimidade encontra-se na conscientização da sua

importância, na negociação de espaços para o seu exercício e no estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática. A ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos espaços participativos demandam tempo e uma ação continuada.

A participação, portanto, deve ser vista como o principal instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Contudo, para o alcance da cidadania plena, faz-se necessário a organização social e a participação política dos cidadãos nos diferentes espaços da esfera pública.

Fischer (2002, p. 27-28), por sua vez, aponta cinco proposições que estariam na base do que se entende por gestão social:

A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma carga potencial de conflito de interesses entre os atores envolvidos e o seu poder de decisão; a segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois a cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos; a terceira delinea o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados dentro da especificidade do campo, de prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações; a quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor; a quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Desta contribuição de Fischer (2002), dois aspectos podem ser destacados, para além dos já apontados anteriormente: a quarta e a quinta proposição. Na quarta proposição ele destaca a importância das redes de relações e da própria história pessoal do gestor. E na quinta, aponta a relevância do contexto cultural, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades. O estudo realizado sobre Mato Queimado aponta a relevância destes aspectos no “sucesso” da experiência de gestão realizada. Experiência esta que é detalhada na sequência, a partir dos relatos de quem a vivencia no dia a dia da sociedade local.

3 Mato Queimado e a construção de gestão social

Para as escolhas de como investigar as práticas que caracterizam a gestão social município de Mato Queimado, partiu-se do entendimento de que o método não é uma receita dada e acabada, mas sim um rumo, uma direção que se passa a seguir, dependendo do tema estudado e que a escolha dos métodos e abordagens usados na pesquisa evidencia as opções e intencionalidades dos pesquisadores. Assim, a pesquisa qualitativa mostrou-se bastante apropriada para esse estudo, já que

para empreender métodos qualitativos é preciso aprender a observar, registrar e analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas (LIEBCSCHER, 1998).

As questões teórico-metodológicas pautam-se, principalmente, nos seguintes pressupostos: uma pesquisa interpretativa no sentido de tentar entender as percepções dos atores públicos e privados sobre a maneira de administrar esse município. A metodologia utilizada foi a das ciências sociais, sendo o estilo qualitativo, com as seguintes técnicas: leitura e análise de documentos, entrevistas narrativas com os gestores e moradores desse município. Nesta pesquisa, as entrevistas surgiram como a oportunidade de descobrir indícios e explorar dimensões da realidade do município de Mato Queimado, a partir do referencial teórico aqui apresentado.

As entrevistas narrativas foram organizadas em três blocos temáticos: o primeiro pautado em questões relativas aos processos de discussão e espaços onde as pessoas conseguem manifestar as suas ideias, o segundo sobre a conduta dos gestores públicos e o terceiro, em relação a percepção dos resultados da gestão pública desses gestores legitimados por meio de consenso ao longo da existência do município.

O primeiro aspecto de análise que merece destaque é sobre o movimento de emancipação, e o que parece sustentar o consenso: uma negação do modelo existente na cidade-mãe. Segundo os entrevistados, a política em Caibaté é marcada – desde sempre e ainda hoje pela rivalidade partidária, dividindo a cidade em esferas muito bem definidas: quem é de um lado, não apóia o outro. Então, quando cogitou-se emancipar Mato Queimado, segundo as entrevistas, os moradores tinham em mente que ali as eleições não deveriam ser pautadas apenas em uma disputa política, mas em uma construção de ideias para que todos saíssem ganhando:

Quando então surgiu o movimento de emancipação aqui no território de Mato Queimado, uma coisa que sempre se falava é que aqui não poderia ter a divisão e as brigas que se tinha em Caibaté. Ninguém gostava daquilo. As pessoas pareciam querer alguma coisa diferente daquela briga político-partidária que conheciam nas campanhas anteriores. Aquilo é ruim, divide a comunidade. Divide todo mundo. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

E a partir dessa negação, surge a percepção sobre o consenso:

Eu nasci em Cerro Largo, mas moro aqui em Mato Queimado desde que casei, isso há 40 anos. Então eu morava, na verdade em Caibaté. Mato Queimado era Caibaté, então sei como era antes. O que eu acho, é que pra quem não é da política, assim como a maioria das pessoas, quem é povo e não tem partido, não vai ser prefeito ou vereador, ou vai ter algum cargo na prefeitura, acha é muito bom não ter essas disputas eleitorais. Era horrível antes de emancipar, ter que ficar ouvindo as brigas dos candidatos lá de Caibaté. A vontade era votar em nenhum, porque só tinha briga, antes e sempre. Não parecia que os candidatos queriam trabalhar para o povo, parecia bem mais só disputa de poder mesmo. Então, aqui não ter isso, é bom sim.

Eu acho que é bem melhor aqui do que nas outras cidades. **Entrevista 03 (Moradora, Dona de Casa)**

Ao longo das entrevistas narrativas, muitos posicionamentos dos entrevistados remetem à ideias e pressupostos da construção teórico-epistemológica sobre a gestão social. Destacam-se: as decisões tomadas no município; os espaços onde as pessoas podem manifestar opinião, ouvir e serem ouvidas; as redes, o relacionamento e a história do gestor; a confiança produzida pela administração pública e a necessidade de resultados positivos para a sustentação do modelo de consenso.

Sobre as decisões tomadas no município e os espaços onde as pessoas podem manifestar a sua opinião, ouvir e serem ouvidas:

Uma vez por ano, a gestão vai em cada comunidade e apresenta tudo que fez, todos os resultados, as dificuldades, as decisões tomadas. É um momento de falar mas também de ouvir, não é uma simples apresentação de realizações. Existe uma troca de informações. A comunidade ouve os resultados, as dificuldades da gestão, mas também fala, exige e ajuda com ideias. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

Claro que as decisões mais comuns são lá com o prefeito. A gente nem consegue conversar sobre tudo sempre. O que tem de bom é que sempre tem encontro para a prefeitura apresentar as coisas que faz. E aí quem tem interesse vai, pode escutar e ficar sabendo das coisas, e também pode dar seus “pitacos”. Eu acho que pelo menos uma vez por ano tem isso de virem apresentar as coisas, às vezes no clube, ou na escola, num lugar que a gente possa se reunir. **Entrevista 05 (Morador, Empresário).**

Até hoje as pessoas que entraram como prefeito sempre foram muito próximos e tranquilos para conversar. Não tem aquilo de ser uma autoridade, uma pessoa cheia que não quer saber da gente. Se precisar conversar, não tem problema. Até na missa a gente encontra o prefeito e pode perguntar uma coisa, ou dar uma opinião. Quem quer ter reunião, consegue. E quem quer ir nos conselhos, ou nos encontros pode conversar e perguntar. O que não pode é reclamar e não participar e dar opinião. Isso eu acho que é errado **Entrevista 06 (Morador, Agricultor).**

Uma coisa importante sobre a gestão ouvir as pessoas. Já aconteceu de cargos de confiança serem desligados da gestão pública municipal por pressão da comunidade. A comunidade não aceitou aquelas pessoas, e a partir das manifestações, foram desligados. E eram pessoas competentes, que tinham qualificação, mas a partir de manifestações da sociedade, a partir da pressão das pessoas, não foram aceitas. Aí tem que ouvir a população. Tem que legitimar o que o povo coloca para nós. **Entrevista 01 (Integrante do Movimento Emancipatório, Ex-Prefeito).**

A importância, colocada por Fischer (2000) sobre as redes de relações e da própria história pessoal do gestor destacam-se nas falas do gestor público, que demonstra preocupação com a imagem que passa para as pessoas, e sobre o fato de que, ao olhar no olho dos moradores para solicitar a confiança, precisa transmitir seriedade e compromisso com o município. Ainda nessas falas do gestor é possível identificar a perspectiva ontológica nominalista, destacada por Cançado, Tenório e Pereira (2016), no sentido que a construção do modelo acontece no contato entre as pessoas, no olho-no-olho, na relação entre gestor e moradora e, mais uma vez, na confiança mútua:

Aqui não tem campanha com comício, briga, material eleitoral. Aqui a campanha é feita com visita, casa a casa, onde a gente vai conversar com as pessoas, ouvir o que elas têm para dizer de bom ou de ruim. E as pessoas julgam, e julgam antes da campanha, quando os nomes são escolhidos, então eu preciso ser uma pessoa com amizade, respeito e preciso respeitar para que as pessoas possam confiar em mim e saber que meu compromisso é com o melhor para Mato Queimado. Assim eu preciso olhar no olho das pessoas, ter um bom relacionamento antes, durante e depois da escolha do nome. O gestor precisa ser próximo das pessoas. E eu não me vejo como uma autoridade acima de ninguém. Sou uma pessoa da comunidade que fui escolhido para estar na prefeitura como gestor. Essa é a relação que eu tenho, quero que as pessoas tenham confiança na gente. Mas para confiar, eu preciso ter um bom relacionamento com as pessoas, ouvir, prestar atenção. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito).**

Sabe outra coisa boa sobre não ter comício, campanha eleitoral como nos outros municípios? Eu não preciso prometer cargo para ninguém. E eu digo: não estou na prefeitura para isso! Me preocupo sim com o que as pessoas querem e o que pensam de mim, e como vão me ver, como vai ser minha história aqui. Eu não quero que as pessoas digam que eu fui aquele que ficou colocando gente na prefeitura porque era meu amigo ou do meu partido. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito)**

Ainda ligado a necessidade de relacionamento, é possível identificar em algumas falas a noção de confiança produzida pela administração em relação à população, e isso é um dos aspectos básicos da gestão social, em que o elo (e portanto a relação) do gestor com a população é sua aceitação e não o princípio da autoridade ou poder de mando, imposição, conforme Demo (1991) aborda a gestão social. Importante destacar ainda, que essa confiança, é atrelada, segundo as falas, tanto ao relacionamento do gestor, quanto a percepção dos resultados oferecidos:

Na verdade, falar em resultados da prefeitura sempre é complicado. Porque quando a gente fala sendo morador, sempre tem coisa para criticar, ou achar que pode ser melhor, ou que poderia ter mais serviços, mais coisa para a população. A gente sempre quer mais e melhor. E eu sinceramente, acho que o poder público poderia fazer mais e melhor. Mas se a gente comparar com outras cidades, acho que aqui é bom sim. Eu vou te contar uma história: Ano retrasado, um irmão meu, que mora em uma cidade vizinha, teve que fazer um tratamento de câncer, e no final do tratamento tinha que ir todos os dias para Ijuí fazer radioterapia. Isso durou uns 30 dias, mais ou menos. A prefeitura lá da cidade dele, não levava. Ele teve que se virar, um dia um filho levava, outro dia um vizinho, um dia um amigo, e assim por diante. Acho que se fosse aqui em Mato Queimado, a prefeitura ia dar esse transporte, ia levar a pessoa doente para fazer esse tratamento lá em Ijuí. E outra, se a prefeitura aqui não fizesse isso, a gente ia lá no prefeito e ia explicar a situação e acho que ele daria uma solução. Ele daria um jeito de atender esse morador. Afinal, é isso que a prefeitura tem que fazer. **Entrevista 04 (Moradora, Professora)**

A moradora, acima destacada, mesmo sem deixar de reconhecer aquilo que é positivo, tem muito clara a percepção crítica sobre os resultados oferecidos pela administração pública. Isso vai ao encontro da percepção do próprio prefeito sobre a necessidade de uma gestão pública com indicadores, e como as pessoas, de um lado depositam confiança, mas de outro cobram trabalho e resultado:

O que eu faço e apresento para a população é o que faz com que esse modelo de gestão se sustente. O que vale é o atendimento que a gestão pública oferece população. Se a população está satisfeita, aí o modelo funciona. Ninguém quer mudar o que está bom. A saúde é orgulho. Tem atendimento de tudo que é tipo, exames, etc. enquanto a população entender que a gente faz o melhor para todos. E as pessoas confiam, aceitam o consenso, cobram: querem sempre coisa melhor. Essa expectativa não para, é um círculo. **Entrevista 02 (Integrante do Movimento Emancipatório, Prefeito)**

Outra fala que é imbuída de uma percepção importante: de um lado a cobrança dos moradores, de outro o reconhecimento dos resultados e a confiança no gestor:

Olha, eu não ia querer ser prefeito nunca, porque o povo sempre acha que a prefeitura tinha que ser melhor. Mas pelo menos aqui, a gente não ouve falar em dívida da prefeitura, em falta de pagamento de funcionário, que não pode construir posto de saúde porque não tem dinheiro para pagar médico depois. Se eu vou no posto eu consigo uma consulta. Dentista eu tenho pela prefeitura também. Ganho remédio, se precisar. Se não tem remédio no posto, eu vou na farmácia e depois a prefeitura paga, a gente pode confiar que vai ter o remédio. Isso a gente tem que considerar como uma coisa boa que a prefeitura tem pro povo. **Entrevista 06 (Morador, Agricultor)**

Essa avaliação crítica sobre os resultados, polarizada de um lado sobre a alta expectativa da comunidade quanto aos serviços da administração pública, e de outro sobre a percepção de que, embora se espere sempre melhores resultados, mas que há que se reconhecer o que se tem de positivo remete a duas noções importantes da teoria de gestão social: primeiro, à percepção do Bem Comum (2008), e segundo, à participação consciente dos cidadãos, evidenciadas na compreensão do processo e não apenas na preocupação com o resultado (TENÓRIO, 2008). Já que sem essa percepção crítica daquilo que se faz, daquilo que se espera e daquilo que é possível realizar para na administração pública, pouco se diferenciaria de uma participação baseada em um adestramento (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

A realidade encontrada em Mato Queimado, como a única experiência onde, desde a sua emancipação, a disputa eleitoral é realizada via consenso, já que “a eleição, o voto nas urnas ocorre por mera formalidade imposta pela lei (Entrevistado 02)”, é um grande laboratório para se entender a gestão social, a confiança entre o gestor público e a comunidade, a relação entre a expectativa da comunidade e os resultados apresentados pela administração pública, a forma como as relações de disputa de poder são estabelecidas e muitas outras questões estudadas pelas ciências sociais.

É certo que o modelo é favorecido pelo pequeno tamanho do município, onde as pessoas conseguem ter contato umas com as outras, e, as vozes são passíveis de serem ouvidas, e nesse sentido perspectiva ontológica nominalista, destacada por Cançado, Tenório e Pereira (2016) faz-se possível de ser implementada. Mas observada nessa realidade, vai questão ali vai mais além do fato de Mato Queimado ser um pequeno município do interior, pois denota-se a disposição da comunidade na

construção desse modelo, na forma de relaciona-se com os gestores, na forma de cobrar resultados e na percepção da importância da construção do “Bem Comum”, como colocado por Tenório (2008), já que, há uma percepção muito clara que a disputa política da cidade-mãe, não é uma boa forma de se fazer política. Em Mato Queimado, segundo as investigações, a preocupação com a qualidade dos serviços prestados supera as disposições para a disputa eleitoral baseada em lados opostos.

Conclusão

Pensar em gestão social é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social (Gomes et al. 2008, p. 59). Nesse sentido, a gestão social ganha uma conotação ampla, não se restringindo à esfera público-governamental, embora para essa esfera tal conceito torna-se peculiar e estratégico para alguns municípios, por ora desafiador.

TENÓRIO (2006, p. 1146) argumenta que a gestão social é um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação, pautado por valores como a inclusão, a igualdade, o pluralismo, a autonomia e o bem comum. A gestão social constitui-se, portanto, em possibilidade concreta de gestão democrática participativa na definição dos problemas e das soluções vivenciados por uma comunidade ou organização específica.

Neste estudo, verificou-se que o caso do município de Mato Queimado mostra-se relevante devido aos acontecimentos e as suas características. Em Mato Queimado há a evidência de uma espécie de negação do modelo de gestão pública utilizado pela cidade-mãe (Caibaté), no intuito de se construir coletivamente uma nova proposta de gestão pública municipal. Verificou-se também através dos extratos das falas dos entrevistados que os próprios moradores aprovam esse modelo de gestão, fazendo-se partícipes do processo decisório e contribuindo com as demandas e cobranças para a administração pública do município.

Alguns aspectos característicos da teoria de Gestão Social são encontrados nas falas, tanto dos gestores públicos como dos atores integrantes da comunidade, o que levam a uma consideração preliminar sobre a relação do município com essa prática de administração pública:

1. A preocupação com o bem comum acima das disputas eleitorais;
2. A concepção crítica e madura sobre a expectativa da comunidade quanto aos resultados da administração pública e sobre o que é possível de realizar;
3. A relação do gestor público com a comunidade, no sentido de colocar-se próximo e acessível para ouvir e ser ouvido sobre as questões do município;

4. A preocupação do gestor público com a sua história e com a sua imagem junto à comunidade;
5. A necessidade de transparência e apresentações de resultados e discussões sobre as questões do município.

Diante da experiência em análise, coloca-se que Mato Queimado é um case de gestão pública social que merece ser analisado por diversos pontos de vista, em níveis epistemológicos e ontológicos, pois esta pesquisa limitou-se a tecer alguns apontamentos sobre a esfera social, muito embora sabe-se que é necessário a elaboração de pesquisas específicas no município no intuito de desvendar o próprio caso em estudo.

Referências

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, M; ABRAMOVAY, R. (Orgs.). Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001. p. 197-221.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico - 2010**. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 8 abril 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE – Cidades** – Rio Grande do Sul – Caibaté. Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=43_0330. Acesso em 8 abril 2017.

MATO QUEIMADO. **Histórico do Município**. Disponível em: <<http://www.matoqueimados.com.br/site/conteudos/765-historico-do-municipio>>. Acesso em: 30 março 2017.

WESZ, M. M. Caibaté – RS: Imigração e Missioneirismo. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, Suplemento especial – I EPHIS/PUCRS - 27 a 29.05.2014, p.737-754. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/download/19068/12127>>. Acesso em: 29 maio 2017.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, set, p. 681-703, 2011.

FORESTER, J. Teoria crítica e análise organizacional. **Plural**, v. 1, p. 131-148, 1994.

FREITAS JUNIOR, D. B. DE. **Avaliação Da Administração Pública Gerencial Em Municípios Por Meio De Indicadores**. 2009. 139 f. Dissertação (mestrado em administração) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2009.

GOMES, G. da S. et al. Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS. In CANÇADO, A. C. et al. (Org.) **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas-TO: Provisão, 2008b.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987. 2 v.

JACOBI, P. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LIEBSCHER, P. **Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program**. Library Trends, v. 46, n. 4, p. 668-680, Spring 1998.

OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teóricoconceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v.8, n.4, p. 613-626, 2010.

PAULA, A. P. P. DE. Administração Pública Brasileira Entre O Gerencialismo E A Gestão Social. Revista de Administração de Empresas , v. 45, p. 36–49, 2005.

PAULA, A. P. P. DE. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998a.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista Administração Pública**, v. 32, n. 5, set/out, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista Administração Pública**, v.31, n.4, jul/ago, p. 101-125, 1997.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) **RAP Rio de Janeiro** 40 (6): 1145-1162, Nov./Dez. 2006.

ROTTA, E. Gestão pública participativa e compromisso social: a experiência de gestão da Universidade Federal da Fronteira Sul. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**. Porto Alegre: SBEO/UFRGS, 19 a 21 de Outubro de 2016. Disponível em: <<https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo>>. Acesso em 01 jun. 2017.

PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J; SOLA, L (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

MULHERES NO COMANDO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA REGIÃO DAS MISSÕES

Louise Roedel de Lira Botelho⁸⁷
Luciana Scherer⁸⁸

Resumo: Ao longo dos tempos as mulheres têm perpassado por transformações quanto novas configurações de seu papel na sociedade. Com a entrada da mulher no mercado de trabalho, configuram-se também novas lideranças e novas formas de exercer poder. Elas passaram a ocupar cargos e funções até então desempenhadas exclusivamente por homens trazendo um novo dinamismo às organizações públicas. A evolução nos modelos gerenciais públicos tem permitido que um número cada vez maior de mulheres ocupem espaços na política, na gerência de órgãos públicos e no comando de gestão pública municipal. Embora o número de mulheres atuantes na política venha aumentando ao longo dos últimos anos ainda é sub-representado se comparado ao número de homens, e esse cenário é possível de ser verificado na Região das Missões, onde de 25 municípios – segundo a delimitação político-geográfica do Corede Missões, há apenas duas mulheres reeleitas para os cargos de prefeitas em seus municípios. O objetivo principal deste trabalho é compreender as trajetórias dessas 2 mulheres que se tornaram prefeitas na Região das Missões, no estado do Rio Grande do Sul através das experiências vividas das investigadas no exercício de suas funções gerenciais e políticas no setor público.

PALAVRAS CHAVE: Mulheres. Gestão Pública. Prefeitas. Liderança Feminina

INTRODUÇÃO

A trajetória da mulher na sociedade está cercada por diferentes transformações. Essas transformações geraram resultados no modo de vida feminino, sendo reflexos das construções sociais produzidas ao longo dos tempos. A sociedade, talvez por questões de garantir a própria sobrevivência da espécie humana, agregou à mulher o papel de cuidadora no ambiente familiar, essa função social da mulher esteve associada por muito tempo à função materna. À medida que a sociedade vai se transformando de uma era agrária para industrial, a função social da mulher vai se adequando aos novos modelos. Surge a emancipação feminina, ou seja, uma busca pela igualdade de gêneros, nas relações da esfera do trabalho. Todo esse novo contexto acaba por modificar as formas como homens e mulheres condicionam suas competências a serviço da sociedade e não apenas da família. A partir disso, as mulheres passam a pertencer à esfera pública do trabalho (FLETCHER, 2006). Como

⁸⁷ Administradora (UNIVALI). Mestra, Doutora e Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente no curso de Administração e no mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS – Cerro Largo. Mail: louisebotelho@uffs.edu.br

⁸⁸ Bacharel em Turismo (PUCRS) e Administradora (UFRGS). Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). Docente no curso de Administração da URI – Cerro Largo. Mail: lucianascherer@yahoo.com.br

resultado elas passaram adquirir direitos e autonomia financeira e a engendrar no mundo formal do trabalho, que durante muito tempo foi percebido socialmente como um universo de predomínio masculino.

Com a entrada da mulher no mercado de trabalho, configuram-se também novas lideranças e novas formas de liderar. Elas passaram a ocupar cargos e funções até então desempenhadas exclusivamente por homens (CUNHA; SPANHOL, 2014) trazendo um novo dinamismo às organizações públicas (SOUZA; SIQUEIRA; BINOTTO, 2011). Entende-se que estudar o fenômeno sobre as mulheres exercendo o cargo de eletivos em diferentes esferas públicas se apresenta como algo desafiador e necessário para a compreensão do próprio papel social que a mulher desempenha na atualidade, já que ainda é possível verificar traços de uma sociedade onde as mulheres lutam para conquistar seus espaços, suas posições e reconhecimento tanto na esfera pública como privada.

Na gestão pública talvez exerça um caso peculiar. Os processos de seleção, a influência política nas indicações, os problemas de descontinuidades derivados dos processos eleitorais trazem para esse cenário da participação feminina contornos ainda não suficientemente investigados. A evolução nos modelos gerenciais públicos tem permitido que um número cada vez maior de mulheres ocupem espaços na política e na gerência de órgãos públicos, tornando-se mais propensas a assumir cargos de maior responsabilidade e exigência técnica por seus méritos, seja por indicação ou eleição, contudo, ainda muito aquém da participação masculina (SOUZA, SIQUEIRA, BINOTTO, 2011). Salienta-se que embora o número de mulheres atuantes na política venha aumentando ao longo dos últimos anos ainda é sub-representado se comparado ao número de homens que exercem cargos políticos, podendo-se afirmar que o cenário político brasileiro ainda é marcado por traços de coronelismo masculino.

O objetivo principal deste trabalho é compreender as trajetórias das duas prefeitas que conquistaram, pioneiramente, a reeleição em seus municípios na Região das Missões do estado do Rio Grande do Sul através das experiências vividas das investigadas no exercício de suas funções gerenciais e políticas no setor público: a prefeita de Sete de Setembro, eleita em 2008, para a gestão 2009 - 2012 e reeleita em 2012 para a gestão 2013 - 2016, e a prefeita de São Paulo das Missões, eleita em 2012 para a gestão 2013 - 2016 e reeleita em 2016 para a gestão 2017 - 2020. Salienta-se que o presente estudo não pretende evidenciar a realidade de todas as mulheres na política, tampouco abordará o processo de ascensão das mulheres nesse setor, e sim, concentrar-se em compreender a vida de mulheres que escolherem trilhar suas trajetórias profissionais no comando da gestão pública

municipal em seus municípios, e para a partir daí, apresentar algumas realidades até então não discutidas.

Este estudo está dividido em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira apresenta as discussões teórico-epistemológicas sobre as mulheres e a representação política, através de apresentação de teorias e estudos já realizados acerca do tema. Na sequência são apresentadas as realidades das duas prefeitas, analisadas segundo suas próprias percepções.

Em relação à escolha metodológica, utilizou-se o paradigma humanista de pesquisa (HUGHES, 1980) o qual o designa como um estudo qualitativo de cunho fenomenológico (ROESCH, 1996; MINAYO, 1994), já que se pretende compreender a trajetória das prefeitas com *olhar subjetivo da realidade* (HUGHES, 1980). Trata-se também de uma pesquisa exploratória, com uma abordagem pautada tanto em esforços tanto epistemológicos quanto ontológicos. Epistemológicos no sentido da busca do conhecimento transitivo sobre prefeitas, dados disponíveis e estudos já realizados e publicados em livros, artigos e teses sobre a temática. Ontológico no sentido de um esforço de busca de conhecimento a partir da realidade do próprio “objeto” pesquisado, ou seja, as próprias prefeitas, com as suas histórias de vida, características, trajetórias, desafios e superações nessa carreira. Como procedimento de coleta de dados foi utilizado o modelo de entrevista em profundidade de Seidman (1998). Todas as entrevistas foram realizadas com agendamento prévio e no gabinete das entrevistadas, que foram gravadas e posteriormente transcritas.

Conhecer a participação da mulher na política limita-se pela dificuldade no processo de coleta de dados, já que esses se apresentam parcos e dispersos, e muito raramente consideram a distinção entre homens e mulheres eleitos. Ao recorrer aos sites do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) ou do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é possível encontrar algumas informações básicas, mas sempre bem mais ligados a perfil (nome, idade, formação, profissão, filiação partidária, etc). Na academia, alguns ensaios teóricos buscam algumas caracterizações, sejam em estados específicos ou sobre alguns contextos e perspectiva. Estudos um pouco mais aprofundados, baseados em uma perspectiva ontológica, que busca conhecer as especificidades dessa relação mulher e cargo político, ainda parecem ser raros, razão pela qual propõe-se o presente estudo como contribuição para o conhecimento dessa realidade.

1. Sobre Mulheres e o Comando da Gestão Pública Municipal

A condição milenar da mulher na sociedade influencia a caminhada e o papel da mulher na atualidade. A crença quase natural em nossa sociedade, de que o homem é superior à mulher, acaba

legitimando a discriminação (MORAES, 2004, p. 22). Nas esferas de representação política da sociedade, esse cenário também se manifesta. Dados referentes à participação de mulheres em esferas do governo mostram que elas continuam sendo sub-representadas, indicando que a desigualdade no campo político também pode ser reflexo de uma desigualdade nos campos cultural, social e econômico.

Em estudos sobre a participação da mulher na política brasileira, é possível destacar quatro momentos e acontecimentos importantes. O primeiro, é a conquista do voto feminino em 1932. O segundo é a emergência do movimento feminista da década de 70. O terceiro é a constituição de 1988, e por último, as cotas eleitorais para mulheres, que estabelecem os percentuais mínimos e máximos para cada sexo.

Mesmo com uma participação ainda pequena, é importante considerar o papel de agentes políticos femininos nos estudos sobre a atuação nos cenários políticos, sociais, culturais, ligando essas percepções ao universo feminino e ao desenvolvimento das regiões. Partindo da análise dos dados eleitorais e das discussões incitadas, sente-se a necessidade de compreender as mulheres prefeitas enquanto protagonistas em um processo de empoderamento social e político.

Blay (2015), em seu estudo sobre as prefeitas, concluiu que algumas características e situações aglutinam-se mutuamente, ou seja, há algumas características como relações familiares, personalidades e forma de ingresso na vida política definiram, para essa autora, a possibilidade de uma classificação geral baseada em três categorias: a Prefeita Coronel, a Prefeita Esposa e a Prefeita por Iniciativa Própria.

A Prefeita Coronel é aquela que, principalmente – mas não necessariamente - na ausência de um homem, assume a liderança da família, a direção dos negócios, do grupo político e da clientela, através da utilização de velhas práticas clientelísticas como as do "mandonismo". Em sua maioria pertencente às oligarquias locais, assim como os homens, é socializada para assumir a direção política do grupo familiar quando se faz necessário. As Prefeitas Coronel assumem a posição de líder na família, podendo essa posição ser obtida perante a sua família de origem como a estabelecida pelo casamento. Ao incorporarem essa liderança é possível que utilizem alguns traços comportamentais típicos masculinos e muitas vezes precisam convencer seus pares sobre a sua capacidade. Assim, a luta pela liderança começa em casa, no seu ambiente familiar.

A prefeita esposa é aquela que assume as funções do marido na política, em decorrência de algum impedimento de ordem legal, ou até mesmo pessoal, ou com o objetivo de continuar no controle do poder. Ainda, a imagem adquirida como "esposa de político", por meio de atividades

sociais ou assistencialistas, garante a constituição de uma base eleitoral que é sabiamente aproveitada. Assim, exercer o cargo é em verdade uma delegação do marido. Pode ocorrer que, quando é necessário tomar uma decisão importante para o município se consulta ao marido (BLAY, 2015).

Por fim, a “prefeita por iniciativa própria”, seria aquela que por suas próprias convicções e liderança construiu capital político suficiente para se eleger. Desse modo, esse terceiro grupo se distinguiria dos dois primeiros.

As características sistematizadas são apresentadas na figura 1.

Figura 1 – Tipologia das Prefeitas

TIPO DE PREFEITA	RELAÇÃO FAMILIAR E POLÍTICA	MOTIVAÇÃO PARA A POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS MARCANTES
Prefeita Coronel	Mais ligada a família de origem	Assume o papel político em função da ausência de uma figura masculina na família	Tende a assumir traços de masculinismo
Prefeita Esposa	Muito ligada a família de matrimônio	Assume o papel político em função de algum impedimento do marido político	Não adota traços de masculinismo, mas a relação com o marido é muito marcante, inclusive no dia-a-dia da política
Prefeita por Iniciativa Própria	A família – nem de origem, nem de matrimônio possui tradição de participação na política	Assume o papel político sem nenhuma influência da família de origem ou de matrimônio	Não adota traços de masculinismo. O marido pode ou não acompanhar o dia-a-dia da política

Fonte: As autoras, com base em Blay (2015)

Através dos aspectos quantitativos da participação política feminina é possível encontrar respostas sobre os mecanismos de dominação que, ainda hoje, mantém a baixa participação das mulheres nas instâncias representativas da política e do poder (BARBOSA, CAVALCANTI, 2010). Prevalence ainda na sociedade uma visão reducionista, que adéqua as “vontades femininas” a falta de interesse e envolvimento com os assuntos políticos ou até mesmo ao cumprimento obrigatório dos partidos políticos com as leis de cotas para mulheres na política. Todo esse discurso já é conhecido pelos pesquisadores, pois constatar o fato não é relevante, é necessário buscar as causas, conhecer a trajetória, o perfil, as aprendizagens e os desafios e superações vividos pelas mulheres que

desenharam suas carreiras profissionais na vida pública e se tornaram prefeitas em seus municípios. Estudar essas mulheres é conhecer e reconhecer que ser mulher em uma ambiente tradicionalmente marcado pela cultura masculina de poder pode se mostrar como um cenário de intensos desafios e aprendizagens.

2. Os Aprendizados, Buscas e Desafios das Mulheres Reeleitas para o Comando da Gestão Pública Municipal na Região das Missões

O primeiro aspecto que pode ser destacado dentre as duas prefeitas pesquisadas diz respeito à classificação proposta por Blay (2015). Embora classificações possam demonstrar alguma arbitrariedade e, portanto, desconsiderar aspectos importantes, nos discursos de apresentação e autodescrição das prefeitas é possível identificar as características dominantes que permitem utilizar a proposição da autora. Uma foi identificada como Prefeita Esposa e outra como Prefeita por Iniciativa Própria:

“Meu pai não era ligado à política, mas meu marido foi vice-prefeito e prefeito no município, e foi um bom prefeito, e eu sempre o acompanhei bastante, como primeira dama e como presidente do partido. Depois de ele ser prefeito, meu nome começou a circular como uma possibilidade nas eleições de 2012. Eu nunca havia pensado em ser prefeita, mas o nome foi surgindo na comunidade e o partido convidou, e então, em decisão com o meu marido, aceitei!” Prefeita de São Paulo das Missões - RS.

“Nem meu pai nem meu marido eram políticos. Pode-se dizer que a decisão partiu de mim mesma. Não fui influenciada por marido ou alguém da família. Embora meu marido tenha se filiado ao partido junto comigo, a decisão de ser prefeita surgiu após ter sido Secretária de Saúde, vereadora mais votada e depois disso resolvi encarar – e fui eleita para dois mandatos seguidos”. Prefeita de Sete de Setembro - RS.

Ambas as prefeitas apresentavam experiência política anterior a ocupação do cargo de prefeita, em momentos e papéis sociais distintos: uma como primeira-dama e presidente de partido político no município, outra como secretária no município e como vereadora. Pode-se dizer que esses papéis desempenhados anteriormente serviram de “treinamento” para a fala pública, para a ocupação do espaço público e dos palanques, bem como para a própria gestão, as articulações eleitorais e o “corpo a corpo” com o eleitorado.

As prefeitas entrevistadas demonstraram personalidades distintas, mas características bastante comuns: firmeza, alegria, apego à família, laços com a comunidade e uma preocupação bastante especial em fazer “o melhor, o bem, melhorar a vida das pessoas, contribuir para o município”. Ao serem questionadas sobre quais os sentimentos que impulsionaram a entrada na vida política, a ideia

de servir, de fazer algo bom pela comunidade aparece como o elemento mais importante para essa escolha de vida:

“Foi um sentimento de dever de contribuição. Queria contribuir para o município. Isso foi pensado junto com meu marido: que já que tínhamos escolhido o município, e que não queríamos sair, então talvez ser prefeita para ajudar a comunidade e fazer algo seria uma boa missão. Só reclamar não ajuda, tem que tentar fazer algo que deixe a marca de contribuição para o município.” Prefeita de São Paulo das Missões - RS.

“Sempre pensando em *fazer algo bom para a comunidade*. Isso como funcionária pública, como vereadora, como prefeita. Eu tenho muito orgulho das conquistas, do atendimento em saúde que consigo oferecer a população, acho que isso faz diferença na vida das pessoas. É um sentimento de desejo de realização, de fazer o bem.” Prefeita de Sete de Setembro - RS.

Existe nos discursos, um sentimento de "responsabilidade" e o reconhecimento da necessidade de honrar os votos e a confiança dos eleitores conduzindo à ideia de uma conquista, de uma importância de ter “chegado lá”. O pioneirismo em relação ao papel de uma mulher à frente da prefeitura dos seus municípios também é bastante mencionado sendo que a maneira de expor a trajetória política inaugural de mulheres nos seus municípios, o que sugere algo de dimensão afirmativa da presença feminina em espaços de representação: “Fui a primeira prefeita, e única, dentre todos os prefeitos em mais de 50 anos, a conquistar uma reeleição” (Prefeita de São Paulo das Missões - RS); “Fui a primeira prefeita de toda a região das Missões, e também a única reeleita até o ano de 2012” (Prefeita de Sete de Setembro - RS)⁸⁹.

Sobre a relação família x política, outro elemento bastante comum, a importância da família e do apoio do marido:

“Teve muita influência do marido, e as filhas apoiam muito. Meu marido me acompanha nos compromissos, conversamos muito sobre tudo. Tem muito apoio da família, embora eu acho que a família é o que fica mais de lado, mais sem atenção, por mais que a gente tente dar atenção sempre que possível, a família sente falta da gente.” Prefeita de São Paulo das Missões - RS.

“Meu marido sempre me apoiou e isso para mim é fundamental e muito importante. Ele não gosta de política, não pensa em ser candidato, mas sempre esteve comigo, e minhas filhas se criaram, desde pequenas no meio da política, ou em campanha, ou com a mãe secretária municipal, ou vereadora, ora como prefeita, enfim, isso realmente faz parte da rotina da família”. Prefeita de Sete de Setembro - RS.

As prefeitas costumam reforçar certos estereótipos femininos como sensibilidade, aspectos de vaidade e um “jeitinho feminino”, que não necessariamente está bem definido mas que parece ser bem entendido no senso comum. A utilização dos chamados “atributos femininos” no campo político

⁸⁹ Cabe destacar que em 1996, o município de Bossoroca – RS, integrante da Região das Missões, elegeu Jacira Schimitz como prefeita.

tem adquirido aspectos mutáveis. Pode significar barreiras, mas também pode, dependendo da situação, significar capacidade e interesse de quem os utiliza, agregando sentidos positivos, valorizando uma candidatura e compondo parte do capital simbólico de uma personalidade pública. Para a Prefeita de Sete de Setembro - RS, “o fato de ser mulher facilita esse contato com o povo”. A Prefeita São Paulo das Missões - RS “talvez por ser mulher, e por ser mais sensível, os ataques não são tão fortes”.

Ressaltam que a prefeita tem uma rotina que não pode deixar de desdobrar-se entre casa e prefeitura, ou seja, uma relação entre o público e o privado. Em várias falas, as prefeitas fizeram referência ao trabalho doméstico, e à educação dos filhos:

“Eu levanto muito cedo, sou a primeira a chegar e a última a sair. Tenho uma funcionária em casa que me ajuda com as tarefas, prepara as coisas para mim. Eu sempre anoto tudo que vou fazer no dia, e tento ir em tudo, tudo mesmo que me convidam. E sempre tento levar meu marido comigo. As minhas filhas já não estão todo o dia comigo, então as tarefas da casa são mais das minhas coisas e do meu marido. Mas a casa também faz parte da rotina e preocupação da gente” Prefeita de São Paulo das Missões - RS.

“Eu tenho duas meninas, e até pouco tempo eu tinha uma assessoria doméstica. Então eu me dei conta que para ensinar minhas filhas a ter uma responsabilidade com a casa, a melhor forma era eu assumir isso e dividir a tarefa com a família. Eu dispensei a minha funcionária doméstica para tentar formar minhas filhas com a responsabilidade de todos ajudarem na casa. Eu sempre achei que tivesse alguém para fazer isso por mim, na minha casa, as minhas filhas poderiam pensar que não precisam ter responsabilidade na casa. Essa foi a maneira que eu encontrei para garantir essa responsabilidade às minhas filhas. Hoje, as tarefas da casa são comigo e com as minhas filhas. As minhas filhas são meu orgulho, estudam bastante, tem notas ótimas e me ajudam em casa.” Prefeita de Sete de Setembro - RS.

As experiências são permeadas por recompensas, dificuldades e aprendizados, e no caso da experiência de ser chefe do executivo municipal não é diferente, sendo que cada entrevistada pode identificar esses elementos em suas atuações. As recompensas mencionadas sobre ser prefeita, transitam entre as realizações da gestão, o sentimento que as pessoas a elas destinam e também o orgulho de ser a mulher a frente da prefeitura de seus municípios. Para àquela classificada como Prefeita Esposa, além das realizações da gestão, há uma ênfase significativa ao sentimento que as pessoas a ela destinam: “A dedicação reconhecida” (Prefeita de São Paulo das Missões - RS), isso combinado com o grande orgulho, identificado em suas falas, de ser uma mulher a frente da prefeitura. Já para a Prefeita por Iniciativa Própria destaque para as realizações do governo, não as reconhecendo, necessariamente uma relação com o fato de ser mulher:

“Eu tinha muita preocupação com as pessoas indo embora do município, então tentamos fortalecer o agricultor. Uma grande recompensa foi ver o fortalecimento da economia do município por meio de ações voltadas para o agricultor. Incentivamos a atividade da

suinocultura, trabalhamos as estradas para dar trafegabilidade ao agricultor, adquirimos máquinas para facilitar, por meio de ações cooperadas, o dia-a-dia dos agricultores do município. Outra recompensa é a instalação de atendimento em clínica médica. Eu sou muito orgulhosa do atendimento de saúde que o município presta aos moradores”. Prefeita de Sete de Setembro - RS.

As dificuldades foram muito destacadas no sentido da impossibilidade de realização de todos os planos que tinham para o município. Essa fala é facilmente relacionada com o já mencionado sentimento de servir, fazer algo bom e contribuir para a comunidade:

“As dificuldades é que a gente não consegue realizar tudo que quer. A gente quer sempre fazer mais, mais não tem recurso suficiente, tem as normas que devem ser seguidas à risca e isso muitas vezes deixa a gente mais limitada. Também, eu acho que para mim, as viagens são uma dificuldade. Eu não gosto muito de ir para Porto Alegre ou para Brasília. Até vou, mas para mim é uma das dificuldades. E outra coisa, que tenho que fazer muito, e ainda fico nervosa: falar em público, dar entrevista para rádio e TV. A gente faz, mas para mim é uma dificuldade.” Prefeita de São Paulo das Missões- RS.

“A ingratidão das pessoas. Isso me magoa. Eu sempre tento ajudar tanto, e tem tantos casos em que as pessoas não reconhecem, não valorizam. Mas acho que isso não tem relação com o fato de eu ser mulher, mas como o fato de que as pessoas querem sempre mais e não se colocam no lugar do outro. Eu não acho que por eu ser mulher, mas pelo que as pessoas esperam mesmo. Isso tem muita relação com o fato de a gente não conseguir fazer tudo, atender todo mundo, dar tudo que as pessoas querem”. Prefeita de Sete de Setembro - RS.

Ao serem questionadas sobre o estilo de gestão de cada prefeita, se viam-se com uma gestora centralizadora, participativa ou democrática, as respostas convergiram para um estilo participativo. As reuniões semanais de acompanhamento das ações da equipe foram colocadas como estratégia importante para a relação da prefeita com a equipe de secretários e demais funcionários: “Eu consigo delegar, me acho participativa... Faço uma reunião semanal com todos os secretários, e tudo que tem de tarefa a ser cumprida marcamos uma data para eles me apresentarem a solução.” (Prefeita de São Paulo das Missões - RS); “Eu ouço muito, aprecio muito as sugestões e meu gabinete sempre está aberto para todo e qualquer funcionário. Não, definitivamente não sou centralizadora.” (Prefeita de Sete de Setembro - RS).

Sobre a trajetória política, se estão satisfeitas e se mudariam algo se pudessem “voltar atrás”, as prefeitas mostram-se bastante satisfeitas: “Estou muito satisfeita. Eu faria tudo novamente. Acho que só me arrependo do que deixei de fazer, mas do que eu fiz, eu gosto e estou satisfeita.” (Prefeita de São Paulo das Missões - RS); “Eu faria tudo de novo. Valeu a pena”! (Prefeita de Sete de Setembro - RS).

Ao serem questionadas sobre o aprendizado adquirido, nas falas das prefeitas foi possível observar duas menções principais: questões ligadas a gestão pública e outras ligadas ao aprendizado pessoal: “Aprendi a compreender as pessoas.” (Prefeita de São Paulo das Missões - RS.); “Aprendi a ter mais equilíbrio emocional. Eu aprendi que não adianta ter ansiedade que eu não vou conseguir resolver todos os problemas do meu município. Tudo ao seu tempo.” (Prefeita de Sete de Setembro - RS).

Por último, um aspecto bastante importante e colocado pelas prefeitas em suas falas foi a relação da eleitora mulher com a candidata mulher, e até mesmo dos eleitores de forma geral com uma prefeita mulher. De forma geral, essas prefeitas acreditam que o baixo número de mulheres, tanto no poder executivo como no legislativo das prefeituras diz respeito ao fato de as próprias mulheres não reconhecerem as mulheres como uma boa opção como autoridade. Esse argumento foi colocado no sentido de que a maioria da população é de mulheres, então, se as eleitoras mulheres reconhecem as próprias mulheres, teríamos muito mais representantes femininas na política.

Considerações Finais

Ao observar as mudanças políticas e culturais, mesmo que superficialmente, é possível considerar nas últimas décadas, uma tendência, ainda que pouco expressiva, de inserção das mulheres nas disputas eleitorais. A Lei 9504/97, cotidianamente conhecida como “Lei das Cotas”, que estabelece hoje um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas nas nominatas das coligações, parece ser um mecanismo afirmativo de inserção das mulheres na política. Embora ainda haja críticas sobre sua efetividade, é possível considerar que, mesmo que de forma lenta e gradual, esse instrumento legislativo passa a ser uma ação afirmativa para as mulheres.

Por outro lado, ao observar alguns dados quantitativos sobre participação política feminina, onde, por exemplo, em uma região de 25 municípios, há apenas 2 mulheres eleitas, ainda é possível encontrar indícios sobre mecanismos de dominação que, ainda hoje, mantém a baixa participação das mulheres nas instâncias representativas da política e do poder. O fato de a população ser de maioria feminina, e os cargos políticos serem majoritariamente ocupados por homens é um fenômeno que oferece muitas possibilidades de análise. Esse cenário foi bastante mencionado pelas prefeitas, e parece ser bastante recorrente nas discussões políticas e culturais da sociedade. Ao tentar interpretar esse fenômeno, junto às prefeitas entrevistadas, elas parecem descrever uma abordagem reducionista, mesmo que não conformadas com isso, sobre a tradição e a facilidade da dominação masculina, sobre

a maior capacidade masculina de atuar na política, que entende a mulher como desinteressada, menos capaz e menos envolvida nos assuntos públicos e de gestão política. Constatado esse fato, é necessário buscar as causas, os porquês desse entendimento, e quais as formas de superar essa visão de dominação. Nesse sentido, esse estudo coloca-se como um passo no sentido de buscar a realidade de mulheres que se tornaram prefeitas, e com essas vivências, entender as suas particularidades, seus desafios, aprendizados e superações nessa carreira, tradicionalmente ocupadas por homens, mas que gradativamente torna-se também um espaço onde as mulheres dedicam sua vida e carreira.

Embora as prefeitas apresentem personalidades e histórias bastante distintas, foi possível identificar alguns pontos comuns nas suas falas enquanto mulheres que se tornaram prefeitas: a preocupação com a comunidade e com o fazer o bem para as pessoas, o apego a família e a importância do apoio de marido e filhos nas suas carreiras e o orgulho diante do pioneirismo no papel de prefeita nos seus municípios.

As prefeitas de fato, dividem-se no seu papel público e privado, e se por vezes, podem parecer excludentes, muitas vezes têm sido utilizados como valores complementares na construção de identidades políticas estratégicas das mulheres. Assim, a presença da mulher nos espaços públicos traz novos significados tanto para a política como para as mulheres, já que o papel privado de mãe e esposa dedicada não é, necessariamente, oposto à competência administrativa, ao compromisso com a gestão pública e com a firmeza necessária para atuar como chefe do executivo municipal. Pelo contrário, tem sido muitas vezes, apresentado como mérito, como demonstrativo da capacidade feminina de gestão.

Constatados os fatos, é necessário buscar causas, novos conhecimentos e maiores entendimentos. Conhecer os desafios femininos, seja na política ou em carreiras executivas privadas faz-se muito importante para o caminhar no sentido de superação de barreiras, de preconceitos e de quebras de estereótipos sobre o feminino x masculino, sobre os papéis previamente determinados sobre capacidades, ocupações e realizações. Esse é o desafio lançado nesse estudo. Embora não seja tarefa simples, é importante fazer-se cruzar as fronteiras disciplinares, percorrer técnicas e métodos que possibilitem um olhar multi e interdisciplinar para entendermos mais esses desafios das carreiras femininas. Através de conhecimento, contribui-se para a mudança da realidade.

Por fim, embora seja possível ainda verificar que ainda persistem traços de uma cultura baseada na divisão entre homens e mulheres, entre espaços de atuação determinados nas relações de poder político, onde as mulheres são constantemente destinadas à esfera privada – de mãe, esposa, e na política, primeira dama - e o homem destinado a exercer as funções de poder na esfera pública,

também é possível encontrar indícios de avanços significativos na atuação feminina no poder público local. A igualdade de oportunidades é também uma questão democrática, de empoderamento feminino, de inclusão social, de responsabilização pelos rumos da sociedade e eliminação de discriminação contra a mulher, tanto no âmbito da esfera privada como na pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. **Paradoxos da participação política da mulher no Brasil**. 2007. Disponível em http://www.prt18.mpt.gov.br/eventos/2007/mulher/anais/artigos/_jose_eustaquiopdf. Acessado em 20 de novembro /2016.

BARBOSA, C. **Atuação das Mulheres na Política Local: Ranços e Avanços**. Revista *Ágora*, Vitória, n.11, 2010, p.1-27.

BARBOSA, C.; CAVALCANTI, V. **Um Olhar sobre a Trajetória das Prefeitas Baianas: Entraves e Avanços**. Fazendo Gênero 9 Diásporas, Diversidades, Deslocamentos 23 a 26 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277462300_ARQUIVO_Fazendo_Genero.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2016.

BARREIRA, I. **Lideranças Femininas no Congresso Nacional - performances, valores e habitus**. XXX Encontro Anual da ANPOCS, 24 a 28 de outubro de 2006.

BLAY, E. **Mulher e igualdade: cidadania e gênero**. Social Democracia Brasileira, Brasília, v.1, n.2, pp. 58-63, mar.2002

BLAY, E. **As prefeitas**. Rio de Janeiro: Avenir Editora, 2015.

BOTELHO, L. et al. **Percepções sobre o papel da mulher na sociedade do conhecimento**. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero VII, 2006, Florianópolis. Anais Seminário Internacional Fazendo Gênero VII, 2006.

BOTELHO, L. L. R. **Ascensão Profissional Feminina em Organizações Baseadas em Conhecimento**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2008. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade federal de santa Catarina, Florianópolis, 2008.

BRABO, T. **Gênero e poder local: eleições municipais do ano 2000 em Marília (SP)**. Tese (Doutorado em Sociologia), São Paulo: Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, 2003.

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R.; MERCADO, C. M.; RICOLD, A. **Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios**. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Orgs.). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia, Brasília: ONU Mulheres, 2011

BRUSCHINI, C. **Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação? (Brasil, 1985-1995)**. In: ROCHA, M. I. B. da (org.) Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 13-58.

COREDE MISSÕES. **Planejamento Estratégico Corede Missões**. 2012. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?filetic_ket=9_Urkijeva2g%3D&tabid=5363&mid=7972> Acesso em 26 de setembro de 2016.

CUNHA, A C C; SPANHOL, C. **LIDERANÇA FEMININA: CARACTERÍSTICAS E IMPORTÂNCIA À IDENTIDADE DAMULHER**. Saber Humano - Ano 4, número 5 - 2014. ISSN 2178-7689.

DATASENADO. **Mulheres na política**. Pesquisa realizada pelo DataSenado. Procuradora Especial da Mulher: Senado Federal, 2014. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-mulheres-na-politica>> Acesso em 21 de outubro de 2016.

FLETCHER, J. K. (2006). Gender perspectives on work and personal life research. Disponível em: www.popcenter.umd.edu/events/nichd/papers/fletcher.pdf . Acesso em 20 de setembro de 2016.

FOURNIER, V; SMITH, W. Scripting Masculinity. Ephemera Theory & Politics in Organization. Vol 6 no.2. p.141-162 2006).

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

HUGHES, J. A filosofia da pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

LODEN, M. **Liderança feminina: como ter sucesso nos negócios sendo você mesma**. São Bernardo do Campo, SP: Bandeirante, 1988.

MENDA, P. Análise da dicotomia sofrimento e prazer na função gerencial feminina. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MILES, M.; HUBERMAN, M. **Qualitative Data Analysis**. Thousand Oaks: Sage. 1994.

MINAYO, M. C. S. et al. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, F. C.V. **Diversidade e Inclusão: a força de trabalho feminina na Philips do Brasil**. Trabalho apresentado a Fundação Dom Cabral para a conclusão do curso Gestão Responsável para a Sustentabilidade. São Paulo, 2004.

MORAES, L. V.S. **A trajetória de mulheres executivas em universidades catarinenses**. (Tese de Doutorado em elaboração no programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1996.

SAFFIOTI, H. **A Mulher na Sociedade de Classes**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1976.

SEIDMAN, I. **Interviewing as qualitative research**: A guide for researchers in education and the social sciences (2nd ed.). New York: Teachers College Press, 1998.

SOUZA, P. F. de; SIQUEIRA, E. S.; BINOTTO, E. **Liderança Feminina na Gestão Pública: Um estudo de caso da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011TNSTP14189318429.pdf> . Acesso em 21 de setembro de 2016.

VAZ, G. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. Monografia apresentada para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Câmara dos Deputados, 2008.

O ACESSO A SAÚDE DAS FAMÍLIAS CONTEMPLADAS COM O PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Franciele da Silva⁹⁰
Gerusa Diedrich⁹¹
Sinara Zwan⁹²

Resumo: O presente artigo tem como finalidade diagnosticar a efetivação do acesso à saúde das famílias contempladas com o programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários na área de abrangência da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde do Rio Grande do Sul. Nesse aspecto, aborda-se a implementação do Programa, aspectos gerais do Sistema Único de Saúde (SUS) e a análise referente ao percentual de cobertura da atenção básica, bem como o direito de acessá-lo.

Palavras Chave: Acesso, Saúde, Direito, Programa

Resumen: El presente artículo tiene como finalidad diagnosticar la efectividad del acceso a la salud de las familias contempladas con el programa de Urbanización, Regularización e Integración de Asentamientos Precários en el área de cobertura de la 12ª Coordinadora Regional de Salud de Rio Grande do Sul. La implementación del Programa, aspectos generales del Sistema Único de Salud (SUS) y el análisis referente al porcentaje de cobertura de la atención básica, así como el derecho de acceder a él.

Palabras clave: Acceso, Salud, Derecho, Programa

INTRODUÇÃO

Esse artigo nas linhas que seguem tratará de assuntos atinentes à questão do acesso à saúde nas populações atendidas pelo programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, na região de abrangência da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. Salienta-se que as cidades objeto desse estudo estão localizadas na área geográfica especificada como Missioneira pertencente à macrorregião de saúde, de acordo com a delimitação realizada pela Coordenadoria Regional de Saúde.

⁹⁰Discente do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS – Aluna Especial, Campus Cerro Largo; Advogada; e-mail: fsildir@hotmail.com;

⁹¹Discente do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS, Campus Cerro Largo; Bolsista CAPES; e-mail: assistentesocialgerusa@bol.com.br;

⁹²Discente do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS, Campus Cerro Largo; Fisioterapeuta no município de Roque Gonzales; e-mail: sinaradanieli@hotmail.com

A maneira utilizada pelo Estado para prover saúde, em consonância com a referida coordenadoria é a descentralização que está inserida no contexto macro dentro do SUS (Sistema Único de Saúde), sendo inclusive, uma de suas diretrizes.

No que diz respeito à organização da descentralização da política de saúde, é primordial explicitar que o Rio Grande do Sul é categorizado em trinta regiões, dispostas em dezenove áreas administrativas de cobertura da secretaria de saúde do Estado. Essas regiões são caracterizadas por uma zona geográfica continuada, concebida por grupos de municípios com elos fronteiriços, agregados a partir de congêneres, tais como similitude social, cultural, econômica, redes de comunicabilidade e estruturas de transporte, intuindo potencializar estratégias de ação e serviços de saúde (PLANO REGIONAL DE SAÚDE, 2015).

Para ser possível identificar a questão do acesso à saúde na abrangência da 12ª coordenadoria, se faz imprescindível descrever os municípios pertencentes a este grupo, são eles: Santo Ângelo, Porto Xavier, Pirapó, Roque Gonzáles, São Pedro do Butiá, Salvador das Missões, Cerro Largo, Ubiretama, Guarani das Missões, Sete de Setembro, Garruchos, São Nicolau, Dezesesseis de Novembro, Rolador, Mato Queimado, Caibaté, Vitória das Missões, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, São Miguel das Missões, São Luiz Gonzaga, Bossoroca, Santo Antônio das Missões, São Borja.

Em busca de dados para apreciação do tema, identificamos junto ao Ministério das Cidades que desses vinte e quatro municípios pertencentes a 12ª Coordenadoria Regional de Saúde, apenas três realizaram a implementação do Programa em pauta.

Partindo deste resultado nosso diagnóstico sobre a saúde se dará em torno dos seguintes municípios: Cerro Largo, Santo Ângelo e São Nicolau, cidades interioranas do Rio Grande do Sul, localizadas na faixa de fronteira, pertencentes ao Arco Sul, onde averiguaremos de que forma e se está sendo disponibilizado o acesso à saúde para famílias contempladas no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

Essa delimitação do público alvo se fez necessária em razão de que o referido programa propiciou melhoras na condição de vida, eis que antes, parte dessa população encontrava-se vulnerável às diversas situações de risco, tais como: ausência de saneamento básico adequado⁹³, segurança. Também estavam à mercê de enchentes, alagamentos, desmoronamentos, entre outros, o que contribuí significativamente para o aumento e proliferação de doenças das mais diversas.

⁹³Saneamento básico adequado: Definido pelo artigo 3º da [Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, acesso em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)

Há que mencionar o fato da necessidade de o poder público auxiliar no processo de emancipação⁹⁴ do ser humano, provendo condições básicas de vida para o indivíduo por intermédio de políticas públicas. Nessa esfera o programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, integrante da Política Nacional de Habitação, cumpre sua parte, na medida em que concretiza ações de melhorias habitacionais.

Notadamente o referido programa é o norte direcionador para realizarmos a análise da saúde primária nos municípios acima elencados. Desse modo, segue a cunho explicativo a perspectiva do programa, seguido das formas de acesso dos municípios, o que vem vislumbrado no primeiro capítulo, bem como a onipotência do direito a saúde enquanto direito fundamental previsto na legislação brasileira.

Prosseguindo, no segundo capítulo será tratado da política nacional de saúde e seu processo de descentralização, a questão do percentual de cobertura da atenção básica e findamos, com os dados conclusivos.

1. Implementação do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e o Direito a Saúde.

Dados relevantes para a temática aqui abordada é a criação da Secretaria de Política Urbana, do Ministério das Cidades e a aprovação da Política Nacional de Habitação cujo objetivo conjunto é a universalização do acesso à moradia digna.

O programa de reassentamentos, público alvo aqui, é desenvolvido pelo DUAP – Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários. Existem diferentes tipos de programas que variam de acordo com as necessidades dos municípios bem como sua população e realidade local. Esses programas possuem leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas com a finalidade de gerir e capacitar os municípios para a efetivação.

A implementação das ações do Programa em pauta, tem amparo no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), é gerido pelo Ministério das Cidades e a operacionalização é realizada pela Caixa Econômica Federal. Nas diretrizes gerais que regulamentam o programa já vem como requisito a interação com demais políticas, resultando em um trabalho realizado em redes, além da exigência de compatibilização com planos estaduais e municipais. As origens dos recursos necessários para a materialização do programa são provenientes do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social ou do Orçamento Geral da União, além da contrapartida do agente proponente/executor/município.

⁹⁴Segundo o Dicionário UNESP - Emancipação: Sf1 Promoção de alforria ou libertação [...] Aquisição de independência ou autonomia [...].

Primeiramente existe a intervenção por parte do município junto ao Ministério das Cidades, onde é apresentada uma Carta Consulta que irá concorrer em processo público de seleção por meio eletrônico, o município aguarda a publicação de um calendário e critérios de seleção, o que deverá ser acompanhado através do sítio do Ministério das Cidades.

O proponente que tiver a carta selecionada deverá apresentar os documentos técnicos, institucionais e jurídicos como: projeto de engenharia, projeto social, mapeamento da área de intervenção e da área de realocação, bem como documentos referentes à propriedade da área, dentre outros, todos de acordo com o manual de instruções para a contratação e execução a Gerencia de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal - GIDUR. Após aprovação é feita a assinatura dos contratos de repasse ou termos de compromissos, os quais poderão ser plurianuais ou de acordo com a disponibilidade orçamentária.

Um dos principais instrumentos que o governo utiliza para concretizar as políticas públicas são os programas. Na tentativa de melhor compreender esta ação do governo e dos atores envolvidos neste amplo e complexo processo é necessário um maior entendimento sobre alguns conceitos que serão tratados a seguir.

Sob essa ótica, há que refletir primeiramente sobre o que é política pública, RUA traz que é o conjunto de procedimentos os quais expressam relações de poder que se destinam a resolução pacífica de conflitos. Ela, também afirma que uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer outras ações para que sejam implementadas. Embora a política pública necessite de uma decisão política, nem todas as decisões se constituem em políticas públicas (RUA, 1998).

Para obter um entendimento sobre o referido assunto, há a necessidade de um aprofundamento teórico que perpassse todo o seu ciclo: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Como bem exemplifica Souza (2006):

Políticas públicas, pós desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p.26)

De acordo com o explicitado acima, verifica-se que além do entendimento necessário sobre conceitos de políticas públicas, se faz crucial a análise de uma das principais questões que influenciam a efetivação dessas políticas: as relações que o Estado estabelece com a sociedade Civil.

Como este contexto é complexo e contraditório, vem à luz a referência do autor, Nunes, o qual apresenta suporte teórico sobre essas relações e as nomina como gramática política do Brasil. Ele expõe em sua obra considerações relevantes sobre essas relações e como elas se estabelecem.

Segundo o nobre autor, na obra supracitada, há quatro tipos de relações: clientelismo – caracterizado por uma relação de poder, uma relação assimétrica, definido como um padrão específico de troca social; corporativismo - onde existe a falsa ideia de representatividade, mas formal; insulamento burocrático- estrutura fechada por especialistas que vão tomar as decisões sem consultar a sociedade, e universalismo de procedimentos- quando Estado e sociedade civil são parceiros na tomada de decisões, entendendo-se que todos têm condições iguais. Considera ainda, que cada período, dependendo do governo estabelece um tipo de relação com a sociedade, e que por vezes essas gramáticas se entrelaçam, a depender de contexto sócio histórico e coligações existentes (NUNES, 2010).

Nesse sentido, necessário se faz estudar políticas públicas em sua totalidade, verificando o que acontece após a implementação de um programa, como são seus desdobramentos na prática, suas dificuldades e facilidades.

Por essa razão buscamos verificar a política de saúde⁹⁵, em seu vértice principal o sistema único de saúde - abrangendo atenção básica, nos municípios que implementaram o programa: Cerro Largo, Santo Ângelo e São Nicolau.

Também iremos laborar com saúde na perspectiva das leis, do direito, já que este pode amparar o cidadão, impedindo não raras vezes a violação do direito a saúde, a moradia – dignidade da pessoa humana. Obviamente não existe o intuito de promover a judicialização da saúde, entretanto de esclarecer que há meios legais que podem evitar a dilaceração dos direitos.

O direito fundamental à saúde por meio de políticas sociais e econômicas tenta garantir condições adequadas de acesso, atendimento, tratamento à saúde. Cumpre esclarecer que é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a obrigação de ofertá-lo dignamente para aqueles que dele precisem. Isso implica dizer que a população brasileira diante do amparo da legislação constitucional e infraconstitucional o têm salvaguardado com igualdade de condições a todos indistintamente.

⁹⁵As políticas públicas em saúde fazem parte de ação social do Estado com intuito de melhorar as condições de saúde da população e dos ambientes natural, social e do trabalho. E sua especificidade em comparação com às outras políticas públicas da área social é organizacional, através de estratégias públicas governamentais que enalteçam e preconizem a promoção, proteção e recuperação da saúde individual e a coletiva.(LUCCHESI,2004, p.14)

É basal expor que os direitos fundamentais integram a identidade e a continuidade da Constituição Federal, são frutos de intensas lutas políticas e sociais no transcorrer do lapso temporal de nossa história. Dessa maneira é considerada ilegítima qualquer forma propensa a suprimi-los, o que demonstra o grau de importância atribuído a esses direitos que foram conquistados bravamente e que atualmente estão preconizados em lei. Enquanto fundamentais de eficácia plena e indivisíveis protegem/amparam e auxiliam no desenvolvimento humano.

Sob essa ótica advoga Sarlet, para o qual eles são ao mesmo tempo direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva, havendo a abrangência da concepção materialmente aberta destes direitos na Carta de 1988, envolvendo direitos individuais, sociais, dentre outros. Em outros termos, direitos fundamentais formam a base jurídica do estado democrático de direito, vez que estão voltados à essência do homem (SARLET, 2004).

Nesse sentido vem à baila o que prevê a Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS):

A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade. Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social. A saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados. Os resultados conseguidos por cada Estado na promoção e proteção da saúde são de valor para todos⁹⁶.

Como podemos observar há um conceito de saúde definido sistemicamente que analisa a forma de vida que o ser humano vive seu ambiente, sua manutenção - condições econômicas e sociais. Ainda pontua que é necessária a cooperação de todos, bem como evidencia que os resultados em termos de promoção da saúde são de responsabilidade do estado.

Corroborando com a ideia de saúde enquanto sistêmica a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário, assegura a todas as pessoas do mundo direito a “um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis...”. Pelo exposto é notório que a saúde é compreendida sistemicamente e reconhecida enquanto direito fundamental.

Nesse contexto apregoando a igualdade na assistência à saúde, atendimento universal, irrestrito, gratuito e integral em saúde pública, desde a Constituição Federal de 1988, formalmente, surge a maior estrutura de política pública o Sistema Único de Saúde (SUS).

⁹⁶Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>> Acesso em maio 2017.

É fato que a constituição de 1988, foi um marco relevante na implantação do SUS, visto que denotou ao estado obrigatoriedade em suprir anseios coletivos e individuais. Ainda, fundamentou o princípio da descentralização dos serviços, regionalizando seus atendimentos por níveis de complexidade, visando otimização de recursos e resolutividade (BRASIL, 2000).

Visivelmente, o direito à saúde está assegurado em nossa legislação constitucional e infraconstitucional ressaltamos: Lei 8080/90 (Organiza e estrutura o funcionamento de serviços em saúde); Lei 8142/90 (Garante a participação dos usuários do sistema em sua gestão e prevê as transferências intergovernamentais de recursos financeiros, cria os conselhos de saúde, legitima as entidades de representação dos secretários de saúde municipais (CONASS) e de secretários estaduais (CONAMENS); NOAS-SUS 01/02 (Norma Operacional de Assistência à Saúde que visa a descentralização e organização do SUS - fortalecida com a Norma Operacional Básica / NOB - SUS 01/96), entre outras (PLANALTO, 2017).

Diante de toda a estrutura legal que resguarda o direito à saúde é nítida a preocupação do legislador em proteger, viabilizar e criar garantias e cumprimento a esse direito vital a todos os humanos. A lei impõe formalmente ao Estado o dever de prestá-lo de modo adequado e gratuito à população, fazendo com que este seja efetivo.

De outra banda, quando o Estado não consegue fornecer o acesso à saúde, a medicina preventiva, de maneira igualitária e adequada a todos indistintamente esse direito pode ser efetivado e garantido por intermédio de ações judiciais (PILAU SOBRINHO, 2003).

Logicamente que ninguém quer ter seu direito dilacerado e desrespeitado, principalmente o direito à saúde e recorrer ao poder judiciário para tentar efetivar algo que é inerente do ser humano, constitucionalmente previsto, fundamental, é no mínimo desumano, entretanto às vezes é a única saída. Reiteramos que não visamos a judicialização da saúde.

2. O Percentual de Cobertura da Atenção Básica nos Municípios Estudados

É interessante para melhor compreensão do artigo como todo, já que o intuito é diagnosticar a efetivação do acesso à saúde primária nos locais já delimitados, vislumbrar como o governo alcança o povo.

Um dos meios de alcance pode ser segundo o Ministério da Saúde, o Programa de Saúde da Família (PSF), criado em 1994. O Governo Federal propôs este programa aos municípios visando

efetivar a Atenção Primária⁹⁷, como modo de superar o modelo defasado de saúde curativa. O ângulo do programa é a família, com análise do ambiente em que vive, permitindo uma analogia do processo saúde-doença.

Cabe salientar a mudança de nomenclatura de PSF para Estratégia de Saúde da Família (ESF), em 2006, visto que programa nos remete a algo inicial e que pode findar e ESF é um projeto reorganizacional da atenção primária sem período estipulado para término (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

Nessa senda a conceituação da atenção básica tem cunho altamente relevante porque seus destinatários são toda nação brasileira. Eis o que revela a Política Nacional de Atenção Básica:

A atenção básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, de caráter individual e coletivo, situada no primeiro nível de atenção dos sistemas de saúde que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. (PNAB, 2012, p. 19).

A atenção básica de saúde (ABS) pretende atender os anseios e necessidades dos indivíduos e da coletividade no âmbito da saúde fazendo com que haja o desenvolvimento da integralidade de suas ações, da saúde enquanto sistêmica, gerando autonomia e facilidade no acesso.

Relevante dizer que as equipes⁹⁸ da atenção básica atuantes nos ESFs são formadas por médicos, enfermeiros, cirurgiões-dentistas, auxiliar em saúde bucal, técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde, entre outros profissionais em função da realidade epidemiológica, institucional e das necessidades de saúde da população (PNAB, 2012).

Segundo os dados da atenção básica (DAB), disponibilizados pelo Ministério da Saúde, cada equipe de Saúde da Família é responsável por no máximo, 4.000 pessoas de uma determinada área e a carga horária dos profissionais é de 40 horas semanais, salvo os médicos que poderão trabalhar em no máximo duas equipes.

Os níveis de saúde do sistema estão divididos em primário, secundário (média) e terciário (alta complexidade), como entende o Ministério da Saúde:

Média complexidade ambulatorial é composta por ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento. Os procedimentos da alta

⁹⁷Os termos “Atenção Básica”, “Atenção Primária” são considerados equivalentes nas atuais concepções estabelecidas pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), desta forma, são equivalentes, assim compartilham ambos princípios e diretrizes definidas pela portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

⁹⁸As atribuições de cada membro da equipe de saúde estão descritas na Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

complexidade encontram-se relacionados na tabela do SUS, em sua maioria no Sistema de Informação Hospitalar, e estão também no Sistema de Informações Ambulatoriais em pequena quantidade, mas com impacto financeiro extremamente alto, como é o caso dos procedimentos de diálise, quimioterapia, radioterapia e hemoterapia (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005)

O intuito do primeiro nível, o aqui estudado, é resolver os problemas de saúde mais simples e baratos, contudo, abrange um grande percentual de procedimentos e o mais relevante é o trabalho de promoção e prevenção de agravos.

Objetivando a reorganização sistemática, o ministério da saúde lançou a Portaria MS/GM 2.488, de 21 de outubro de 2011, que reformula as normas e diretrizes organizacionais da Atenção Básica em relação ao ESF e ao Programa dos Agentes Comunitários de Saúde (PACs). As normas anteriores continuam vigorando, desde que não conflite a atual resolução (BRASIL, 2011).

Essa portaria conceituou e enalteceu a atenção básica como programa prioritário de acesso inicial a saúde, tanto coletivamente quanto individualmente. Ainda, priorizou as práticas democráticas e de participação, realizadas através das equipes com intenção de capilarizar as ações e estratégias de saúde.

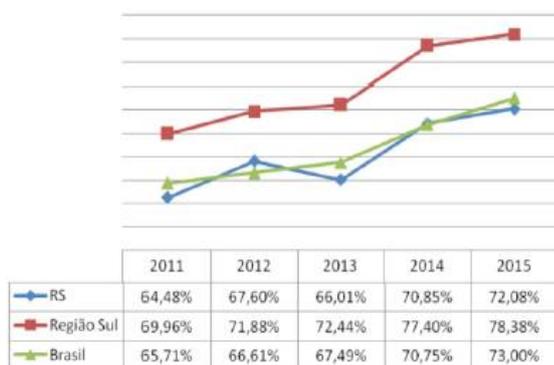
O foco cêntrico do programa é definir o território coadunado, possibilitando culminar estratégias Inter setoriais de promoção, prevenção e atenção em saúde. Essas estratégias serão relevantes para os gestores, profissionais e usuários, através da compreensão da dinâmica individual e coletiva, esclarecendo as iniquidades em saúde e desigualdades sociais para posterior tomada de decisões (BRASIL, 2011).

Com o intuito de potencializar a regionalização e conseqüente descentralização das decisões e estratégias de saúde, o Estado do Rio Grande do Sul, agrupou seus municípios em coordenadorias regionais de acordo com sua proximidade territorial. Havendo assim, sete macrorregiões: Norte, Sul, Metropolitana, Serra, Missioneira, Vales, Centro-Oeste. (PNAB, 2012).

Restando clara a divisão realizada em termos de descentralização de saúde no Rio Grande do Sul, partimos para o nível macro – Brasil e posteriormente retornando para análise das macrorregiões - RS, na intenção de mostrar um quadro comparativo da cobertura de atenção básica, tendo por referência dados disponíveis no DATASUS, site do Ministério Saúde:

Figura 1 – Cobertura de Equipes Nível Macro

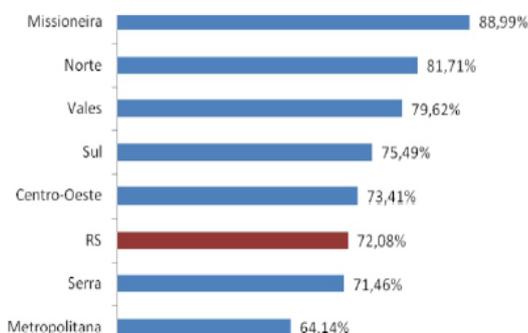
COBERTURA DE EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA, BRASIL, REGIÃO SUL E RS, 2011 a 2015



Fonte: DGTI/SES/RS, Tabnet/DATASUS. Indicadores de Saúde. Ministério da Saúde. ano: 2011-2015.

Figura 2 – Análise das Macrorregiões RS

COBERTURA DE EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA, MACRORREGIÕES DE SAÚDE, RS, 2015



Fonte: DGTI/SES/RS, ano: 2015.

Fonte:Informativo da Atenção Básica RS, 2016 **Fonte:** Informativo da atenção Básica do RS, 2016

Como podemos perceber no macro-Brasil, Figura 1, existem inegáveis avanços nos índices de acesso à atenção básica, contudo, ainda não é satisfatória vez que o SUS prega a universalidade – todos, ou seja, cem por cento. Nos dados apresentados a atenção básica no Rio Grande do Sul no ano de 2013, teve um decréscimo em relação aos anos anteriores dentro do estado e no ano de 2015, os índices do referido estado por 0,92 não atingiram os índices do país.

Dando seguimento com os quadros comparativos de atenção básica no Rio Grande do Sul, Figura 2, notou-se cobertura superior na região missioneira, com 88,99% de cobertura de equipes de atenção básica, seguida pela região Norte com 81,71%, os Vales com 79,62%, Sul com 75,49% e Centro-Oeste 73,41%. Essas regiões citadas são destacadas, pois possuem índices superiores à média gaúcha que é de 72,08%.

Vamos nos ater de agora em diante na macrorregião missioneira, a qual abrange as cidades objeto desse estudo. Na intenção de identificar como se dá o acesso à saúde primária das famílias contempladas com o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários na macrorregião missioneira localizada dentro da esfera de competência da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde elaboramos a partir de dados secundários a seguinte tabela:

Figura 3 – Atenção Básica Local

Cerro Largo	Ano (2015)	Ano (2017)
População Coberta	13.800	13.800
População Residente	13.926	14.024
Percentual AB (ESFs)	99,10%	98,40%
Nº ESF Implantados	4	4
São Nicolau	Ano (2015)	Ano (2017)
População Coberta	5.762	5.762

População Residente	5.762	5.762
Percentual AB (ESFs)	100%	100%
Nº ESF Implantados	2	2
Santo Ângelo	Ano (2015)	Ano (2017)
População Coberta	31.050	27.600
População Residente	78.908	79.040
Percentual AB (ESFs)	39,32%	34,92%
Nº ESF Implantados	9	8

Fonte: Departamento de Atenção Básica (DAB) - Histórico de cobertura SF. Disponível: <http://bipublico.saude.rs.gov.br/index.htm>

Conforme a tabela acima somente três municípios de abrangência da 12ª coordenadoria regional de saúde, implementaram o programa: Santo Ângelo, Cerro Largo e São Nicolau. Em consonância com este fato será analisado o percentual de cobertura de atenção básica somente destes municípios. Os dados de cobertura de atenção básica utilizados são do ano de 2015 e de 2017 e estão disponíveis no Portal BI⁹⁹, na aba histórico de cobertura.

Em relação a Cerro Largo, nota-se que houve um aumento da população geral, no entanto o percentual de atenção básica ficou estático. Entretanto, o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, não foi atingido com essa estaticidade, vez que foi implementado geograficamente em área com cobertura de atenção básica.

Os resultados evidenciados demonstram que o município de São Nicolau possui totalidade de cobertura do seu território pelas equipes de saúde, evidenciando equidade nos dados dos diferentes períodos analisados. Tendo em vista a cobertura total da saúde básica do município, entende-se que a população objeto desse estudo está no rol de abrangência da saúde primária em consonância com os princípios e diretrizes do SUS.

Os índices mais baixos de saúde básica são do município de Santo Ângelo que apresenta 34,92% de cobertura da AB atualmente, um decréscimo que reflete também no número de ESF, contando com 08 no momento.

⁹⁹BI Público: Os avanços tecnológicos incorporaram às tarefas de análise de informações um novo conceito denominado de Business Intelligence (BI) ou Inteligência de Negócios, para apoio as tomadas de decisões dos profissionais dos níveis táticos e estratégicos. O DATASUS incorporou a seus quadros profissionais e softwares especialistas para a construção de ferramentas para apoio à decisão utilizando os conceitos de BI. Os bancos de dados são construídos com séries históricas, oriundas dos sistemas transacionais estruturados ou não, que podem contemplar camadas de agregações (cubos) permitindo cruzamentos entre elas, ainda, permitem a construção de relatórios e painéis gráficos (dashboards) de alta performance e variadas representações estatísticas e matemáticas. A implantação de um BI para instituições de saúde, de qualquer porte, possibilita a busca e interpretação de informações armazenadas para apoio às decisões dentro do ciclo de vida do cidadão (nascimento ao óbito), bem como produtividade, controle, avaliação e gestão dos estabelecimentos, órgãos e secretarias do Ministério. Mais informações acessar: <http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/business-intelligence-bi>.

Em virtude da cidade de Santo Ângelo apresentar déficit significativo na cobertura da atenção básica, especificaremos que neste município foram implementados quatro programas de reassentamentos, localizados em diferentes bairros: Harmonia, Sagrada Família, Universina Carrera Machado e Pillau.

De acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)¹⁰⁰, dos bairros já mencionados, apenas dois possuem ESFs em funcionamento (Harmonia e Sagrada Família). Relevante dizer que o nível de abrangência em saúde ao invés de aumentar com o crescimento da população e atender a todos, diminuiu e ainda houve redução de ESF, o que colaborou para que os índices decaíssem – é o que vemos na tabela acima, Figura 3.

CONCLUSÃO

Ao término constatamos avanços com a implementação da estratégia de saúde da família, efetivando o elo entre os governos e a população na medida em que facilita o acesso à saúde básica.

Para a construção desse trabalho laboramos com dados referentes à saúde enquanto prestada pelo Estado à população tida como de risco, a contemplada com o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Descobrimos que dentro da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde, objeto do estudo proposto, não há identificação das famílias inseridas nesse programa porque o sistema de saúde é organizado por bairros.

Partindo da inexistência de dados sobre o atendimento/acesso à saúde para aqueles inseridos no programa habitacional referido acima, buscamos inicialmente diagnosticar quais os municípios da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde/RS aderiram ao mesmo.

A partir de informações do Ministério das Cidades, órgão responsável pelo programa em pauta, nos deparamos com o dado de que três municípios o implementaram: Cerro Largo, São Nicolau e Santo Ângelo. Fato este que culminou na delimitação do tema.

Prosseguindo enquanto resultados no âmbito da saúde nesses municípios verificamos que não há abrangência total dos ESF, exceto em São Nicolau. Porém é inegável que o princípio de

¹⁰⁰O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES visa ser a base para operacionalizar os Sistemas de Informações em Saúde, sendo estes imprescindíveis a um gerenciamento eficaz e eficiente do SUS. O CNES foi criado em 1999 através da PT-SAS 376. O sistema coleta os seguintes dados: Informações básicas gerais; Endereçamento/Localização; Gestor responsável (SMS, SES, etc.); Atendimento prestado (Internação, Ambulatório, etc.); Caracterização (Natureza, Esfera, Ret. Tributos, etc.); Equipamentos (RX, Tomógrafo, ultra-som, etc.); Serviços de Apoio (SAME, S. Social, Lavanderia, etc.); Serviços Especializados (Cardiologia, Nefrologia, Farmácia, etc.); Instalações Físicas (leitos, salas, etc.); Profissionais (SUS, Não SUS, CBO, Carga horária, etc.); Equipes (ESF, PACS, etc.); Cooperativa.

Benefícios: Auxilia o planejamento em saúde, em todos os níveis do governo; Mais informações acessar: <http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/cadastros-nacionais/cnes>

descentralização da saúde, previsto no SUS possibilitou aproximar as decisões e estratégias da população, através da municipalização.

Resta claro que a atenção básica é um modelo estratégico através do ESF, contudo, ainda tende a melhorar com vistas de abarcar a totalidade da população, podendo ser realizado por meio do acompanhamento de política pública. Ressalta-se que além de gestores e burocratas, a participação popular é fundamental para prover/efetivar/alterar programas existentes com vistas ao desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BORBA, Francisco S.. **Dicionário UNESP do Português Contemporâneo**/ Francisco S. Borba, et al – Curitiba: Piá, 2011.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei no 8.080/90**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, da organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências (Lei Orgânica da Saúde). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. **Lei nº 11.445/2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 15 jun.2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Lei**. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 01 jun.2017.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. **Informativo da Atenção Básica**. Porto Alegre: SES, 2016. Número 01.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários**. Brasília; DF; 2012. Disponível em:<<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). **ABC Do SUS: Doutrinas E Princípios**. Brasília, DF, MS; 1990. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/tce/v19n1/v19n1a09.pdf>>. Acesso em: 24 mar.2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/ NOB-SUS 96. Gestão plena com responsabilidade pela saúde do cidadão**. Diário Oficial da União, Brasília,

DF, 6 nov. 1996. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/NOB%2096.pdf>>.

Acesso em: 21 abr. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 385**. Regulamenta os conteúdos, os instrumentos e os fluxos do processo de habilitação e de desabilitação de municípios, de estados e do Distrito Federal em conformidade com as novas condições de gestão criadas pela Norma Operacional da Assistência à Saúde - NOAS-SUS 01/02. Brasília, DF, 04 abr. 2003. Disponível em: <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/CIB/LEGIS/Port_385_04Abril_2003.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 2.488**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 out. 2011. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília, DF; 2012. Disponível em: <<http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Média e Alta Complexidade**. Brasília, DF; 2005. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/811-sas-raiz/daet-raiz/media-e-alta-complexidade/11-media-e-alta-complexidade/12338-legislacao-ma-complexidade>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo, e insulamento burocrático**/ Edson de Oliveira Nunes; prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira. 4 ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

PILAU SOBRINHO, Linton Lames. **Direito à saúde: uma perspectiva constitucionalista**. UPF: Passo Fundo, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. SES. **Plano Regional de Saúde: 2013-2015**. SES, 2012. Disponível em: <http://www.saude.rs.gov.br/lista/169/12%C2%AA_CRS_%28Santo_%C3%82ngelo%29>. Acesso em 22/04/2017.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Capes, 2008. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SCHWARTZ, Germano. **Direito à Saúde: Efetivação Em Uma Perspectiva Sistêmica**. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2001.

SOUZA, Celina et al. **Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

(IN) VISIBILIDADE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DA FENOMENOLOGIA SOCIAL ACERCA DO TRABALHO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO/RS.

Louise de Lira Roedel Botelho¹⁰¹

Luciana Scherer¹⁰²

Rafael de Mello Pinheiro¹⁰³

Jaqueline Lorenzet⁴

Resumo:

O presente estudo tem como objetivo fazer uma reflexão fenomenológica acerca da profissão dita como invisível social, o trabalho do catador de material reciclável. Através do seu trabalho, esses profissionais estão envolvidos no processo de manutenção, organização e limpeza da cidade, bem como impactando positivamente no processo de desenvolvimento econômico, pois caçam sua renda e em seguida articulam com as empresas compradoras dos materiais recicláveis. Logo, a sociedade não aceita e reconhece essa profissão. A invisibilidade social é discutida por poucos, e está atrelada a profissões que não dispõem de status e glamour. Pelo fato do trabalho do catador ser informar e estar trabalhando com o lixo, esses fatores contribuem para a invisibilidade social.

Palavras-chave: Invisibilidade Social; Fenomenologia; Catador de material reciclável; Desenvolvimento Local.

Introdução

Das muitas caracterizações da sociedade atual, a estratificação, a divisão e o acesso ao consumo podem ser destacadas. Dentre outras, essas criam diferenças entre os grupos que detêm poder, renda e atuam na formalidade em relação a aqueles que as margens desses processos. Não é possível desconsiderar a lógica capitalista em que os atores socioeconômicos estão inseridos, e portanto, algumas regras implícitas de reconhecimento giram em torno de lucro, renda, posições e condições financeiras, o que cria a situação em que os que não conseguem se inserir na lógica do capital e, conseqüentemente, não conseguem atender aos apelos que circundam a ótica consumista por ele imposta, serão entes socialmente invisíveis. Essa situação é caracterizada como invisibilidade social. No livro “Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social”, o psicólogo Fernando Braga da Costa conseguiu comprovar a existência da invisibilidade pública, por meio de uma mudança de personalidade. Costa vestiu uniforme e trabalhou oito anos como gari na Universidade de São Paulo.

¹⁰¹ Pós doutora em Engenharia e Gestão do conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina, docente adjunta II pela UFFS e docente do mestrado Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, campus Cerro Largo. E-mail: louisebotelho@gmail.com

¹⁰² Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), campus Cerro Largo. E-mail: lucianascherer@yahoo.com.br

¹⁰³ Acadêmico de Administração (UFFS), campus Cerro Largo-RS. E-mail: rafael.adm.mello@gmail.com.

⁴ Acadêmica de Administração (UFFS), campus Cerro Largo-RS. E-mail: jaqueloorenzet@gmail.com

Segundo ele, ao olhar da maioria, os trabalhadores braçais são “seres invisíveis, sem nome” (COSTA, 2004).

A invisibilidade social está relacionada a pessoas que desenvolvem profissões consideradas sem status, glamour, reconhecimento social e adequada remuneração, tais como lixeiros, garis, faxineiras, seguranças, frentistas, garçons, cobradores de ônibus e outras de caráter operacional (SOUZA, 2010; CELEGUIM, 2009). Ainda uma categoria em especial se vê estigmatizada por esse tipo de invisibilização social, tanto na ótica do consumo quanto no que se refere ao reconhecimento social: os catadores de material recicláveis (SOBRAL, 2009).

Os catadores são indivíduos que historicamente tiram do lixo seu sustento, seja através da coleta seletiva em grupo ou individual. Caçam seus materiais nas ruas e lixões. Os catadores realizam papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). De modo geral, atuam nas incumbências da coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis, colaborando de forma significativa para o cuidado e desenvolvimento de cadeias produtivas da reciclagem (Ministério do Meio Ambiente)

Souza (2006) traz a ideia de que esses profissionais em geral são confundidos com moradores de rua, que são constituídos por homens, mulheres e crianças que todos os dias exploram o lixo em busca de algum material reaproveitável. Os catadores são os primeiros responsáveis de um complicado espaço econômico, entendidos como atores ambientais, ao longo de que seu trabalho tem um efeito de suavização e redução do desperdício da poluição e degradação do ambiente que o lixo produz (MAGERA, 2003).

Nesse sentido a análise da vulnerabilidade socioambiental traz uma imparcialidade no que tange seu entendimento isolado. A bibliografia com essa temática é escassa. Falar em vulnerabilidade é falar em interdisciplinaridade da construção epistemológica do conceito de vulnerabilidade, pois apesar dos avanços, vemos um esforço grande em refinar as variáveis do meio físico com recursos técnicos, enquanto que a dimensão social da vulnerabilidade quase sempre se refere à renda” (CEPAL, 2002; KATZMAN, 2000 apud OJIMA, 2012 p. 113).

Nesse contexto o trabalho tem como objetivo geral, identificar a profissão dita como invisível na visão do próprio catador, e como objetivos específicos busca; descrever a história de vida dos entrevistados, identificar maiores dificuldades da profissão dita como invisível e compreender na percepção deles o significado do trabalho de catador. Ademais, o estudo visa, a partir dessa reflexão gerar conhecimentos sobre esse fenômeno, muitas vezes subjacente na sociedade e nas relações sociais, e a partir disso reconhecer a necessidade de reversão dessa realidade – a invisibilidade social

- para que esses profissionais – catadores de materiais recicláveis – passem a figurar como um elo importante no processo de desenvolvimento local.

Para atender os objetivos desta pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa, quanto a classificação preferiu-se fenomenológico, que para Pronadov (2013) significa preocupação em compreender o fenômeno como ele se apresenta na atualidade. Para manter o sigilo e ética na pesquisa, bem como a integridade e a moral dos investigados, eles foram identificados por números crescentes.

A estrutura do artigo dá-se pela seguinte forma: além da introdução e das considerações finais, apresentam-se as revisões bibliográficas, a contextualização do tema invisibilidade social, em seguida uma apresentação do universo da amostra dos investigados, a metodologia e então a análise dos dados.

1 Vulnerabilidade Social

Mann et al (1993) A definição de vulnerabilidade social começou a ser atribuído na área dos direitos humanos e mais tarde foi introduzido na área da saúde, com as atividades realizadas sobre AIDS na escola de saúde pública de Harvard. As primeiras questões destacavam dois grupos de visibilidade: Indivíduos que eram discriminados socialmente, como exemplo os homossexuais e usuários de drogas; e portador de AIDS (apud GUARESCHI, 2007).

Nos últimos anos, ocorreram várias mudanças no Brasil e no mundo, essas mudanças impulsionam questões socioeconômico cultural, que influenciam diretamente o processo de globalização da economia capitalista, e vêm afetando na performance e base familiar, acarretando mudanças em seu padrão tradicional e de organização (GOMES, 2004). O tema vulnerabilidade social não é novo, e é caracterizado por ser uma temática complexa e de difícil entendimento, embasado por diferentes concepções e várias faces que podem voltar-se para o prisma econômico, ambiental, de saúde e vários outros (MONTEIRO, 2011).

Guareschi (2007) Define que vulnerabilidade social é uma condição de desvantagem perante o acesso às situações de promoção e garantia dos direitos de cidadania de determinada população. No ponto de vista de Ayres (1999) A forma como é vista vulnerabilidade social, esta na ausência ou na falta de condições de acesso a bens materiais e bens de serviço que possam satisfazer aquilo que pode tornar o indivíduo vulnerável. “Entender as vulnerabilidades e, claro, mensurá-las é o primeiro passo para relacionar os diversos aspectos de uma realidade complexa” (OJIMA 2012 p. 112).

Em média, pouca novidade parece surgir na construção de indicadores de vulnerabilidade social que sempre possa ser usada como base de características construtivas das habitações, acesso a

saneamento básico, anos de estudo e principalmente uma renda domiciliar. (MARANDOLA JR; HOGAN, 2006 apud OJIMA, 2012).

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) trabalha com três dimensões: IVS de Infraestrutura urbana, IVS de capital humano e IVS de Renda e trabalho. Essas dimensões dizem respeito a grupo ativos, recursos ou estrutura, cujo acesso, a falta ou insuficiência indicam que o modelo de vida das famílias localiza-se baixa, refletindo sobre o não acesso e a não utilização dos direitos sociais. No ano de 2000 alguns municípios do Sul e do Sudeste do país, em especial o estado de São Paulo, concentravam-se as situações mais evidentes de baixa vulnerabilidade, em contra partida as faixas mais altas de vulnerabilidade social predominavam na maior parte do país. Dez anos depois, analisa-se um avanço significativo do aumento dos índices de vulnerabilidade social no país. Há uma permanência no quadro de dados com a concentração de municípios com taxa muito alta de vulnerabilidade social na região do Norte, nos estados do Acre, Amazonas, Pará, Amapá e Rondônia e no Nordeste em especial o estado do Maranhão, Alagoas e de Pernambuco (COSTA e MARGUTI, 2015).

1.1 VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICAS

Pedroso et al. (2010), trás a ideia de que existem alguns fatores específicos que são exemplos desse tipo de vulnerabilidade. Entre esses exemplos, sobressai a presença de recursos financeiros escassos, o desemprego e a baixa qualificação ou nível de escolaridade. Assim, no discurso econômico da atualidade, o que denomina-se a denominada “pobreza” está presente significativamente, sendo resultado de déficits socioeconômico que são impostos às sociedades em várias partes do mundo. Abordando a pobreza como um resultado do conjunto de necessidades básicas não atendidas, representa-se uma concepção complementar a da pobreza como insuficiência de renda, uma vez que identifica as famílias sujeitas a provação absoluta dos patamares mínimos, também normativos de bens e serviços (PEDROSO, 2010)

A ideia de vulnerabilidade social vem sendo utilizada por vários autores como sinônimos de “precariedade”, “Fragilidade” e “risco social”. Muitas vezes atrelada a precariedade habitacional do qual o indivíduo encontra-se. A debilidade das moradias e a natureza dessas famílias podem ser entendidas como “moradias em condições precárias” de baixo padrão construtivo e os residentes como “famílias carentes”. A vulnerabilidade passa a ser compreendida a partir da exposição a riscos de diferentes naturezas, sejam eles econômicos, culturais ou sociais, que colocam diferentes desafios para seu enfrentamento logo, a ideia corresponde a uma predisposição. Portanto, pressupõe a

eliminação do risco e substituir a vulnerabilidade, por força ou por resistência. Outro aspecto importante na concepção de vulnerabilidade social é que ela se constitui como um produto negativo da relação entre recursos simbólicos e materiais, de indivíduos ou grupos, e o acesso a oportunidades.

1.2 VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

O progresso da urbanização acarretou impactos sociais e ambientais com intenso reflexo na vida dos cidadãos brasileiros. De certa forma, o rápido avanço desse processo foi acompanhado por concentração de riquezas e aumento das desigualdades sociais. A ausência de interesse pela criação e implementação de políticas direcionadas para a temática da habitação popular, na maioria dos municípios gerou uma perturbação social de um déficit habitacional. Maior parte das zonas territoriais ocupadas pelas classes de baixa renda atingiu o ápice em ocupações subnormais. Dessa forma, colocou grande parte desses indivíduos em situações de risco pela probabilidade de acontecer enchentes, contaminação por poluentes, entre outros (YOUNG, 2009).

Ojima (2012) trás a reflexão de que os estudos da temática socioambiental passaram a ser elaborados com maior abrangência no Brasil através da inclusão de sistemas de informação geográficos, que em geral agregaram muito para a capacidade de sobrepor variáveis espaciais, geográficas, sociais e demográficas em uma escala intermunicipal. Outra questão importante e foi fundamental para grandes avanços no estudo foi a divulgação das informações dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Nesse sentido a análise da vulnerabilidade socioambiental trás uma imparcialidade no que tange seu entendimento isolado. A bibliografia com essa temática é escassa. Na sua maioria está interligada como subgrupos de outros aspectos -temas- como foi citado a cima nos subcapítulos. Ou seja, falar em vulnerabilidade é falar em interdisciplinaridade “da construção epistemológica do conceito de vulnerabilidade, pois apesar dos avanços, vemos um esforço grande em refinar as variáveis do meio físico com recursos técnicos, enquanto que a dimensão social da vulnerabilidade quase sempre se refere à renda” (CEPAL, 2002; KATZMAN, 2000 apud OJIMA, 2012 p. 113).

2 Invisibilidade Social

O termo invisibilidade social é estudada e foi criada pela sociologia, onde define pessoas ou grupos a margem da sociedade, os problemas e a existência deles deixam de ser vistos pelas outras pessoas, tornando-os invisíveis. Pinheiro (2015) trás a ideia de que trabalhadores informais também são vítimas desse fenômeno, no qual, esse fato é um apanhado de várias situações, que atinge vários grupos sociais. CELEGUIM e ROESLER (2009) pontuam que

A Invisibilidade Social é um assunto relativamente novo e se relaciona à forma como são vistos os trabalhadores de profissões desprovidas de status, glamour, reconhecimento social e adequada remuneração. Isto numa sociedade onde o nível de consumo de bens materiais é o agente determinante do posicionamento de cada participante nas classes socioeconômicas conhecidas. (CELEGUIM e ROESLER, 2009, p. 1)

Com o surgimento de cidades globalizadas, é perceptível o reconhecimento de uma espécie de dualidade entre ricos e os pobres, o qual se apresenta na diferença entre a renda e condições de vida entre um pequeno número de trabalhadores qualificados e os de um parcela maior de pessoas qualificadas e não qualificadas com empregos precários (RODRÍGUEZ, 2012). Para Braga (2008), a invisibilidade é tão automatizada na sociedade que muitas vezes nem mesmo o próprio ser invisível se dá conta de sua infamante situação. Se ele se dá conta disso, necessita de armas para o combate. O invisível não tem voz e não é levado em consideração.

É justamente essa identidade, ocultada na percepção do outro, que remete-se a invisibilidade social. Quando a caminho de casa ou ao trabalho, passamos por um gari, mas não notamos pela sua totalidade singular. Ou como é o caso das donas de casa, que são babás e educadoras, porém não são remuneradas (JORDANE, 2011). A invisibilidade pública é entendida pelo efeito e a percepção das pessoas que são condicionadas à divisão social do trabalho, ou seja: nota-se somente a função e não a pessoa. Os sujeitos não são notados como seres transformadores e pensantes e sim como homens/máquinas (COSTA, 2004).

O sentimento de desprezo e o não reconhecimento de outras pessoas que podem originar a sensação de invisibilidade, pois:

Com efeito, múltiplos sentimentos estão ligados ao sentimento central de ser invisível para os outros: a vergonha, a paranoia, a impressão de insucesso pessoal, o isolamento, a clandestinidade. Em resumo, toda uma panóplia de emoções, sentidas por todos a um momento ou outro na vida quotidiana, une-se intimamente ao mundo amargo e silencioso da invisibilidade social. Podemos descobrir através deste termo um mundo social que se constrói segundo os preconceitos visuais e os olhares imaginários. (TOMÁS, 2006, p. 03).

Nesse aspecto, o trabalho informal, sem reconhecimento social e por trabalhar diretamente com a sujeita, são fatos que contribuem para que se tornem invisíveis na sociedade.

3 Catadores

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) nasceu em 1999 com o 1º Encontro Nacional dos catadores de Materiais Recicláveis, o evento reuniu 1700 catadores em Brasília (MNCR, 2008). Em Março de 2006 o MNCR realizou uma caminhada até Brasília,

encaminhando suas necessidades para o governo, pedindo a criação de postos de trabalho em associações e cooperativas. Essa caminhada tornou-se um marco histórico da luta dos catadores (MNCR, 2008).

Segundo Santos (2014), as atividades dos catadores em cooperativas e associações são recentes no Brasil. A forma mais comum de regularizar a profissão é através das associações e cooperativas. As associações são empresas que tem como finalidade a promoção e assistência social, educacional, cultural e lutam pela defesa de interesse das classes filantrópicas. Divergindo das cooperativas, que tem como principal objetivo a geração de renda, onde os proprietários são os associados e os beneficiários dos ganhos que eles próprios processam.

Os catadores são indivíduos que historicamente tiram do lixo seu sustento, seja através da coleta seletiva em grupo ou individual. Caçam seus materiais nas ruas e lixões. Os catadores realizam papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, 2010). De modo geral, atuam nas incumbências da coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis, colaborando de forma significativa para o cuidado e desenvolvimento de cadeias produtivas da reciclagem. (Ministério do Meio Ambiente).

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizado pelo IBGE (2000) no Brasil é coletado diariamente 125.281 mil toneladas de resíduos domiciliares, e 52,8% dos municípios brasileiros dispõem seus resíduos em lixões. Hoje se estima que 1 em cada 1000 cidadãos é um catador. Gonçalves (2004) pontua que esses profissionais coletam o lixo determinando seu próprio ritmo de trabalho conforme seu posicionamento físico. Eles organizam-se a partir de uma divisão de trabalho conforme os produtos para venda, como por exemplo: ferro, alumínio, papelão, plástico, vidro. A remuneração é definida a partir da quantidade de material coletado e vendido aos interessados para a revenda.

Os coletores de rua são os maiores responsáveis por grande parte dos materiais recolhido e transportado em matéria-prima para as indústrias. Esses trabalhadores mantêm-se financeiramente da venda realizada pela coleta e separação desses materiais do tipo plástico, alumínio, papel, papelão vidro entre outros (LOBATO, 2010). Parreira, Oliveira e Lima (2009) defendem que a baixa produtividade nos empreendimentos associativos de reciclagem tem uma relação ligada ao recolhimento das associações, estabelecendo baixo rendimento da remuneração dos catadores. A receita das associações de catadores varia muito da comercialização dos materiais, conseqüentemente diminui os potenciais benefícios da reciclagem para o meio ambiente (OLIVEIRA e LIMA, 2009 apud LOBATO, 2010 p. 349).

Nesse contexto, Santos (2014) elenca vantagens do trabalho com associações ou cooperativas de catadores, são elas;

Geração de emprego e renda;

Inserção social dos catadores;

Diminuição das despesas com os programas de reciclagem;

Contribuição para o meio ambiente, diminuindo impactos ambientais através da coleta;

Redução das despesas através da coleta, transparência e disposição final dos resíduos separados pelos próprios catadores;

O mesmo autor frisa que o trabalho dos catadores é de suma importância para o desenvolvimento local e sustentável da região a qual eles estão inseridos, visto que eles mantem-se financeiramente da venda dos materiais que eles coletam.

4 A Metodologia e a Fenomenologia

Para o desenvolvimento deste trabalho, optou-se pela abordagem qualitativa, de acordo com Marconi e Lakatos (2010) a entrevista sendo feita face a face, favorece ao entrevistado a informação precisa, e é de cunho fenomenológico, pois busca compreender a trajetória dos investigados a partir do olhar das próprias entrevistadas.

O autor Gomes (1997, p.320) contribui que a pesquisa fenomenológica estuda a maneira de vivência como experiência consciente. E também, o autor afirma que “a experiência consciente é um ato comunicativo de um corpo situado em um determinado ambiente. A mensagem que expressa traz a peculiaridade de um mundo vivido”.

Como afirma Andion (2003) o foco principal da fenomenologia é gerar dúvidas e questionamentos sobre as pressuposições incluídas em todo o pensamento habitual, é o que garante a exatidão do resultado da pesquisa. À vista disso, o objetivo primeiro da fenomenologia é a experiência humana, que procura descrever e interpretar com riqueza e profundidade.

Em relação as etapas da pesquisa, primeiramente foi definida a pergunta que norteou a pesquisa; **“Como dá-se a profissão dita como invisível na visão do próprio catador?”** Para respondê-la, buscou-se identificar alguém que tivesse interesse e disponibilidade para descrever o relato da sua vida, bem como sua trajetória na profissão de catador de material reciclável. Foi definido três catadores, o entrevistado Pedro, a entrevistada Ângela e a entrevistada Cassilda.

Essa definição foi adotada por conveniência, que se caracteriza pelo fato de que o pesquisador pode selecionar uma amostra da população que seja acessível, admitindo que de alguma forma isso represente o universo da pesquisa (PRONADOV, 2013).

Para coletar os dados, realizou-se a entrevista para detectar três pontos importantes. O primeiro ponto teve como objetivo elaborar e construir o contexto geral da trajetória de vida e profissional do investigado. O segundo momento buscou-se identificar os detalhes mais precisos da existência do trabalho deles a luz da sociedade sob a ótica do investigado. Alguns detalhes sobre o acesso a saúde, educação e leis também foram tratados. No terceiro momento, o centro foi o significado de gerar uma reflexão aos entrevistados, e que eles pudessem entender e verificar a importância e o significado dessa experiência para eles e para sociedade.

5 A Fenomenologia da (In)Visibilidade Social.

A Fenomenologia da (In) Visibilidade Social será abordada para relatar e analisar as vivências dos três atores sociais investigados nesse estudo. As suas expressões servem de ponto de partida para o conhecimento desse fenômeno, existente na percepção dos próprios invisíveis, mas nem sempre presente na consciência daqueles que não enxergam.

5.1 A VIVÊNCIA DE ÂNGELA

Ângela tem 37 anos, casada e mãe de três filhos é natural da cidade de São Paulo das Missões-RS, atualmente mora na cidade de Cerro Largo-RS. Começou a trabalhar com a catação de materiais recicláveis quando tinha 19 anos de idade, ficou mãe solteira, não tinha estudo e não tinha trabalho. No início começou a juntar com uma bicicleta pequena, comentou que tinha um pouco de vergonha quando começou, mas a vontade de ganhar dinheiro falou mais alto. “*Minha mãe me ajudou a comprar uma gaiota¹⁰⁴ e foi aí que eu comecei mesmo*”. Inicialmente juntava só litros, mas aos poucos foi trabalhando mais e juntou dinheiro, até que conseguiu comprar um cavalo.

Ela começa suas atividades profissionais as 7:30 da manhã, retorna pra casa perto do meio dia, “*depois eu vou pra rua perto das 2 horas da tarde, e volto pra casa perto das 5 da tarde*”. Desde quando começou a trabalhar com a catação, até os dias de hoje, Ângela diz que muita coisa mudou “*Mudou tudo, antes parece que eles recolham mais coisa, bacia velha, caderno velho, revista velha,*

¹⁰⁴ Pequena carroça de madeira, com duas rodas, puxada por um cavalo ou boi, bastante utilizada por agricultores no interior do Rio Grande do Sul e pelos catadores nas cidades gaúchas.

para-choque de carro, agora eles não recebem nada, além do mais antes os material era mais valorizado, era mais caro”.

A trajetória profissional dela é marcada por desafios *“Aí uma vez eu fui pegar uns isopor e uns litrão que tava no lixo e uma senhora viu e ela falou assim, quem mandou tu mexer nos lixo? Ela me xingou mesmo, me senti ofendida”.* Ela comenta também que é bem normal as pessoas falarem *“olha lá uma guria juntando lixo. Xingam e te chamam na ralhada, quando a gente coleta na lixeira, porque tem alguns que fazem bagunça e acham q é todos nós. Quando não é os gatos e cachorros que fazem”.*

Ângela foi convidada a refletir sobre como as pessoas percebem o trabalho dela, *“Eu acho que a maioria das pessoas estão nos percebendo mais, por causa do colete, o colete ajudou bastante. Algumas pessoas tão deixando até material separado e com nome”.* Ela ainda complementa que após o colete fornecido pela cooperativa dos catadores, está sendo uma visibilidade maior no seu trabalho. *“As pessoas tão ajudando mais, uma vez eu tava passando na rua pra coletar, aí veio uma moça da rua de cima correndo e gritando, moça moça, tu aí do colete, eu tenho uns litro aqui”.*

A investigada é convidada mais uma vez a refletir se há reação das pessoas e como reagem diante do trabalho dela, ela reflete que *“tem vários tipos, umas não dão bola, uma vez eu ouvi uma mulher falando que semana passada passo uns gaiotero que rasgaram a sacola porque tavam esfomiado”.*

Segundo a entrevistada, a região central é onde mais acontece esse tipo de evento, ela continua dizendo que, *“Aí uma vez atrás da igreja católica eu fui pegar uns isopor e uns litro que tava no lixo e uma senhora viu e ela falou assim, quem mandou tu mexer nos lixo?? ela me xingou mesmo. Eu disse assim, mas o lixo tá na rua senhora, eu sou uma recicladora. Aí ela respondeu, não quero saber, não é pra pegar o lixo e rasgar as sacolas, não é pra pegar o meu lixo”.*

Apesar dos desafios relatados, a entrevistada demonstrou entusiasmo e motivação ao responder todas as perguntas, além do mais demonstrou gostar muito do que faz, *“olha, eu sei que é um trabalho sujo, e que as pessoa não gosta muito, mas eu acho que represente coisas boas pra mim, eu gosto do meu trabalho, eu não ia me acertar com outras coisas, até já tentei mas não gostei, já trabalhei na padaria, eu gosto do meu trabalho”.*

5.2 A VIVÊNCIA DE PEDRO E CASSILDA

Pedro e Cassilda são naturais do município de Cerro Largo, tem três filhos e são casados a trinta anos. Cassilda comenta com alegria *“nós se conhecemos, trabalhando no antigo lixão, lá no*

morro do convento, começamos a conversar, nos conhecemos e já fazem 28 anos que estamos juntos, nunca mais se largamo, somos iguais chiclete". Eles catam todo o tipo de material, papelão, isopor, litros. Não tem um roteiro definido, e preferem exercer a atividade de catação durante a madrugada. Pedro complementa dizendo que, *"Eu gosto de sair de madrugada, a concorrência é menor, risos"*.

O entrevistado comentou que morou um tempo no estado do Mato Grosso, e lá trabalhava como pedreiro. Já a entrevistada, sempre trabalhou com catação, e que trabalhava no mutirão da prefeitura, *"o mutirão da prefeitura era um negócio que todo mundo ajudava na limpeza e na organização do lixão, e eu precisava trabalhar né, pra pagar água, luz e comprar comida pro meus piá que eram novinho, minha renda sai dali"*.

Quando começaram no trabalho de catação, até os dias de hoje, os entrevistados relatam que muita coisa mudou, Cassilda comenta que, *"mudou, sim, os materiais que as empresas recolhem são diferentes, tão menos valorizados, antigamente era bem mais. Mudou muita coisa, inclusive nós juntava comida, antigamente eu juntava batatinha, cenoura várias coisas, ninguém ficava sem comer. Quando nós tava no antigo lixão nós tirava até 5 carga cada um. Hoje quando muito uma carga"*. Pedro complementa ainda *"antigamente era pra se manter mesmo, juntar dinheiro pra pagar água, luz... agora nós temos uma chacra pra fora tudo isso com o dinheiro que nós juntamo do lixo"*.

Os entrevistados foram convidados a refletir sobre como as pessoas percebem o trabalho deles, seu Pedro comenta que, *"é um trabalho digno, né? Eu acho que as pessoas olham o nosso trabalho com dignidade, é o mesmo que qualquer trabalho"*. Cassilda diz *"Ali no centro as mulher gritavam lá pra nós não pegar os lixo, pra nós não rasgava as sacola"*.

Nesse sentido, os entrevistados foram convidados a refletir sobre suas trajetórias profissionais, e relatar se em algum momento sentiram alguma discriminação enquanto exerciam suas atividades profissionais, Cassilda responde *"olha... uma vez um promotor me falou assim, que era um trabalho digno e que eu não tava mexendo nada nas coisa de ninguém, não to roubando e eu tiro a renda do meu trabalho.... Mas que eu saiba nunca sofri"*.

Os entrevistados analisaram e refletiram sobre as perguntas e suas respostas, seu Pedro comentou que, *"não mudaria nada no meu trabalho, gosto do jeito como ele é, mas se pudesse mudar, mudaria a forma como as pessoa trata nós"*.

Conclusões

Os catadores de materiais recicláveis são exemplos de profissionais que trabalham diretamente com os Resíduos Sólidos Urbanos, popularmente chamados de lixo. Esses profissionais

são responsáveis por coletar, triar e comercializar os materiais recicláveis, para que dessa forma consigam tirar seu sustendo.

Através das falas dos entrevistados, fica evidente o amor e a paixão que eles tem pelo seu trabalho, mas eles não percebem o quanto o trabalho deles é importante, nem a sociedade tem essa percepção. Logo, eles também se identificam como invisíveis. Se a sociedade percebesse e reconhecesse o trabalho desses profissionais como atores e agentes ambientais, acarretaria impactos significativos, tanto no desenvolvimento local e regional como econômicos.

Um aspecto importante nas falas dos entrevistados relaciona-se com o significado do trabalho de catação de materiais recicláveis, para os catadores, apareceu, com grande relevância, imerso na ambiguidade: às vezes positivo, outras vezes negativo. Tentam colocar-se como trabalhadores dignos, mas sofrem com as pessoas abordando-os aos gritos para não rasgarem as sacolas nem bagunçarem o lixo. Assim, é importante salientar a importância da implantação de sistemas de coletas seletivas que resgatem em seus objetivos varias ações educativas, e que haja uma ação participativa da sociedade em todas as fases da sua implantação. Nesse sentido, contribuindo para a coleta seletiva é contribuir com o desenvolvimento de uma economia mais justa e mais limpa, onde caberá à população separar os resíduos sólidos e os fornecer, voluntariamente, para os catadores que irão recolhê-los dentro do processo do sistema de coleta seletiva.

Pode-se concluir, dessa forma, que a invisibilidade social tanto é bastante latente para os catadores, tanto quanto pessoas como em relação ao seu trabalho e o papel desempenhado na sociedade. Muitas vezes as pessoas dirigem-se aos catadores para recomendar o que não devem fazer, como devem mexer no lixo, ou mesmo que não devem selecionar o lixo. Mesmo lixo, os residentes ainda tem a noção de propriedade, 'meu' e não reconhecem que estão desempenhando um ofício – de catador de resíduos sólidos, ou como agentes ambientais do ciclo de gestão de resíduos sólidos urbanos.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao CNPq pelo apoio aos pesquisadores envolvidos.

Referências

ANDION, Caroline. Ser ou estar gerente? Reflexões sobre a trajetória e o aprendizado gerenciais. **Revista de ciência em administração**. v. 5, n.09, jan/jul.2003 Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/185>>. Acesso em: 25 Jun. 2017

AYRES, Junior. R; et al. Vulnerabilidade e prevenção em tempo de AIDS In: PARKER, R. et al. **Sexualidade pelo avesso: Direitos, Identidades e Poder**. São Paulo: Editora 34, 1999.

CELEGUIM, Cristiane R. J. et al. A invisibilidade social no âmbito do trabalho. **Revista Científica da Faculdade das Américas**. São Paulo. v. 3 n.1, p. 1, 2009. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/18935497-A-invisibilidade-social-no-ambito-do-trabalho.html>>. Acesso em: 25 Jun. 2017

COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: Relatos de uma Humilhação Social**. São Paulo: Editora Globo, 2004.

COSTA, Marco e MARGUTI, Bárbara. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015

COSTA, Fernando Braga da. **Moisés e Nilce: Retrato biográficos de dois garis**. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas. 2008. 403f. Tese de Doutorado - Psicologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOMES, Mônica. A; Pereira, Maria. L.D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência e Saúde Coletiva** v.10 n2 CE, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf>>. Acesso em: 25 Jun. 2017

GOMES, William. A entrevista fenomenológica e o estudo da experiência consciente. **Psicologia USP**. v.8, n.2 São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65641997000200015>. Acesso em: 25 Jun. 2017

GONÇALVES, Raquel S. **Catadores de materiais recicláveis: trajetórias de vida, trabalho e saúde**. 2004. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz/Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/5344/2/625.pdf>>. Acesso em: 25 Jun. 2017

GUARESCHI, Neusa. M. F. et al. Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo. RJ. 2007

JORDANE, Bárbara; et al. Os catadores de materiais recicláveis de Esmeraldas - Minas Gerais e sua relação com os resíduos publicitários, Minas Gerais, 2011 Disponível em: <http://www.revistapensar.com.br/comunicacao/pasta_upload/artigos/a32.pdf>. Acesso em: 25 Jun. 2017

LOBATO, Kelly Carla Dias; et.al. Caracterização e avaliação de processos de seleção de resíduos Sólidos urbanos por meio da técnica de mapeamento. **Eng. Sanit. Ambient.** v.15 n.4 out/dez 2010 p. 347-356 São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.abes-dn.org.br/publicacoes/engenharia/resaonline/v15n04/RESAv15n4_pg347-356.pdf>. Acesso em: 25 Jun. 2017.

MAGERA, Márcio. **Os empresários do Lixo: um paradoxo da modernidade**. Campinas, São Paulo: Átomo, 2003.

MARCONI, Maria; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores-de-materiais-reciclaveis>. Acesso em: 24 de Junho de 2017

MONTEIRO, Simone. R. R. O Marco conceitual Vulnerabilidade Social. **Sociedade em debate** v.17 n.2. RS, 2011. Disponível em: <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695>>. Acesso em 23 de Junho 2017

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **O que é o movimento?** Disponível em: <<http://www.mncc.org.br/sobre-o-mncc>>. Acesso em: 24 de Março de 2017.

NICHIATA, Lucia. et al. A utilização do conceito “vulnerabilidade” pela enfermagem. **Revista Latino de enfermagem** v.16 n.5. AM. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v16n5/pt_20>. Acesso em: 20 Junho 2017

OJIMA, Ricardo. A vulnerabilidade socioambiental como conceito interdisciplinar: avanços e potencialidades para pensar mudanças ambientais. **Revista CRONOS**, Rio de Janeiro. v 13, n1,2012 . Disponível em < <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/5627>> Acesso em 25 de Junho de 2017

OLIVEIRA, Magda. L. F. A concepção explicativa do conceito de vulnerabilidade e a enfermagem. **Ciência Cuidado e saúde** v.12 n.4. PR.2013 Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CiencCuidSaude>>. Acesso em: 20 de Junho 2017

PEDROSO, Maria. L. R. et al. **A compreensão das vulnerabilidades sócio-econômicas no cenário da assistência de enfermagem pediátrica**. RS, 2010

PINHEIRO, Priscila T. et al. O cooperativismo e sua importância no processo de desinvisibilização social dos catadores de materiais recicláveis. **Revista Dialnet** v. 12 n. 40, p. 4, 2015 Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5460327.pdf>>. Acesso em: 25 de Junho 2017

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. Pesquisa Científica. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 25 de Junho 2017

RODRÍGUEZ, César. À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de lixo na Colômbia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 329-367.

SANTOS, Emanoele Magatão dos. **Saúde e segurança do trabalho na associação de catadores de materiais recicláveis de Balsa Nova/PR**. 2014. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014

SOBRAL, Natália Gomes et. al. Gênero e invisibilidade social entre catadores de materiais recicláveis de Campina Grande/PB. In: **Anais eletrônicos...II Seminário Nacional Gênero e Práticas Culturais**. João Pessoa/PB, 26 a 28 de outubro de 2009.

SOUZA, Janete. **Invisibilidade Social**. 2010. Disponível em <<http://invisibilidadesocial2010.blogspot.com.br/2010/11/invisiveis-sociais.html>> Acesso em 24 de junho de 2017.

TOMÁS, Júlia Catarina de Sá Pinto. A invisibilidade social, uma perspectiva fenomenológica. In: VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA: MUNDOS SOCIAIS, SABERES E PRÁTICAS. 285., 2006, Lisboa: PORTUGUAL, 2006. Disponível em: <www.aps.pt/vicongresso/pdfs/285.pdf>. Acesso em: 25 de Junho de 2017.

YOUNG, Andreia. F. et al **Espaços de Vulnerabilidade Sócio-ambiental para a População da Baixada Santista**: identificação e análise das áreas críticas. 2009. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/admin/uploads/producoes/artigo_final_abep_06.PDF>. Acesso em: 20 Junho de 2017

GT VII – DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A ESCOLA E SEUS ATORES: OS FUNCIONÁRIOS DE ESCOLA

Francisco Angst¹⁰⁵

Área Temática: VII Desenvolvimento e Políticas Públicas

Resumo: Enquanto ambiente educacional, de ensino e de aprendizagem, a escola é composta por diversos espaços e atores. A educação escolar não se limita ao espaço da sala de aula. Dá-se pelas as relações interpessoais entre todos os atores que atuam no ambiente organizacional de cada escola. Um segmento desses atores são os *funcionários de escola*, que têm seu papel reconhecido legalmente, mas que, cultural e socialmente, ainda estão em busca da efetivação desse reconhecimento. A sua participação na gestão democrática do ensino é garantida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. É razoável pensar que eles têm muito a contribuir nesse processo. Sua constituição como categoria de servidores públicos é abordada aqui através do resgate histórico e da fundamentação legal. Delineia-se ainda o dimensionamento quantitativo dessa categoria no âmbito da nação brasileira, com dados por estado, nas três esferas administrativas públicas. Busca-se neste texto apresentar aos leitores os funcionários de escola com a finalidade de despertar a sociedade para importância da atuação desses profissionais do serviço público.

Palavras-Chave: Educação; Atores; Funcionários de Escola; Reconhecimento.

Introdução

O presente estudo, através de uma revisão bibliográfica e legal, aborda a gestão escolar e, mais especificamente, o quadro de funcionários de escolas. O inciso III do artigo 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9394/96) inclui os funcionários de escola entre os “profissionais da educação”, referindo-se a eles como sendo “III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”.

¹⁰⁵ Bacharel em Administração pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo. Especialista em Educação à Distância pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - RS, SENAC/RS. Mestrando do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul. Técnico Administrativo da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Cerro Largo/RS. francisco.angst@uffs.edu.br

Por mais que os funcionários de escola desempenhem tarefas relevantes para a educação, o ensino e a aprendizagem, muitas vezes passam despercebidos pela sociedade, de modo tal que, muitas vezes, faz-se menção a eles com a expressão negativa “não-docentes”. Conhecer e reconhecer a atuação desses profissionais nos ambientes educacionais, de ensino e de aprendizagem, pode significar um incremento da qualidade do ensino, na medida em que, ao serem efetivamente reconhecidos, tornam-se mais identificados e comprometidos com sua atividade profissional.

A fim de tornar conhecido o universo desses atores, é preciso inicialmente imergir na gestão democrática prevista na LDB, pois esta os convoca para assumirem, junto com os outros segmentos de profissionais do ensino, o planejamento e a execução dos processos de educação, de ensino e de aprendizagem *mediante a participação nos conselhos escolares*. Resgatar sua origem é outra peça fundamental deste trabalho, no sentido de que, conhecendo seu passado, é possível visualizar o que já se alcançou em termos de sua constituição enquanto categoria profissional, tanto em termos conceituais, quanto legais. Por fim, traz-se para a apreciação dos leitores um levantamento numérico dos funcionários de escola no Brasil, para que se posse ter uma clareza maior acerca da dimensão numérica dessa categoria profissional.

O presente trabalho busca convidar o leitor para conhecer e reconhecer o papel dos funcionários de escola como atores nos processos de educação, ensino e aprendizagem, considerando que, por desempenharem sua atividade profissional no ambiente escolar “participam de tarefas educativas”, como afirma Libâneo (2008, p. 31). Acredita-se que não há como pensar a educação escolar sem a atuação qualificada e valorizada desse segmento dos profissionais de educação.

1 Organização do espaço escolar: a gestão e os funcionários de escola

Vejam-se inicialmente os funcionários de escola como membros de organizações de determinadas características. Para Chiavenato (*apud* LIBÂNEO, 2008), as organizações são unidades sociais (e, portanto, constituídas de pessoas que trabalham juntas) que existem para alcançar determinados objetivos. Os objetivos podem ser o lucro, as transações comerciais, o ensino, a prestação de serviço público, a caridade, o lazer, etc. Nossas vidas estão intimamente ligadas às organizações, porque tudo o que fazemos é feito dentro de organizações.

Com base na conceituação clássica de “organização”, Libâneo afirma que a organização é uma sociedade que reúne pessoas que interagem entre si, que operam por meio de estruturas e processos

organizativos próprios, a fim de alcançar os objetivos da instituição. No caso das escolas, pode-se dizer, portanto, que são organizações nas quais sobressai a interação entre as pessoas, para a promoção da formação humana.

Para o mesmo autor, a organização e gestão da escola visam:

- a) promover as condições, os meios e todos os recursos necessários ao ótimo funcionamento da escola e do trabalho em sala de aula;
- b) promover o envolvimento das pessoas no trabalho por meio da participação e fazer o acompanhamento e a avaliação dessas participações, tendo como referência os objetivos de aprendizagem;
- c) garantir a realização da aprendizagem de todos os alunos. (LIBÂNEO, 2008, p. 100-101)

Como se depreende dos conceitos expostos, o espaço escolar é também um ambiente organizacional. Ela congrega pessoas em torno de um objetivo comum, fazendo-as interagir umas com as outras, visando organizar os processos de ensino e obter melhores resultados de aprendizagem, através dos meios e mecanismos disponíveis.

Neste sentido, Libâneo nos ensina que, dentre as concepções de gestão escolar, a gestão democrático-participativa, baseada na relação democrática entre a direção e a participação dos demais membros e segmentos da organização escolar, tende a acentuar a importância do estabelecimento de objetivos comuns aceitos e assumidos por todos. Sendo necessária, para a efetivação desses objetivos, uma forma coletiva de tomada de decisões, sem desconsiderar as responsabilidades individuais. Desta forma, “tomadas as decisões coletivamente, cada membro da equipe deve assumir sua parte no trabalho” (Id. p. 124). O mesmo autor nos apresenta como características deste modelo o que segue:

- Definição explícita de objetos sócio-políticos e pedagógicos da escola, pela equipe escolar.
- Articulação entre a atividade de direção e a iniciativa e participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela.
- A gestão é participativa mas espera-se, também, a gestão da participação.
- Qualificação e competência profissional.
- Busca de objetividade no trato das questões da organização e gestão, mediante coleta de informações reais.
- Acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação dos rumos e ações, tomada de decisões.
- Todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados (Id. p. 124).

A gestão democrática participativa das escolas públicas está respaldada pelo artigo 14 da LDB, que delega aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público básico. Nos incisos que se seguem ao artigo tem-se a garantia da participação dos profissionais da

educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação da comunidade neste processo por meio do conselho escolar ou órgão equivalente.

Pensar a educação e o processo de gestão educacional apenas pela ótica docente é negar que as aprendizagens escolares e a reconstrução do conhecimento pressupõem um mínimo de materialidade: espaço escolar, material didático, registro acadêmico, relações interpessoais, etc. Os espaços transpiram conhecimento, os materiais exigem conhecimento e os registros geram conhecimento. Para isso e outras coisas mais, é fundamental a presença de profissionais que exerçam as atividades que não são exatamente de docência, mas que dão suporte à docência e ao próprio processo educacional. Integrar de forma participativa os docentes e os não-docentes em esforços coletivos, imbuídos de objetivos comuns é, acima de tudo, dar base para que o processo educacional democrático e participativo aconteça.

Vale frisar que, no que tange ao ensino, isto é, a ministrar aulas, os funcionários de escola cumprem as chamadas “atividades-meio”. Mas, a educação escolar, precisamente porque *educação*, não se reduz a ministrar aulas nem a “zelar para aprendizagem dos alunos” (LDB, Art. 13, III). Quando se trata da organização do trabalho pedagógico-escolar como um todo, de sua execução e avaliação, no modelo democrático-participativa, os funcionários de escola devem ser vistos como *agentes de educação*, em sentido próprio.

2 Resgate histórico e legal

Aprender e ensinar não estão limitados ao espaço físico tradicional, pois o ambiente da escola por si só já é bastante amplo e não se limita apenas às salas de aulas. Ao percorrer a diversidade dos espaços escolares, nos deparamos com profissionais diversos, funcionários que atuam como secretários(as) de escolas, merendeiras(os), monitores(as), serventes, entre outros.

Historicamente, o termo “funcionários de escola”, segundo Monlevade (2001), provém da atividade dos Irmãos Coadjuutores, que nada mais eram do que auxiliares nas escolas jesuíticas, que, por não estudarem letras, nem filosofia ou teologia, não eram considerados professores. Tais religiosos desenvolviam atividades de carpintaria, cozinha, administração de chácaras, entre outros. Produziam os bens necessários à manutenção e ao desenvolvimento dos colégios, faziam traduções da língua nativa para que os docentes pudessem compreender o “mundo novo”. Percebe-se que houve já naquele período houve a marginalização, a menor importância, das atividades relacionadas ao processo de ensino-aprendizagem, que não eram realizadas por professores (MONLEVADE, 2001, p. 21-22)

De acordo com o mesmo autor, com a expulsão dos jesuítas, em 1758, o ensino no Brasil começa a tomar outra forma (Id. p. 23). Em 1772, o Marquês de Pombal criou as “aulas régias”, que nada mais eram que espaços de uma sala improvisada, muitas vezes na própria casa do professor. Sendo assim, o máximo que se precisaria seria de alunos e um professor. Para a manutenção das mesmas por vezes se utilizava a mão de obra escrava. E os registros deviam ser feitos integralmente pelo próprio professor.

A oferta de ensino começa se expandir com a vinda da corte Portuguesa ao Brasil no início do século XIX e mais profundamente com a independência, quando, no ano de 1834, o Ato Adicional à constituição do Império transferiu às províncias a responsabilidade pela organização e financiamento das escolas primárias e secundárias, podendo, para isso, ser cobrados impostos. De modo geral, nas escolas primárias, por serem muito pequenas, não havia a necessidade de funcionários. Já os Liceus, Ateneus e Escolas Normais, fundadas nas capitais das províncias, por possuírem estrutura maior e com maior número de espaços e alunos, demandavam mão-de-obra para além da atividade docente. Esta fase coincide com o final da escravidão no Brasil, de modo que começa a surgir então a categoria de funcionários de escola, não mais como escravos ou religiosos e sim como funcionários públicos assalariados (Id. p. 23-24).

Observa-se como a relação era discriminatória; saem os Irmãos Coadjuutores, entram os escravos; a escravidão é abolida e a marginalização do trabalho não docente continua e marca comportamentos excludentes, como mostra Monlevade (Id. p. 83). Por que o funcionário vai se preocupar com o ensino e seu contexto se o mesmo é visto e tratado na prática e na lei como auxiliar e passível de descarte? As marcas discriminatórias impregnadas nas instituições e nas mentalidades não se desfazem de modo simples e rápido. Não estariam elas ainda perdurando nas instituições e mentalidades pertinentes ao campo profissional da educação, suposto que no Brasil contemporâneo não há indicadores claros de que esteja se desfazendo a separação entre os processos decisórios e os processos de execução?

No plano legal, em função de mobilizações de sindicatos, associações e outras organizações combativas, a valorização do profissional de educação é algo recente na política educacional brasileira e está intimamente ligada à valorização do profissional docente. Ela tem fundamentação constitucional, mas se formalizou de forma mais efetiva pela Emenda Constitucional 53, de dezembro de 2006, que estabelece na nova redação do artigo 206, que segue:

Art. 206 [...]

V – valorização dos profissionais de educação escolar, garantidos na forma da lei, plano de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

[...]

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais de educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, Constituição Federal de 1988)

Entretanto, como se pode ver, a Constituição Brasileira de 1988 não conceitua os profissionais de educação, delegando tal responsabilidade ao ordenamento infraconstitucional. Cabendo então a Lei 9394/96 (LDB) fazê-lo, conforme expresso no artigo 61:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (BRASIL, Lei 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 1996)

O artigo citado da LDB recebeu nova redação com a Lei 12.014 de agosto de 2009. Esta vai além da simples conceituação dos profissionais de educação, estabelecendo fundamentos para a formação destes profissionais. Percebe-se então a crescente preocupação com a identificação, formação e qualificação destes profissionais, tendo em vista a sua importância no contexto educacional público brasileiro (BRASIL, Lei 12.014/09).

Se no passado a gestão educacional era meramente formal burocrática, hoje a crescente preocupação com a reforma educacional visa tornar o sistema de ensino alinhado com as mudanças na economia e na sociedade e, neste sentido, Libâneo aponta para a concepção *democrático-participativa* da gestão, que valoriza o desenvolvimento pessoal, a qualificação profissional e a

competência técnica (LIBÂNEO, 2008, p. 123-124). O autor argumenta a favor da tese de que a organização e a gestão do trabalho escolar requerem o constante aperfeiçoamento profissional – político, científico, pedagógico – de todos os profissionais da educação escolar, de modo que a escola passa a ser o “local em que os profissionais desenvolvem suas profissionalidades” (Id. p. 145).

Olhando mais adiante, é notória a inserção dos funcionários de escola na Lei 13.005 de 25 de julho de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2014-2024. Entre as dez diretrizes do plano, encontra-se a valorização dos profissionais de educação, que se solidifica com a inclusão de metas específicas para a concretização dessa diretriz:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Estratégias:

15.1. atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos estados, Distrito Federal e municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;

[...]

15.10. fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e áreas de atuação, dos(as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;

[...]

Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégias:

18.1. estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, noventa por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e cinquenta por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados; (BRASIL, Lei 13.005/14, Plano Nacional de Educação-PNE, 2014)

Desta forma, é visível a preocupação em fomentar políticas públicas de qualificação e valorização dos profissionais de educação não docente, visando com isso promover o reconhecimento da atuação destes profissionais. Porém, é notável também a falta de produção conceitual bibliográfica, que ao longo do tempo concentra esforços na conceituação da atuação profissional docente, sendo que os profissionais não docentes acabam sendo tratados na “carona” de alguns conceitos e não especificamente nas suas áreas de atuação.

3 Os funcionários de escola em números

A luta pela afirmação enquanto classe de trabalhadores vem se tornando possível, seja pela expansão da oferta de ensino público no país e a crescente demanda por profissionais das áreas de apoio ao ensino, também consideradas atividades meio do ensino, seja pela própria organização sindical. Pelo Quadro 1, temos uma noção numérica do quadro de funcionário da rede pública de ensino do país, nas três esferas administrativas.

Quadro 1 - Número de funcionários e técnicos administrativos das escolas públicas, por estado e por esfera administrativa

Estado	Federal	Estadual	Municipal	Total
Rondônia	337	13.087	10.933	24.357
Acre	180	7.420	6.207	13.807
Amazonas	616	15.204	24.543	40.363
Roraima	244	5.826	4.370	10.440
Pará	880	19.970	84.320	105.170
Amapá	106	8.848	4.632	13.586
Tocantins	313	11.262	14.449	26.024
Maranhão	1.070	17.730	83.498	102.298
Piauí	658	11.296	31.860	43.814
Ceará	1.083	15.533	92.284	108.900
Rio Grande do Norte	1.039	13.560	31.276	45.875
Paraíba	647	17.683	38.603	56.933
Pernambuco	1.201	23.873	67.379	92.453
Alagoas	506	8.778	31.470	40.754
Sergipe	307	8.209	15.194	23.710
Bahia	1.585	38.370	140.588	180.543
Minas Gerais	3.111	103.370	134.024	240.505
Espírito Santo	1.188	10.810	35.377	47.375
Rio de Janeiro	3.346	34.295	113.730	151.371
São Paulo	1.207	151.792	219.422	372.421
Paraná	942	47.493	69.094	117.529
Santa Catarina	1.408	16.585	46.089	64.082
Rio Grande do Sul	2.074	40.156	63.056	105.286
Mato Grosso do Sul	339	11.633	21.082	33.054
Mato Grosso	647	20.481	23.783	44.911
Goias	1.009	19.343	47.338	67.690
Distrito Federal	657	26.133	-	26.790
Total Geral	26.700	718.740	1.454.601	2.200.041
%	1,2%	32,7%	62,1%	100%

Fonte: Dados apurados pelo prof. Dr. Thiago Alves (UFG), a partir dos micro dados do Censo Escolar 2013

O Quadro 1 foi extraído e adaptado da Cartilha de Formação de Funcionários de Escola disponível no *site* da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, e refere-se a dados obtidos no Censo Escolar de 2013. Fica evidente que não se trata de um público diminuto. São mais de 2 milhões de profissionais que atuam na rede básica de ensino, em todo o país, e que por atuarem neste ambiente interferem no processo de ensino através do exercício de suas atividades.

Se em 2001, Monlevade (2001, p. 19) referenciava como algo em torno de 1 milhão o número de funcionários de escola em todo o país, estes dados mais recente dão conta de mais de 2,2 milhões de profissionais denominados funcionários de escola, atuando na rede pública de ensino básico do país. Isso significa que houve um crescimento significativo na demanda por mão-de-obra nas escolas que vai além da demanda por docentes.

Porém a consolidação deste quadro de funcionários passa, pela discussão nas três esferas públicas de ensino e com a participação dos sindicatos, numa estrutura e dimensionamento funcional, podendo assim construir uma nova Carreira integrada à docência. Na esfera federal que atua nos Institutos Federais através da oferta de cursos técnicos de nível médio, isso já acontece por meio da Lei 11.091, de 2005, que estabelece o Plano de Carreira do Quadro Técnico Administrativos em Educação. Já nas esferas estaduais e municipais, onde se concentram a maioria destes profissionais, algo em torno de 2 milhões, ainda há uma diversidade de regulamentações. Alguns vinculam esses funcionários ao quadro geral de servidores e outros, ao quadro específico de servidores de escola (MONLEVADE, 2001, p. 97).

Se se olha para o grau de escolaridade desses profissionais, pode-se ver que muitos possuem apenas o Ensino Médio concluído, demonstrado no Quadro 2, adaptado da Cartilha de Formação de Funcionários de Escola disponível no *site* da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, e refere-se a dados obtidos no Censo Escolar de 2013.

Quadro 2 - Número de funcionários e técnicos administrativos com ensino médio, por estado e por esfera administrativa

Estado	Federal	Estadual	Municipal	Total
Rondônia	67	2.620	2.188	4.875
Acre	36	1.468	1.228	2.732
Amazonas	148	3.646	5.886	9.680
Roraima	65	1.545	1.159	2.769
Pará	166	3.778	15.950	19.894

Amapá	29	2.412	1.263	3.704
Tocantins	72	2.573	3.301	5.946
Maranhão	202	3.349	15.771	19.322
Piauí	111	1.903	5.368	7.382
Ceará	230	3.301	19.613	23.144
Rio Grande do Norte	230	3.303	6.926	10.459
Paraíba	120	3.290	7.183	10.593
Pernambuco	251	4.998	14.106	19.355
Alagoas	83	1.438	5.156	6.677
Sergipe	61	1.639	3.034	4.734
Bahia	337	8.170	29.934	38.441
Minas Gerais	675	22.421	29.070	52.166
Espírito Santo	290	2.641	8.642	11.573
Rio de Janeiro	940	9.638	31.962	42.540
São Paulo	324	40.694	58.825	99.843
Paraná	216	10.889	15.842	26.947
Santa Catarina	349	4.117	11.440	15.906
Rio Grande do Sul	492	9.535	14.973	25.000
Mato Grosso do Sul	75	2.562	4.643	7.280
Mato Grosso	142	4.509	5.236	9.887
Goias	241	4.611	11.284	16.136
Distrito Federal	198	7.862	-	8.060
Total Geral	6.150	168.912	329.983	505.045
%	1,2%	33,4%	65,4%	100%

Fonte: Dados apurados pelo prof. Dr. Thiago Alves (UFG), a partir dos microdados do Censo Escolar 2013

Sendo assim, para além dos mais de 500 mil funcionários de escola acima identificados, pode haver um número considerável de trabalhadores que não estão enquadrados e amparados pela legislação como profissionais de educação, por não terem a formação exigida por lei. Fica evidente a alta demanda por formação e qualificação destes funcionários em todo o país, isso sem levar em consideração o número de funcionários de escola que possam estar atuando sem sequer terem concluído o ensino médio.

Pelos dados acima, podemos observar que, mais uma vez, o gargalo maior se encontra nas esferas estadual e municipal. Se já não temos de modo geral legislações que estruturam os planos de carreira para categorizar o quadro de servidores de escola como profissionais de educação, quem dirá um plano de formação e qualificação efetiva deste quadro? Dos 500 mil funcionários apontados, mais de 90% estão nas redes públicas estaduais e municipais.

Segundo a CNTE (2016, p. 12) a complexificação das escolas e de suas competências educativas e o avanço dos funcionários nas suas conquistas, levaram a um movimento de profissionalização da categoria e isso se reflete na criação de cursos técnicos de nível médio para habilitação profissional em quatro áreas: técnico em alimentação escolar; técnico em gestão escolar; técnico em multimeios didáticos; e técnico em manutenção da infraestrutura escolar.

Nesta linha, recentemente foi aprovado pela Câmara de Educação Superior a Resolução nº 2/2016, publicada no Diário Oficial da União em 16 de maio do referido ano. A resolução que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica. Sendo assim, percebe-se que hoje o sistema de ensino superior pode dar um passo importante e contribuir para qualificação desses profissionais, por consequência, produzindo resultados positivos na qualidade da educação básica.

A referida Resolução considera:

[...] que a *ação educativa desenvolvida pelos funcionários*, nas áreas de atuação (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos), se *configura como processo pedagógico* intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na socialização e construção de conhecimentos e no diálogo constante entre diferentes visões de mundo;

[...]

os movimentos em prol da *construção da identidade dos funcionários da educação, buscando superar a invisibilidade social, subalternidade política e marginalidade pedagógica*, subvalorização salarial e a indefinição funcional, ao afirmar seu papel de profissionais da educação e sua atuação técnico-pedagógica nas instituições de educação básica e nos sistemas de ensino;

a *importância do funcionário* nas instituições de educação básica e nos sistemas de ensino nas áreas de atuação e de sua *valorização profissional*, assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, *plano de carreira*, salário e condições dignas de trabalho (BRASIL, Resolução CNE/CES 2/2016. Destaques apostos).

A resolução não apenas visa qualificar e profissionalizar o quadro de funcionários de escola, dando diretrizes para sua formação tanto inicial quanto continuada em nível superior de ensino, mas também evidencia o reconhecimento, por parte dos conselheiros, que o funcionário no exercício de sua função exerce ações de caráter pedagógico; possui invisibilidade social e subalternidade política e marginalidade funcional; e a importância de sua valorização profissional por meio do estabelecimento do plano de carreira dentre outros mecanismos.

A formação, além de ser mecanismo de desenvolvimento e transformação pessoal e profissional, é garantida pela LDB aos profissionais da educação. Segundo Gastaldo e Arenhart (2014, p. 28), a citada lei “concebe a formação ou capacitação ou educação continuadas, ou, em serviço, dos profissionais da educação não só como exigência, mas também como direito desses profissionais”.

No parágrafo único, constante no artigo 61 da LDB, ficam estabelecidos os fundamentos para a formação dos profissionais de educação, visando a que esta se dê de forma sólida, associando teoria e prática, ocorrendo em serviço e aproveitando experiências anteriores de outras instituições ou profissionais.

Para Monlevade, a formação dos funcionários deve “trans-’formá-los’: de uma específica *função de apoio* para uma nova identidade categorial de *profissional de educação*”; a formação proposta pelo autor citado teria de integrar “educação geral”, “formação pedagógica básica” e “formação técnica específica”, específica de cada subcategoria dos funcionários (2001, p. 92. Destaques apostos). A propósito deste artigo, cumpre destacar a ideia de deslocamento identitário *de* quem se compreendia executando atividades-meio em função da docência exercida por outros, *para* a autocompreensão de agente educacional em sentido próprio, comprometido com o planejamento, a execução e avaliação do trabalho pedagógico como um todo, *a partir da especificidade profissional* de secretário(a) de escola, de merendeira(o), de monitor(a), de servente ou outra.

Considerações finais

O processo educacional não se dá de modo isolado, ele é orgânico, se dá na atuação integrada de diversos atores, na relação do indivíduo com sua família, do indivíduo com a sociedade e, principalmente, do indivíduo com o ambiente escolar. Neste, é de vital importância a ação integrada da equipe diretiva, que deve articular de forma adequada pessoas humanas e recursos materiais, visando a um trabalho integrado entre profissionais docentes e profissionais não-docentes, para que os processos de educação, de ensino e de aprendizagem aconteçam por meio de um suporte material adequado. Se o docente em sala de aula deve ter a capacidade técnica para educar pela transmissão de conhecimentos, de outro lado, é fundamental que os funcionários de escola, que não atuam na docência, tenham o domínio dos conceitos, espaços e materiais educacionais para adequadamente dar o suporte para que o processo educacional aconteça.

Já a administração pública tem igualmente um papel fundamental, não apenas no processo legislativo e normativo, mas, principalmente, como fomentadora do processo de formação dos funcionários de escola. Como se mostrou na revisão bibliográfica e legal pertinente, a legislação já reconhece e legitima o papel dos funcionários de escola, porém, é preciso ir adiante, despertando os mesmos para a responsabilidade de sua atuação no espaço escolar. Presume-se que isso só se dá pelo processo de formação no qual os mesmos, apropriando-se dos conceitos pedagógicos e dos fundamentos da educação pública, poderão relacionar sua atuação profissional específica no espaço escolar aos processos de educação, de ensino e de aprendizagem, e assim se reconhecerem como educadores, como “profissionais de educação”.

De posse desses conhecimentos, os funcionários de escola poderão, nos espaços da gestão democrática do ensino, enriquecer e fomentar as discussões inerentes à gestão escolar e ao próprio Projeto Político Pedagógico, contribuindo para o fortalecimento de elos necessários para atingir os objetivos comuns a todos os que atuam na organização do trabalho escolar, visando, em última instância, melhorar a qualidade do ensino prestado à sociedade.

Referências

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acessado em: 03 de junho de 2015.

BRASIL. **Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> Acessado em: 03 de junho de 2015.

BRASIL. **Lei N° 12.014, de 06 de agosto de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112014.htm> Acessado em: 03 de junho de 2015.

BRASIL. **Lei N° 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>> Acessado em: 08 de junho de 2015.

BRASIL. **Resolução CNE/CES N° 2, de 13 de maio de 2016**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41081-rces002-16-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192> Acessado em: 31 de janeiro de 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO – CNTE. Funcionários da Educação: conquistas e desafios da formação e da valorização profissional. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/publicacoes/outras-publicacoes/17171-funcionarios-da-educacao-conquistas-e-desafios-da-formacao-e-da-valorizacao-profissional.html>> Acessado em: 10 de janeiro de 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Valorização dos profissionais da educação** - Desafios para garantir conquistas da democracia In: Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 10, n. 18, p. 37-56, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acessado em: 10 de fevereiro de 2017.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico**. Explicações das Normas da ABNT. – 13. Ed. – Porto Alegre: s.n., 2005.

GASTALDO, Luis Fernando e ARENHART, Livio. O começo de uma história e suas razões: a gênese de uma proposta interinstitucional de formação continuada de professores no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. In: GASTALDO, Luis Fernando; ARENHART, Livio Osvaldo; ANGST, Francisco (Org.). **Formação Continuada Macromissionária**. Tubarão: Copiart, 2015. p. 23-51

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 5ª ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

MOLEVADE, João. **Funcionários das escolas públicas: educadores profissionais ou servidores descartáveis?** 3. ed. Ceilândia-DF: Idéa, 2001.

Parecer CNE/CES 246/2016. **As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Funcionários da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=40801-parecer-cne-ces-246-2016-pdf&Itemid=30192> Acessado em: 10 de fevereiro de 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. **Manual de trabalhos acadêmicos**. Simone Padilha (Coord.) - Chapecó, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.uffs.edu.br/public/site/manual2.pdf>> Acessado em: 05 de maio de 2016.

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS ATRIBUTOS RELEVANTES DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE KLERING

Luís Henrique Teixeira Franqui¹⁰⁶

Resumo: O presente artigo tem como escopo investigar se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) contempla os atributos percebidos como sendo relevantes na implementação de projetos de desenvolvimento, concebidos por Luís Roque Klering e verificar se há, nesta relação entre a política pública e a teoria acadêmica, algum horizonte estratégico que possibilite o desenvolvimento sustentável, a partir das práticas reguladas pela referida norma jurídica. Para tanto, será utilizada abordagem qualitativa e métodos descritivo e dedutivo, utilizando como principal técnica de coleta de dados a revisão bibliográfica. Como resultado principal, constatou-se que dos 20 atributos relevantes, 16 são contemplados na PNRS, quatro são contemplados parcialmente, enquanto o objetivo principal da lei, acabar com os lixões num período de quatro anos após a entrada em vigência, acabou não sendo alcançado.

Palavras-chave: PNRS. RSU. Políticas públicas. Desenvolvimento. Sustentabilidade.

Introdução

No momento em que a sociedade busca alternativas para promover o desenvolvimento sustentável, o planejamento estratégico de políticas públicas é fundamental para que haja êxito em iniciativas neste sentido, tanto do poder público, como da iniciativa privada, com vistas a solucionar os chamados problemas públicos.

Conforme leciona Ricardo Abramovay, desenvolvimento sustentável

é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos. O que está em jogo nesse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a maneira como, no âmbito dessa cooperação, as sociedades optam por usar os ecossistemas de que dependem. (2010, p. 97)

Para Secchi (2016, p. 5) “dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção”. O problema público aqui

¹⁰⁶ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. Graduado em Direito pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA, 2015). E-mail: lhfranqui@hotmail.com

retratado é a o universo dos resíduos sólidos urbanos (RSU) no Brasil, incluindo coleta, reutilização, reciclagem e destinação final, entre outras práticas, enquanto a política pública escolhida é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, um estatuto legal elaborado para fazer frente a este problema.

Em 2 de agosto de 2010 foi sancionada e entrou em vigor a Lei nº 12.305, que instituiu a PNRS, passando a ser um marco regulatório na área de resíduos sólidos no país. A lei distingue o resíduo (que pode ser reaproveitado ou reciclado) do rejeito (sem possibilidade de reaproveitamento) e entre seus principais objetivos estão a não geração, a redução, a reutilização e o tratamento dos resíduos sólidos, a destinação final adequada dos rejeitos, o incentivo aos processos de reciclagem, a intensificação de ações de educação ambiental, a geração de trabalho e renda aos agentes de reciclagem¹⁰⁷ e a consequente promoção da inclusão social, entre outros (BRASIL, 2010).

A PNRS trouxe uma série de princípios, como prevenção e precaução, poluidor-pagador e protetor-recebedor, visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, desenvolvimento sustentável, ecoeficiência, cooperação entre as diferentes esferas do poder público, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, razoabilidade e proporcionalidade, entre outros. O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos¹⁰⁸, envolvendo consumidores e prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, procura estimular a chamada logística reversa¹⁰⁹, para que os resíduos retornem aos fabricantes e, dessa forma, sejam reaproveitados ou tenham a destinação final ambientalmente adequada.

Neste sentido, este trabalho se propõe a analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos enquanto uma política pública, confrontando-a com os atributos relevantes para projetos de desenvolvimento, teoria produzida por Luís Roque Klering, para verificar se há, nessa relação entre a legislação e a teoria acadêmica, algum horizonte estratégico que possibilite o desenvolvimento sustentável, a partir das práticas reguladas pela referida norma jurídica.

O procedimento metodológico terá enfoque qualitativo, com utilização dos métodos descritivo e dedutivo, sendo a revisão bibliográfica a principal técnica de coleta de dados. O estudo descritivo tem o “objetivo de construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, do comportamento dos atores e das instituições nas diversas fases do processo de políticas pública”

¹⁰⁷ Agentes de reciclagem é uma denominação acadêmica para os populares “catadores de lixo”.

¹⁰⁸ “Ciclo de vida dos produtos”, nos termos da referida legislação, é uma “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (art. 3º, IV).

¹⁰⁹ “Logística reversa”, nos termos da PNRS, é o “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (art. 3º, XII).

(SECCHI, 2016, p. 8), enquanto o método dedutivo é aquele em que o pesquisador inicia sua empreitada investigativa partindo de axiomas, hipóteses e teorias abstratas (SECCHI, 2016, p. 8).

O presente artigo se propõe a fazer uma discussão teórica e, além da introdução e da conclusão, está dividido em três partes. Na primeira abordará sobre o campo da política pública e a implantação da PNRS, na segunda apresentará de forma sucinta os atributos relevantes para projetos de desenvolvimento e, na terceira, fará a comparação entre a PNRS e tais atributos, analisando e avaliando quais deles são contemplados ou não pela legislação.

1 A Política Nacional de Resíduos Sólidos enquanto política pública

“O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13). E o propósito de uma política pública é a confrontação, redução e até mesmo a solução dos chamados problemas públicos (SECCHI, 2016, p. 5).

A PNRS, no que se refere ao protagonismo da constituição de políticas públicas, se encaixa na abordagem estatista ou estadocêntrica, “que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” (SECCHI, 2013, p. 2), enquanto a chamada abordagem multicêntrica, ou policêntrica, “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas”. (SECCHI, 2013, p. 3). Na abordagem estatista, até admite-se a influência de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, porém sem o privilégio de liderar o processo.

Aprovada após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional, a PNRS é um estatuto legal que procura organizar de maneira vertical o modo como o país lida com o lixo¹¹⁰, impondo aos setores públicos e privados uma série de obrigações, inclusive maior transparência no gerenciamento dos resíduos. Redução de resíduos/rejeitos, responsabilidade compartilhada e logística reversa estão entre os principais pontos da lei.

O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas e, apesar de haver várias versões, basicamente é constituído por sete fases principais: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão,

¹¹⁰ Lixo aqui é entendido no sentido amplo, correspondendo a todos os resíduos gerados pela atividade humana e considerados sem utilidade.

implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2016, p. 43). No caso da PNRS, numa rápida análise, nota-se que esse lapso temporal de 21 anos entre a identificação do problema e a tomada de decisão pode ter causado impacto no processo de implementação, que enfrenta uma série de obstáculos, seja pela falta de recursos financeiros, especialmente aos Municípios, que não conseguem se adequar à legislação, seja pela falta de uma cultura de gestão pública compartilhada, entre os entes federativos do país.

Passados sete anos da entrada em vigência, o objetivo central da PNRS previsto no art. 54, que era acabar com os lixões num prazo de quatro anos (a data-limite expirou em 2 de agosto de 2014), não foi plenamente atingido. Em 2014, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou um texto exaltando “resultados significativos” obtidos pela PNRS “em apenas quatro anos”:

Entre 2010 e 2014, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Fundação Nacional de Saúde (Funasa) destinou R\$ 1,2 bilhão para implantar a PNRS e o número de municípios atendidos dobrou.

Em 2008, a disposição final ambientalmente adequada era uma realidade apenas em 1.092 dos 5.564 municípios então existentes, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já no final de 2013, esse número, de acordo com levantamento do MMA junto aos estados, era de 2,2 mil municípios. (MMA, 2014)

O Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, produzido pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), mostra que a geração de RSU no Brasil, em 2014, foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, um aumento de 2,9% em relação ao ano anterior. No tocante à destinação final de RSU, manteve-se uma estabilidade em comparação a 2013, com um índice de 58,4% de destinação final adequada. Mesmo sendo um resultado significativo, a quantidade de RSU destinada a locais inadequados totaliza quase 30 milhões de toneladas/ano (ABRELPE, 2014, p. 28-30).

Relatório de pesquisa, com um diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012, demonstrou que “a quantidade de resíduos encaminhados para destinação final aumentou, em média, 35% em um intervalo de oito anos. Quanto à distribuição por estrato populacional, apenas os municípios de grande porte apresentaram redução significativa do total de resíduos encaminhados para um destino final” (IPEA, 2012).

Esses dados demonstram que a PNRS, enquanto política pública tem um longo caminho a percorrer até que seus objetivos sejam alcançados, principalmente no sentido de minimizar as limitações encontradas pelos pequenos municípios na sua implementação.

2 Atributos relevantes de projetos de desenvolvimento

Luís Roque Klering, professor pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desenvolveu 20 atributos relevantes¹¹¹ na implementação de projetos de desenvolvimento, sucintamente apresentados a seguir:

- 1) Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores;
- 2) Melhoria da qualidade de vida do público-alvo;
- 3) Autossustentabilidade;
- 4) Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira;
- 5) Credibilidade pública;
- 6) *Accountability*¹¹²;
- 7) Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades;
- 8) Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil;
- 9) Articulação com diferentes setores sociais;
- 10) Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais;
- 11) Articulação entre governos de mesmo nível;
- 12) Articulação entre governos de diferentes níveis;
- 13) Transferibilidade;
- 14) Ampliação do número de beneficiários;
- 15) Permeabilidade ao público-alvo;
- 16) Simplificação da vida dos cidadãos;
- 17) Inclusão de minorias sociais;
- 18) Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública;
- 19) Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos;
- 20) Enfoque sistêmico. (KLERING, 2003)

Citando o professor Klering, Lígia M. Mallmann leciona que “o desenvolvimento das organizações e das sociedades depende da adoção adequada de programas e projetos, métodos ou padrões de trabalho. Padrão tem a conotação de consenso a respeito de procedimento, medida, maneira de pensar, dirigir, controlar e avaliar os objetivos propostos” (*apud*, 2014, p. 70).

Com efeito, o trabalho do referido autor procura estabelecer aspectos muito importantes para serem observados na construção de projetos de desenvolvimento, visando indicar padrões mínimos de inovação, transparência, ética, credibilidade, responsabilidade e viabilidades técnica e financeira, que proporcionem uma melhor qualidade de vida à coletividade.

3 A PNRS e os atributos relevantes de Klering

¹¹¹ No trabalho original do autor, a ordenação dos atributos é feita por letras (“a” a “r”), enquanto aqui opta-se por ordenar com a utilização de numeração cardinal (1 a 20).

¹¹² *Accountability* é um termo em inglês que pode ser traduzido para a língua portuguesa como responsabilidade com ética, fazendo referência à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas para as instâncias controladoras ou a seus representados.

1) Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores: um projeto deve introduzir novos modos ou modelos de provisão de bens e serviços, ser capaz de mudar hábitos ou costumes de trabalho, desenvolver produtos e serviços, tanto novos, quanto renovar antigos; (KLERING, 2003)

O primeiro atributo de Klering, “introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores”, vem ao encontro de um dos objetivos principais da Lei nº 12.302/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), pois o artigo 1º, ao dispor os princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, atualiza a legislação então em vigor e passa a ditar as normas para serem seguidas a partir de sua vigência, impondo uma série de alterações nos procedimentos que eram realizados para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos no país, buscando implantar um novo modelo para superar os problemas envolvendo os RSU.

2) Melhoria da qualidade de vida do público-alvo: um projeto deve ser capaz de gerar novas fontes de renda, ou melhorar a habitação, saneamento, saúde, educação do público-alvo; aumentar os cuidados com o meio-ambiente, as relações com as comunidades, a segurança, a liberdade de expressão, a autoestima dos cidadãos; (KLERING, 2003)

O artigo 3º, inciso XIII, se comunica com o segundo atributo, “melhoria da qualidade de vida do público-alvo”, uma vez que define que a produção e consumo de bens e serviços devem ser feitos de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações presentes e futuras¹¹³, numa clara associação com o termo “desenvolvimento sustentável”, consolidado a partir da publicação, em 1987, do Relatório Brundtland¹¹⁴, ou Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU).

3) Autossustentabilidade: um projeto deve ser capaz de vir a sustentar-se de forma própria ou autônoma, tendo em vista seu enfoque no desenvolvimento das pessoas e instituições envolvidas, evitando práticas paternalistas;

4) Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira: um projeto deve ser exequível em termos técnicos, gerenciais, econômicos e financeiros, ou seja, dispor de tecnologia e

¹¹³ Meio ambiental equilibrado e sustentável para “as presentes e futuras gerações” está relacionado com o desenvolvimento sustentável, encontrado na parte final do caput do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), artigo basilar do Direito Ambiental, e amparado na Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972).

¹¹⁴ Documento publicado pela ONU em abril de 1987, que integra uma série de iniciativas que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

recursos suficientes e adequados para sua implementação, e proporcionar adequada relação custo-benefício; (KLERING, 2003)

A “autossustentabilidade” e a “viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira”, terceiro e quarto atributos do autor, são questões bem problemáticas na PNRS, principalmente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, pois mais uma vez elabora-se uma legislação de abrangência nacional passando muitas responsabilidades aos demais entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), sem garantia de dotações orçamentárias ou mecanismos de financiamento que possibilitem sua exequibilidade. Os artigos 42 e 46 preveem que “o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender” várias das iniciativas previstas e, por outro lado, que o atendimento ao disposto no Capítulo “Dos Instrumentos Econômicos” deve se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e às “diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais”. O artigo 44 prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder incentivos fiscais ou creditícios para indústrias, projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos e empresas dedicadas à limpeza urbana. E o artigo 45 garante prioridade aos consórcios públicos na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. O fato de existirem tais previsões, não significa uma viabilidade real, pois sabe-se que muitas vezes os governos elaboram orçamentos “fictícios”, que não se realizam completamente em seus respectivos exercícios.

5) Credibilidade pública: um projeto deve merecer das instituições envolvidas na sua implantação suficiente importância e visibilidade interna, e oferecer pronta-resposta a demandas do público-alvo; (KLERING, 2003)

O quinto atributo, “credibilidade pública”, é buscado no artigo 46, onde a PNRS é submetida aos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos instrumentos orçamentários disponíveis ao Poder Público.

6) Accountability: um projeto deve ter suas contas e seu funcionamento apresentado de forma clara, objetiva e transparente aos seus apoiadores e à sociedade em geral, com prestações regulares de contas; (KLERING, 2003)

O “*accountability*”, sexto atributo de Klering, que zela pela ética e pela transparência é contemplado no inciso X do artigo 6º, onde é garantido “o direito da sociedade à informação e ao controle social” da PNRS.

7) Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades: um projeto deve melhorar a gestão de recursos sociais, criando novas tecnologias, desenvolvendo novas habilidades de ação, dentro de critérios de ética, correção e justiça; (KLERING, 2003)

O sétimo atributo é o “desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades” e, neste sentido a PNRS estimula diversas práticas inovadoras, como o incentivo à logística reversa, à reciclagem e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

8) Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil: um projeto deve melhorar a comunicação, interação e envolvimento de uma comunidade, em relação a assuntos de seu interesse, criando uma maior “massa crítica” e consciência social, assim como maior responsabilidade pelas coisas públicas;

9) Articulação com diferentes setores sociais: um projeto deve melhorar a comunicação, a interação e envolvimento entre os diferentes setores e atores sociais: o setor público, o setor privado, e o chamado “terceiro setor”, em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade e solidariedade social, formulando e implementando soluções, principalmente via redes de ações;

10) Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais: um projeto deve melhorar a comunicação, participação e comprometimento de diferentes atores, grupos de interesse, coletivos e segmentos sociais, em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade social, engajamento cívico e solidariedade social, via atuação preferencial em redes; (KLERING, 2003)

A “consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil”, “articulação com diferentes setores sociais” e “articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais”, respectivamente oitavo, nono e décimo atributos, estão interligados na redação da PNRS, aprovada após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional e resultante de ampla discussão com os órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs), instituições privadas e sociedade civil. O artigo 6º, incisos VI e IX, exorta a “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” e “o respeito às diversidades locais e regionais”. O artigo 7º, VIII, quer a “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos”. Já o artigo 25 estipula que “o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis

pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento”.

11) Articulação entre governos de mesmo nível: um projeto deve melhorar o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de mesmo nível, via formação de parcerias, associações ou redes de atuação conjunta, de grupos de municípios ou grupos de Estados;

12) Articulação entre governos de diferentes níveis: um projeto deve melhorar o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de diferentes níveis, via formação de parcerias para atuação conjunta, em que cada ente federativo cumpre determinado papel, como parte de um sistema ou de uma rede, visando alcançar objetivos comuns entre municípios e Estados e a União; (KLERING, 2003)

O artigo 4º da PNRS reúne “o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” e se amolda com tranquilidade aos atributos 11 e 12, que visam a “articulação entre governos do mesmo nível” e “articulação entre governos de diferentes níveis”.

13) Transferibilidade: um projeto deve criar condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas, contextos, administrações e regiões; (KLERING, 2003)

A “transferibilidade”, que vem a ser o atributo 13, “deve criar condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas”, tem tudo a ver com reciclagem de resíduos sólidos urbanos e o desenvolvimento de tecnologias para a logística reversa e o ciclo de vida do produto, práticas amplamente previstas na PNRS.

14) Ampliação do número de beneficiários: um projeto deve gerar impactos não apenas sobre o público-alvo principal, mas também sobre outros cidadãos e segmentos localizados ao redor, passíveis de serem sensibilizados e beneficiados de forma indireta; (KLERING, 2003)

A “ampliação do número de beneficiários”, que é o atributo 14, dialoga com o § 1º do artigo 1º, que determina que “estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos”, dando um caráter amplo e geral a essa norma jurídica.

15) Permeabilidade ao público-alvo: um projeto deve aproximar-se do público-alvo, ser entendível e compreensível, suficientemente simples, informal e coerente com o modo de vida prevalente, para ser facilmente contatado, assimilado e adotado na vida cotidiana dos cidadãos; (KLERING, 2003)

O atributo de número 15, “permeabilidade ao público-alvo”, com o projeto devendo ser entendível e compreensível, é mais um problema encontrado na PNRS. Apesar do artigo 6º, inciso X, garantir o direito da sociedade à informação, a prática tem demonstrado a falta de efetivação deste aspecto, que poderia ser revertida com iniciativas de educação ambiental, por exemplo, previstas no artigo 8º, inciso VIII.

16) Simplificação da vida dos cidadãos: um projeto deve facilitar e simplificar o acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos e sociais; deve racionalizar ações, visando maior eficácia, sem desconsiderar aspectos de tradições, de afeições e de valores do público-alvo;

17) Inclusão de minorias sociais: um projeto deve estimular a inclusão ou (re)inclusão de minorias desfavorecidas historicamente na sociedade, privilegiando maior integração e participação social de segmentos étnicos, de gênero, de idade e de classes sociais que foram historicamente desfavorecidos ou prejudicados; (KLERING, 2003)

“Simplificação da vida dos cidadãos” e “inclusão de minorias sociais”, respectivamente os atributos 16 e 17, também estão no rol de perspectivas buscadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. O primeiro, no estabelecimento de rotinas envolvendo a destinação final dos resíduos, tornando-as práticas cotidianas e, portanto, incorporadas no modo de vida da população e o segundo, por exemplo, garantindo mais oportunidades de trabalho e renda aos agentes de reciclagem.

18) Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública: um projeto deve estimular a introdução de novas tecnologias (como internet, sistemas de acompanhamento informatizado e outros) que facilitem e tornem mais eficaz a ação pública, rompendo ou quebrando paradigmas de ação mais antigos e menos eficazes; (KLERING, 2003)

A “incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública”, atributo 18, encontra-se presente nos incisos IV e VI do artigo 7º, que preveem “adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais” e “incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”.

19) Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos: um projeto deve fortalecer e até devolver capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público; ao mesmo tempo que delega ações, deve fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais, visando articular melhor as ações de diferentes atores e setores da sociedade; (KLERING, 2003)

O “fortalecimento do poder de gerenciamento para governos” é o penúltimo atributo elencado por Klering, devendo “fortalecer a capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público” e “fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais”, sendo mais um aspecto relevante de projetos de desenvolvimento encontrado na PNRs, que projeta não apenas ações governamentais isoladas, com vistas ao gerenciamento de RSU, mas também ações conjuntas entre diferentes entes da Federação, além da conjugação de esforços com consórcios públicos, empresas privadas, ONGs e diversos atores da sociedade civil organizada.

20) Enfoque sistêmico: um projeto deve ter enfoque sistêmico, em que as partes desempenham um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns; se aceita caminhos ou opções alternativas (ao invés de lineares e únicas); considera-se o sistema focado como contendo partes e, ao mesmo tempo, fazendo parte de um sistema maior; se aceitam constantes prevenções, reavaliações e reajustes; se enfatiza mais perspectivas dinâmicas e integrativas, do que estáticas e pontuais. (KLERING, 2003)

O “enfoque sistêmico”, que vem a ser o vigésimo e último atributo, tem pontos positivos e negativos na PNRs. O fato de buscar “que as partes desempenhem um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns” vem ao encontro dos principais princípios e orientações definidos na legislação. Mas por outro lado, a previsão de “reavaliações e reajustes periódicos” não aconteceu. O artigo 54 foi claro ao determinar que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (2 de agosto de 2010). Findo o prazo¹¹⁵, um número muito grande de Municípios ainda não conseguiu substituir os lixões por aterros sanitários.

Em 2015, a presidenta Dilma Rousseff vetou projeto que estendia a data limite e, no momento, a Câmara dos Deputados analisa proposta do Senado Federal¹¹⁶ que altera a Lei de Resíduos Sólidos para prorrogar o prazo para que Estados e Municípios acabem com os lixões. O projeto do Senado

¹¹⁵ Dois anos depois do prazo final, pouco mais da metade do lixo produzido nas cidades brasileiras está indo para o lugar adequado, que são os aterros sanitários, e seis de cada dez municípios ainda não elaboraram planos de gestão dos resíduos sólidos. O plano é condição para que o governo federal repasse recursos para a construção de aterros. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/513266-ESPECIALISTAS-ALERTAM-QUE-POLITICA-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-AINDA-NAO-ATINGIU-OBJETIVO.html>>.

¹¹⁶ **PLS 425/2014:** aprovado no plenário do Senado em 1º de julho de 2015, prorroga, de forma escalonada, o prazo para as cidades se adaptarem à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). A matéria foi a primeira de uma lista sugerida pela Comissão Especial do Pacto Federativo, com projetos de interesse dos Municípios. O texto seguiu para análise da Câmara dos Deputados, onde atualmente tramita.

estabelece novos prazos para o fim dos lixões, que vão de julho de 2018 a julho de 2021, conforme o tamanho da população.

Como a legislação é falha, ao não prever um período para reavaliação e ajustes, a sociedade fica à mercê dos governantes e legisladores darem conta de colocar em prática tudo que foi estabelecido em 2010, quando esta política pública foi aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

Conclusão

Este artigo objetivou verificar se a Política Nacional de Resíduos Sólidos contempla os atributos relevantes na implementação de projetos de desenvolvimento, de Klering. Dos 20 atributos, ficou evidenciado que a PNRS contempla um total de 16. A “autossustentabilidade” e a “viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira”, terceiro e quarto atributos do autor, são questões problemáticas na norma, principalmente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, pois o fato de existirem previsões legais, não significa uma real viabilidade. A “permeabilidade ao público-alvo”, atributo de número 15, ou seja, o projeto deve ser compreensível, é outro problema encontrado na PNRS, pois apesar de garantir o direito da sociedade à informação, a prática tem demonstrado a falta de efetivação deste aspecto, que poderia ser revertida com iniciativas de educação ambiental, igualmente previstas na lei. E o último atributo, “ênfase sistêmico”, tem pontos positivos e negativos na PNRS, pois a busca para “que as partes desempenhem um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns” vem ao encontro de vários princípios normativos elencados no texto legal, enquanto a meta de acabar com os lixões num prazo de quatro anos não foi realizada.

Como ocorre na maioria dos planejamentos estratégicos, foi estabelecida uma meta principal na PNRS, de que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com o fim dos chamados “lixões” e a instalação de aterros sanitários e/ou controlados¹¹⁷, deveria ser implantada em até quatro anos. Esta meta não foi cumprida em sua totalidade e, no momento, os debates no campo político e na sociedade civil organizada ocorrem em duas principais frentes: viabilizar o cumprimento imediato do estabelecido ou dilatar os prazos, por meio de projeto de lei, dando mais tempo para que Estados e Municípios possam se adequar às disposições legais.

¹¹⁷ Do ponto de vista da destinação final ambientalmente adequada, alguns autores consideram o aterro controlado uma “versão apenas um pouco menos nociva” que os próprios lixões (ABRAMOVAY *et al.*, 2013, p. 21).

Como a adequação à legislação, especialmente em relação à destinação final dos resíduos sólidos urbanos, tem um alto custo de implantação, dificuldade ainda maior para os pequenos municípios, que é a realidade da maioria das cidades da região Noroeste do Rio Grande do Sul, uma possível solução seria a gestão compartilhada como, por exemplo, por meio da implantação de consórcios públicos intermunicipais, a partir de um planejamento estratégico regional. Tema este que fica para futuros estudos.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento sustentável**: qual a estratégia para o Brasil? Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a06n87.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo Zero, gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Planeta Sustentável, Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

_____. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/lei/l-12305.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Especialistas alertam que Política de Resíduos Sólidos ainda não atingiu objetivo**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/ca-mar/noticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/513266-ESPECIALISTAS-ALER-TAM-QUE-POLITICA-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-AINDA-NAO-ATINGIU-OBJETIVO.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

IPEA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

KLERING, Luís Roque. **Atributos relevantes de projetos de desenvolvimento**, 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/nutep/projetos/atributos.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MALLMANN, Lígia M. Análise dos atributos relevantes de projetos de desenvolvimento: um estudo do Plano Safra da Agricultura Familiar. **Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat**. Taquara, v. 11, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/download/101/pdf41>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MMA. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em quatro anos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972)**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. 17 jun. 2017.

_____. **Nosso Futuro Comum (1987)**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 17 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

_____, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, vol. 16, n. 39, 2003. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=273>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

A TEORIA E A PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL

Edemar Rotta¹¹⁸
Carlos Nelson do Reis¹¹⁹

Resumo:

O texto analisa a teoria e a prática do desenvolvimento, no Brasil, em dois contextos específicos de predominância de propostas desenvolvimentistas. O primeiro, situado entre as décadas de 1930 e 1950, tendo seu ápice no Plano de Metas. O segundo, com a retomada do desenvolvimentismo, a partir da crise das formulações fundadas no ideário neoliberal, tendo acento especial no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir de revisão bibliográfica e documental identificam-se as propostas de atuação do Estado, via políticas públicas, seus fundamentos teóricos e ações concretas na indução do desenvolvimento. O desenvolvimentismo clássico nasce na esteira da crise do modelo agrário exportador, tendo suas bases nos ideários positivista, nacionalista, papelista, e industrialista, recebendo, a partir do Plano de Metas, importantes aportes do estruturalismo cepalino, do Keynesianismo e da teoria da modernização. A lógica que moveu o Plano de Metas foi coerente com a ideologia desenvolvimentista, calcada na industrialização, na ação técnica e política do Estado e na priorização dos aspectos econômicos. A retomada do desenvolvimentismo, no início do século XXI, se dá com base no novo-desenvolvimentismo e no social-desenvolvimentismo, tendo o PAC centrado suas ações na perspectiva do desenvolvimento econômico e social.

Palavras chave: Desenvolvimentismo clássico; Plano de Metas; novo-desenvolvimentismo; social-desenvolvimentismo; Programa de Aceleração do Crescimento.

Introdução

O processo de reestruturação capitalista, realizado a partir das últimas décadas do século XX, sob a hegemonia do referencial teórico neoliberal, intensificou a disputa pelo controle dos diferentes espaços de influência sobre o processo de reprodução do capital, entre os quais pode-se situar o Estado e, no contexto do mesmo, as políticas públicas. As forças ligadas ao capital produzem uma ideologia de culpabilização do Estado Social, exigindo sua redefinição na direção do “Estado mínimo”. Porém, ao referir o mercado como o *locus* de referência para a definição de todas as relações econômicas e sociais, a proposta neoliberal sinaliza, portanto, advogar um “Estado máximo” para o capital e um “Estado mínimo” para o social (NETTO, 2012). Ou seja, um Estado que restrinja suas ações na área

¹¹⁸ Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS. E-mail: erotta@uffs.edu.br

¹¹⁹ Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica pela UNICAMP. Mestre em Teoria Econômica pela UFRGS. E-mail: cnelson@pucrs.br

das políticas públicas sociais em nome do “ajuste fiscal” e da redução de seu “peso” sobre a estrutura econômica, mas que continue forte para garantir as estratégias de valorização do capital.

Entende-se o Estado como uma condensação de relações sociais, perpassado pelo conjunto das relações de classe presentes na formação histórica concreta (GRAMSCI, 1968). O Estado incorpora e responde aos conflitos presentes na dinâmica das relações que os indivíduos estabelecem entre si no processo de produção e reprodução social. O Estado não é uma entidade autônoma, atemporal, acima e além do embate entre as forças sociais, como apregoam os liberais. Também não é apenas objeto privilegiado da dominação dos interesses de uma classe ou fração de classe sobre as demais, atuando como um “comitê executivo da burguesia”, como apregoam os marxistas mais ortodoxos e reducionistas (MENDONÇA, 2007). O Estado é “um aparato jurídico-político cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediadas pelas correlações de forças entre as frações de classes vigentes” (SILVA, 2015, p. 10).

Em sociedades e Estados complexos, como os predominantes no cenário atual, o processo de definição das políticas públicas tende a ser perpassado pela multiplicidade de interesses e contextos históricos concretos, tanto em nível interno quanto externo. O Estado possui “uma autonomia relativa”, “um espaço próprio de atuação”, porém permeável a estas influências internas e externas (SOUZA, 2006).

É nessa perspectiva de dinâmica de relações que se propõe a análise de dois momentos específicos da história brasileira nos quais se constituem como hegemônicas propostas desenvolvimentistas: o período 1930-1970, tido como o nascimento e a implantação do desenvolvimentismo; e o período que se dá a partir da primeira década do século XXI, quando um governo de centro-esquerda conquista a Presidência da República e se mantém no poder por mais de três mandatos consecutivos (13 anos e meio), implantando o que parte da literatura tem denominado de “novo-desenvolvimentismo”.

Estrutura-se esta reflexão da seguinte maneira: no primeiro tópico trata-se o desenvolvimentismo, em suas bases teóricas e seus projetos concretos de governo, centrando a análise no Plano de Metas, tido como o ápice deste “modelo”. No segundo, caracteriza-se a retomada do desenvolvimentismo, a partir da crise das formulações fundadas no ideário neoliberal e a emergência do “novo-desenvolvimentismo” e do “social-desenvolvimentismo”, com acento especial no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

1 O desenvolvimentismo clássico e o Plano de Metas

Os primórdios da experiência desenvolvimentista brasileira podem ser encontrados nas primeiras décadas do século XX, em especial a partir da “Revolução de 1930”. Porém, é consenso entre os pesquisadores da área que ela se efetiva, de forma mais estruturada na década de 1950, encontrando seu apogeu com o Programa de Metas (mais conhecido como Plano de Metas), atravessando momentos de oscilações ao longo das décadas de 1960 e 1970, para enfrentar sua crise mais profunda na década de 1980 (BIELSCHOWSKY, 2011; CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014).

A proposta desenvolvimentista nasce em um contexto de crise do modelo agrário exportador, hegemônico no Brasil desde a sua independência. A crise esteve relacionada às transformações do cenário internacional (1º Guerra Mundial, crise de 1929, crise das propostas liberais, emergência do socialismo, entre outras) e nacional (crise econômica, emergência dos movimentos sociais e culturais, crise política, desigualdades regionais, crescimento das cidades, entre outras), que evidenciaram a situação de “atraso estrutural” em que o país se encontrava e para a qual precisava buscar alternativas (ROTTA, 2007)

A “Revolução de 1930” representou, de certa forma, a construção de uma nova hegemonia, assentada na aliança entre a incipiente burguesia industrial, as camadas médias urbanas e as elites rurais descontentes com a tradicional política do “café com leite”¹²⁰. Este novo arranjo hegemônico que passou a ser constituído encontrou no ideário positivista um de seus pilares básicos de estruturação e sustentação. O positivismo era uma versão capitalista aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma mudança econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (ROTTA, 2007); trazia a compreensão do futuro construído, a partir de etapas progressivas, que podem ser aceleradas pela ação intervencionista do Estado, no sentido de enfrentar e superar as barreiras que se antepõem ao progresso; e afirmava a centralidade da política, precedendo a economia, como o espaço por excelência da ação humana capaz de alterar o curso da história (FONSECA, 2104).

Além do ideário positivista, os articuladores do desenvolvimentismo nascente incorporaram as contribuições dos “nacionalistas” – defesa do mercado interno, do protecionismo, do capital nacional e da industrialização; dos “papelistas” – no que concerne a admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia; e dos defensores da indústria – no que concerne à criação de incentivos, inclusive tarifários e fiscais, porém sem prejudicar a relação

¹²⁰ Acordo estabelecido entre as oligarquias paulista e mineira no sentido de viabilizar a alternância entre elas na definição e apoio de candidatos para o cargo de Presidente do país durante a República Velha.

com o mercado comprador e fornecedor, considerados indispensáveis ao desenvolvimento da indústria nacional (FONSECA, 2104).

Esse “arranjo” ideológico e de interesses permitiu estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão-de-obra do meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; mobilizar o país em torno de “um projeto de Nação” que superasse as desigualdades regionais; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer uma camada média de proprietários imbuídos de um sentimento patriótico de amor ao trabalho e de respeito às leis estabelecidas; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implantar essa política utiliza-se estratégias que alternavam coerção, consenso e “autonomia controlada”, marcas da “Era Vargas” (ROTTA, 2007).

A “Era Vargas”, estabeleceu as bases iniciais de construção da proposta desenvolvimentista que se consolidou com o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK, 1956-61). Beneficiando-se da estrutura já constituída em termos de administração pública, assim como de ambiente político favorável à consolidação de propostas desenvolvimentistas, JK propõe substituir o “nacionalismo getulista” pelo “desenvolvimentismo” (CARDOSO, 1977). Com a proposta dos “Cinquenta anos em Cinco” e o “Plano de Metas, “o pensamento sobre a transformação se tornou hegemônico em relação ao pensamento sobre a conjuntura” (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 19). A aliança entre o Estado, a iniciativa privada, o capital internacional, as forças militares, as elites agrárias e os trabalhadores, constituía ampla base de sustentação, que permitia levar adiante a proposta (ROTTA, 2007).

O núcleo central da proposta de desenvolvimento apresentada por Juscelino foi o Programa de Metas, ou “Plano de Metas”, como ficou conhecido. Um plano alicerçado em 30 metas¹²¹ e mais uma tida como “meta síntese”, que foi a construção de Brasília e transferência da capital federal. A elaboração do Plano esteve sob a responsabilidade de uma equipe, coordenada pelo engenheiro Lucas Lopes (que em 1958 foi nomeado Ministro da Fazenda) e pelo economista Roberto Campos (Superintendente do BNDE), que aproveitaram experiências anteriores de planejamento e de

¹²¹ Descrição detalhada das metas pode ser encontrada em Dias (1996) e Lafer (2002).

diagnósticos da situação socioeconômica do país, tais como a Missão Cooke, a Missão Abbink, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), o Grupo Misto BNDE-CEPAL, o Plano SALTE, entre outras (DIAS, 1996; LAFER, 2002). O plano visava superar os pontos de “estrangulamento interno e externo” que dificultavam o processo de desenvolvimento do país, via industrialização (LAFER, 2002).

O Plano de Metas foi estruturado a partir de cinco áreas fundamentais: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Para cada área definiu-se um conjunto de metas, que se desdobravam em projetos específicos, a serem executados pela integração de ações entre o Estado (em suas diferentes esferas e através das empresas e instituições públicas) e a iniciativa privada (nacional e internacional). A área de energia (elétrica, nuclear, carvão mineral, produção e refino de petróleo) foi a que mobilizou o maior contingente (43,4%) de recursos previstos, pois foi identificada como o maior estrangulamento existente no país para o desenvolvimento da indústria. Na sequência vem a área de transportes (reaparelhamento ferroviário, construção de ferrovias e de rodovias, pavimentação de rodovias, serviços portuários e de dragagem, marinha mercante e transporte aéreo), com previsão de 29,6% dos investimentos, e as indústrias de base (siderúrgica, alumínio, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, metais não ferrosos, construção naval, automóveis, mecânica, material elétrico e exportação de minério de ferro), com 20,4% dos investimentos previstos. Nestas três áreas concentravam-se 93,4% dos recursos a serem aplicados, em 23 metas, dando a dimensão de uma proposta centrada na dimensão econômica e respondendo, predominantemente, aos interesses do capital industrial (BRASIL, 1958; DIAS, 1996).

As metas (seis no total) para a área de alimentação (produção de trigo, silos e armazéns, matadouros e frigoríficos, mecanização da agricultura e fertilizantes) previam a aplicação de 3,2% dos recursos, amplamente dominadas por projetos de cunho nitidamente econômico e voltados para o processo de modernização da agricultura e aumento da capacidade de produção e armazenamento. A meta voltada para a educação (formação de pessoal técnico e orientação da Educação para o Desenvolvimento) previa a aplicação de 3,4% dos recursos projetados, concentrando-se em projetos de atuação do Estado nos três níveis de educação: primário, médio e superior. Entre as ações destacam-se a expansão da oferta do Ensino Primário, a criação de classes especiais, a extensão do ano letivo, a construção e o reaparelhamento de escolas, a qualificação dos professores, a aquisição de equipamentos, a realização de cursos técnicos, a concessão de bolsas de estudo para alunos de nível médio em cursos profissionalizantes, a ampliação da oferta de cursos de engenharia, a instituição do regime de tempo integral dos professores, a criação de cursos de pós-graduação e

aperfeiçoamento, a reforma do Ensino Superior e a criação de 14 Institutos de Pesquisas, Ensino e Desenvolvimento nos principais centros do país, voltados para os setores de química, economia, tecnologia rural, mecânica, eletro técnica, mineração, metalurgia, mecânica agrícola, matemática, física e geologia (BRASIL, 1958; DIAS, 1996).

A meta-síntese, para além das trinta referidas no Plano, era a construção de Brasília e a transferência da capital federal. Meta que envolveu, praticamente, a mesma quantidade de recursos aplicada no conjunto das outras trinta, em torno de 300 bilhões de cruzeiros¹²², para valores de 1961. Em regra, Brasília representou uma dimensão simbólica e outra ideológica, de síntese do projeto desenvolvimentista de Juscelino (COSTA e STEINKE, 2014). Simbólica, no sentido de mobilização dos brasileiros, de todas as classes sociais e matizes ideológicas, para um projeto de futuro, capaz de desviá-los dos problemas econômicos e sociais do cotidiano e projetá-los para um cenário de modernização e desenvolvimento. Ideológica, ao trabalhar com a ideia da interiorização do poder historicamente localizado no litoral e projetá-lo para o interior do país, integrando e articulando o mercado nacional, associado ao capital estrangeiro, sob o comando econômico do setor industrial. “O governo desenvolvimentista neobismarckiano cruzou os ideais das organizações econômicas com os ideais das organizações políticas, derrubando barreiras para o controle do território e a integração essencialmente capitalística do Brasil” (COSTA e STEINKE, 2014, p. 16).

Para garantir a implantação do Plano de Metas, Juscelino tomou um conjunto de iniciativas visando superar as dificuldades políticas no Congresso e na burocracia pública. No Congresso, ele negociou uma coalizão de centro-esquerda (PSD, PTB e PSP), a partir da constituição do seu ministério, capaz de dar sustentação ao governo e garantir a aprovação de seus projetos fundamentais. Com base em um amplo consenso, com distintas origens teóricas e políticas, vai se forjar uma base política importante para o projeto desenvolvimentista, na implantação do novo padrão de acumulação de capital” (RABELO, 2003, p. 47). Em termos de administração pública, criou mecanismos e estratégias visando assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas tomadas. “Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador

¹²² Não existe unanimidade na descrição dos recursos previstos para a realização do Plano de Metas, mas os valores não são dissonantes, girando em torno de 285 a 310 bilhões de cruzeiros, em 1956. Destes, em torno de 21% proveniente de investimentos estrangeiros. Em valores atualizados para 30 de abril de 2017 teríamos a cifra de R\$ 146,6 bilhões (BRASIL, 1958; DIAS, 1996; LAFER, 2002).

e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento”¹²³ (DIAS, 1996, p. 36).

Nas análises dos resultados obtidos pelo Plano de Metas, é consenso entre os diversos¹²⁴ autores que o mesmo apresentou resultados amplamente positivos na maioria absoluta das metas. Inclusive, em muitas delas, para além do projetado. “Na sua grande maioria, naquilo que o Plano de Metas ensejava a transição da economia para o capitalismo industrial “maduro”, as metas obtiveram um sucesso importante” (RABELO, 2003, p. 50). Através da ação direta e/ou indireta do Estado e da articulação do mesmo com o capital nacional e internacional, criou-se a infraestrutura econômica indispensável para a implantação e o fortalecimento da indústria em seus mais variados ramos. Porém, o plano não restringe às questões de infraestrutura, ele avança para a produção de bens intermediários e até mesmo de capital, ampliando o já existente ou criando novas capacidades de produção. O Plano de Metas e o conjunto de medidas adotadas pelo governo JK para implantá-lo transformam o Estado em um “eficiente instrumento de reforço da acumulação de capital e de realização da transição para um novo padrão de acumulação” (RABELO, 2003, p. 52).

Tem-se claro também que o Plano se manteve regido por uma lógica setorial de planejamento, por mais que apresentasse ações articuladas e intercomplementares entre alguns setores, não conseguiu avançar para um planejamento global de desenvolvimento no longo prazo. Metas direcionadas para a agropecuária estão pouco presentes (apenas algumas na área de alimentação) no Plano, ainda mais considerando o peso deste setor na composição do Produto Interno Bruto do país neste período. O Plano também subestimou a importância das áreas de alimentação e educação na relação com as demais, fato este comprovado no montante de recursos e ações específicas previstas. As dificuldades em realizar uma ampla reforma tributária fragilizaram as condições do Estado em financiar as ações previstas, fazendo-o optar pela via da inflação, penalizando os assalariados em detrimento aos detentores do capital.

A lógica que moveu o Plano de Metas foi coerente com os alicerces da ideologia desenvolvimentista dominante no período: que o desenvolvimento da indústria irradiaria seus efeitos para as outras áreas da economia e seria capaz de superar as desigualdades sociais e regionais; que a ação do Estado, pautada por critérios de racionalidade técnica e relativa autonomia em relação aos

¹²³ Detalhes sobre suas atribuições, estrutura e funcionamento podem ser buscados em Dias (1996). No âmbito do Conselho destaca-se a atuação dos grupos de trabalho e dos grupos executivos. Os primeiros, em sua maioria, criados de maneira informal e responsáveis por estudos e sugestões em áreas específicas. Os segundos criados de maneira formal pelo governo, com a finalidade de elaborar e coordenar programas setoriais.

¹²⁴ Vide Dias (1996), Lessa (1982), Lafer (2002), Rabelo (2003), entre outros.

interesses e valores dos diferentes grupos e classes sociais, fosse capaz de formular e conduzir o projeto nacional de desenvolvimento; que os conhecimentos e as técnicas produzidas pela ciência econômica seriam suficientes para reconhecer as necessidades do desenvolvimento e os meios para atingi-lo e que os marcos da sociedade capitalista seriam adequados para a viabilização do projeto (SILVA, 2000; FONSECA, 2014).

A partir da década de 1980, com a hegemonia da teoria econômica neoclássica e da ideologia neoliberal, o projeto de industrialização é abandonado pois é julgado “desnecessário” para o crescimento econômico (BRESSER PEREIRA, 2016). Na década de 1990, “as reformas neoliberais são adotadas por todos os países da periferia do capitalismo, exceto os países do Leste Asiático e a Índia. As novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 151). Não é objeto deste texto a análise da proposta neoliberal, uma vez que se concentra o foco no ideário desenvolvimentista. A seguir trabalha-se a retomada do desenvolvimentismo, na esteira da crise da proposta neoliberal dos anos 1980-90.

2 O “novo-desenvolvimentismo” e/ou “social-desenvolvimentismo”: O PAC como referência

A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do final da década de 1990. Aspectos dela manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. “A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros” (CARNEIRO, 2012, p.767), levou a críticas recorrentes de suas concepções e à derrota das coalizões políticas que lhe davam sustentação, em especial na América Latina.

No caso do Brasil, a partir das críticas ao ideário neoliberal e das “novas coalizões políticas” que se formam na tentativa de construir uma nova hegemonia, emergem, de forma geral¹²⁵, duas vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014). O novo-desenvolvimentismo tem origem em grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao

¹²⁵ Pois têm autores que trabalham com outras formulações, a exemplo de Pfeifer (2014), que trata as duas como “neodesenvolvimentistas”, diferenciando autores e escolas de pensamento nesta vertente.

pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal representante teórico. Enquanto o social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com as elaborações de Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho, Aloizio Mercadante Oliva, entre outros.

O novo-desenvolvimentismo nasce no início dos anos 2000, como uma reação ao “duplo populismo”, o fiscal e o cambial, tidos como a base do fracasso, tanto dos liberais quanto dos velhos desenvolvimentistas, na tentativa de promover o crescimento com estabilidade (BRESSER PEREIRA, 2016). Esta concepção ganha corpo com a aprovação das “Dez Teses sobre o Novo-Desenvolvimentismo”¹²⁶, em julho de 2010, afirmando-se como uma “nova escola de pensamento”. Tem seu foco nos países de renda média, que já realizaram sua revolução industrial e capitalista; propõe igualdade de condições de competição para as empresas industriais, principalmente porque a taxa de câmbio tende a ser sobreapreciada no longo prazo; rejeita a tese do crescimento com poupança e endividamento externo; defende um modelo baseado na exportação de bens manufaturados apoiado em uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial ou competitiva; propõe a integração internacional competitiva dos países em desenvolvimento, ao invés de integração subordinada (BRESSER PEREIRA, 2016).

Pode-se afirmar que a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

As origens da vertente social-desenvolvimentista são identificadas como já presentes no plano de governo da candidatura Lula, em 2002, porém, a proposta se afirma no segundo mandato do presidente Lula, isto porque “as resistências à implementação do modelo demoraram a ser contornadas, mas também que suas bases sociais e políticas empurraram-no adiante” (BASTOS, 2012, p. 795). Foi a partir do segundo mandato (2007 a 2010), que a mesma se tornou hegemônica

¹²⁶ Detalhes sobre as Teses, bem como sobre as tratativas para sua elaboração podem ser encontrados em http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp

no núcleo central do governo e nas principais instituições públicas federais responsáveis pelo planejamento e pela execução das políticas públicas.

“No segundo governo Lula, houve uma conjugação de distribuição de renda e expansão do investimento” (BIELSCHOWSK, 2011, p. 21), viabilizados pelas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelos financiamentos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Com a expansão da capacidade de consumo a população acessa a bens mais modernos, favorecendo a modernidade das empresas e a propagação das novas tecnologias. Cria-se um “círculo virtuoso” no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSK, 2011).

A proposta social-desenvolvimentista tem seu foco central na redistribuição de renda, recuperando a tradição histórica estruturalista do desenvolvimentismo de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia chave é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), o que representa uma inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, para os quais a centralidade reside no desenvolvimento das forças produtivas. Para caracterizar o núcleo central da proposta Carneiro recorre às contribuições de Bielschowsky (2001) nas quais ele afirma que “a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas” (CARNEIRO, 2012, p. 774). “A ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição de renda seria o fator dinâmico primordial” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Na proposta social-desenvolvimentista é fundamental a ação do Estado, especialmente na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para isso o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. O papel do Estado também é destacado no sentido de agir para superar o problema estrutural dos países em desenvolvimento, no que tange ao “bloqueio do processo de habilitação”¹²⁷, que não é resolvido pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e um conjunto de ações na direção da inserção soberana no

¹²⁷ Remetendo a reflexão de Celso Furtado sobre a abordagem de Amartya Sen, no sentido de contribuir para eliminar as “privações originais” (acesso à terra, à moradia, à educação de qualidade, entre outras), que criam um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

cenário internacional, buscando novos espaços para o país e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹²⁸, se constitui como o programa por excelência desta retomada do desenvolvimentismo, assim como o Plano de Metas foi referência para o desenvolvimentismo clássico. O PAC foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento da economia, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas). O PAC é um programa de desenvolvimento econômico e social que se apoia no planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos¹²⁹: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e continua em vigor até o momento (PAC 2015-2018). O Programa é coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC) e possui uma estrutura de gestão¹³⁰ que envolve todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social¹³¹, no tocante às relações com a sociedade civil.

Os dados do Quadro 1, retirados dos Balanços Quadrimestrais¹³², dão uma noção dos valores envolvidos no PAC, de 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC

¹²⁸ Informações detalhadas sobre o Programa, bem como os relatórios de suas ações podem ser encontradas em <http://www.pac.gov.br>. Lançado inicialmente com uma projeção para o quadriênio 2007-2010, foi reeditado e ampliado nas gestões de Dilma Rousseff (2011 a 2014, como PAC 2 e, em 2015, como PAC 2015-18). Para o PAC 2 os eixos prioritários foram alterados, passando de três para seis: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos. Para o PAC 2015-18, retornou-se aos três eixos presentes no PAC 1: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana.

¹²⁹ O Eixo da Infraestrutura Logística agrega ações nas áreas de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, marinha mercante e aeroportos. O Eixo da Infraestrutura Energética compreende ações de geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. O Eixo de Infraestrutura Social e Urbana agrega ações na área do programa Luz para Todos, na área de Habitação (produção de moradias, assistência técnica, urbanização de favelas, financiamento habitacional – SBPE e Pessoa Física) e saneamento básico.

¹³⁰ Detalhes sobre a estrutura de gestão podem ser encontrados em <http://www.pac.gov.br>. Na página também constam os Balanços Quadrimestrais, nos quais são elencadas todas as ações, valores envolvidos e andamento das obras. Já foram publicados, desde 2007 até junho de 2017, 26 balanços.

¹³¹ Para informações sobre a constituição, objetivos e organização do Conselho vide <http://www.cdes.gov.br>

¹³² Os 26 Balanços e os relatórios estão disponíveis em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

1 (11º balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3º balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

O quadro evidencia somas expressivas de investimentos nas diferentes áreas definidas como prioritárias, praticamente dobrando o investimento público e ampliando significativamente o privado, na comparação com períodos anteriores ao lançamento do PAC (BRASIL, 2010, 2014). Destaca-se também que os investimentos no eixo Social e Urbano, no qual se incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e melhoria das condições de vida da população, ocupam a primeira posição nos três períodos analisados. Os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente associados à proposta de políticas públicas implantadas pelo governo brasileiro. (CALIXTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014). Com o PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (Quadro 1).

Quadro 01: Valores aplicados no PAC – 2007 a 2016, em Reais.

Informação Básica	PAC 1: 2007-2010	PAC 2: 2011-2014	PAC 2015-2018
Previsão inicial de investimentos	503,9 bilhões, ampliados para 657 b.	1,59 trilhão	1,4 trilhão
Investimentos Realizados	619 bilhões - Estatal: 202 b. - Privado: 128 b. - Orç. Geral União: 55 b. - Financ. ao setor público: 7 b. - Financ. a pessoa física: 216,9 b. - Contrapartidas estados e munic.: 9,3 b.	1,008 trilhão - Estatal: 261,2 b. - Privado: 185,7 b. - Orç. Geral União: 111,4 b. - Financ. ao setor público: 17,7 b. - Financ. Habit. : 341 b. - Minha Casa Minha Vida: 85,5 b. - Contrapart. estados e munic.: 2,5 b.	386,6 bilhões - Estatal: 107,2 b. - Privado: 83 b. - Orç. Geral União: 89,3 b. - Financiamentos: 101,9 b. - Contrap. estados e munic.: 5,2 b.
Saldo: previsto e não aplicado	38 bilhões	582 bilhões	1,013 bilhões
Ações concluídas	Até dez. 2010 – 444 b. - Logística: 65,4 b. - Energia: 148,5 b. - Social e Urbano: 230 b.	Até dez. 2014 – 796,4 bilhões. - Transportes: 66,9 b. - Energia: 253,3 b. - Água e Luz para Todos: 10,3 b. - Minha Casa Minha Vida: 449,7 b. - Cidade Melhor: 10,7 b. - Comunidade Cidadã: 5,5 b.	Até dez. 2016 – 172,7 bilhões: - Logística: 12,7 b. - Energia: 77,4 b. - Soc. e Urb.: 82,6 b.

Fonte: BRASIL (2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

As críticas ao PAC também são intensas e recorrentes, tanto em seus fundamentos macroeconômicos que não rompem com os princípios neoliberais (SANTOS et al, 2010), quanto na sua concepção, programas prioritários, investimentos realizados e resultados obtidos (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). O PAC surgiu como uma promessa de retorno do Estado como indutor do crescimento econômico de forma planejada, porém, apesar da propaganda desenvolvimentista, apresentou-se como um programa pontual, com recursos limitados, com execução orçamentária bem abaixo do previsto, com baixa efetividade como multiplicador de investimentos privados na economia, servindo para a manutenção da política econômica vigente que privilegia o capital (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). As desonerações tributárias e as medidas institucionais adotadas no âmbito do PAC acabaram contribuindo para a apropriação indireta de recursos do fundo público que seriam remetidos ao financiamento de políticas sociais, especialmente a educação e a seguridade social.

Conclusão

O desenvolvimentismo emerge a partir da crise do modelo agrário exportador e da necessidade de construir alternativas capazes de enfrentar os problemas socioeconômicos e político-culturais de uma sociedade marcada pelas desigualdades. Afirma-se ao longo das décadas de 1930 a 1950, em seu substrato econômico e ideológico, a partir do positivismo, do Keynesianismo, do estruturalismo cepalino e das críticas ao liberalismo e ao socialismo. Apresenta, como núcleo central da proposta, o protagonismo do Estado na concepção, planejamento e execução da política econômica, fundada no desenvolvimento da indústria e no fortalecimento do mercado interno, com vistas a implantar um projeto nacional na direção da superação dos problemas econômicos e sociais, nos marcos do sistema capitalista. O Plano de Metas representou seu momento áureo, pois viabilizou a implantação de um projeto identificado com os ideais desenvolvimentistas, com hegemonia política e articulado entre as esferas de governo, o mercado e as organizações sociais.

A retomada do desenvolvimentismo se dá na esteira da crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, a partir do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. O primeiro mantém a centralidade no econômico, afirmando que somente será possível pensar em um projeto nacional capaz de realizar as mudanças estruturais necessárias, manter o crescimento sustentado da economia a taxas elevadas e viabilizar a disseminação da riqueza pelos diferentes estratos da população, a partir de um Estado e um mercado fortes e de uma política macroeconômica adequada. O segundo trabalha com a ideia do

social como eixo do desenvolvimento, efetivado pela ação incisiva do Estado na regulação do mercado, na condução dos investimentos e na implantação de política fiscal e tributária de modo a ativar um círculo virtuoso do crescimento e possibilitar a implantação de conjunto consistente de políticas e programas sociais na direção da proteção, da promoção e da infraestrutura, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social. O PAC representou o programa de referência desta retomada do desenvolvimentismo, na medida em que recolocou o Estado como agente indutor do desenvolvimento, em diálogo com o mercado e a sociedade civil, e apresentou resultados expressivos em termos de indicadores sociais e econômicos.

Porém, resta evidente que as propostas desenvolvimentistas, por mais que incluam preocupações sociais, possuem centralidade no econômico e se mantêm afetas os limites do capitalismo. As ações do Estado, especialmente no manejo das políticas públicas, são sensíveis ao arranjo de forças hegemônico no contexto histórico específico e acabam por contribuir para o processo de reprodução do capital.

Referências

- BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.
- BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.
- BRASIL. **Balanço PAC - 1º ano**. O crescimento passa por aqui. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.
- BRASIL. **Balanço PAC 4 anos 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.
- BRASIL. **PAC - 3º Balanço 2015-2018**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul-dez. 2016.
- CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

CARDOSO JUNIOR, José C.; NAVARRO, Cláudio A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARDOSO, Miriam L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARNEIRO, Ricardo de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

COSTA, Everaldo B. da; STEINKE, Valdir A. Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional. **Scripta Nova**. Brasília, nº 493(44), p. 01-27, 2014.

DIAS, José L. de M. O BNDE e o plano de metas – 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 31-153.

FONSECA, Pedro D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

JARDIM, Maria C.; SILVA, Márcio R. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: UNESP, 2015.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas, 1956-1961**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**. 3.ed., São Paulo: Brasiliense, 1982.

MENDONÇA, Sônia R. de. Estado e Políticas públicas: considerações político-conceituais. **Outros Tempos**, São Luís (MA), vol. 1 esp., 2007, p. 1-12.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.

MOLO, Maria de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

NETTO, José P. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul/set. 2012.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

RABELO, Ricardo F. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, dez. 2002/jul. 2003

RODRIGUES, Taíla A.; SALVADOR, Evilasio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROTTA, Edeamar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

SANTOS, Cleusa et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-46, jan./jun. 2010.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Maria E. B. R. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**. 2015. Disponível em:
<<http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2017.

SILVA, Ricardo. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14: p. 77-101, jun. 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

AGROINDÚSTRIA FAMILIAR GAÚCHA – PERFIL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luana Inês Damke¹³³
Clandia Maffini Gomes²
Tais Pentiado Godoy³
Luciana Barbieri da Rosa⁴
Kamila Frizzos

Resumo

As agroindústrias familiares vêm sendo consideradas por vários autores como importante alternativa de reprodução para a agricultura de base familiar. A eficácia dessa atividade tem levado os governos a discutir e implantar políticas públicas que propiciem a formalização desses empreendimentos e que ampliem o seu mercado de comercialização. Dessa forma, o objetivo do estudo consiste em identificar o perfil das agroindústrias familiares gaúchas que usam o selo Sabor Gaúcho em seus produtos e verificar a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF) no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos gestores. O estudo caracterizou-se como quantitativo e foi realizado com 128 agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul (RS). A partir dos resultados obtidos, é possível concluir que, nas AFs analisadas, o uso do selo Sabor Gaúcho e a participação no PEAf têm uma importância significativa no funcionamento e desenvolvimento e até na concepção de alguns empreendimentos, que nasceram a partir dos incentivos desse programa.

Palavras-chave: Agroindústria familiar; Políticas públicas; Família rural; Sabor Gaúcho.

Introdução

As agroindústrias familiares (AFs) vêm sendo consideradas por vários autores como uma importante alternativa de reprodução para a agricultura de base familiar, no entanto, o atual sistema agrícola brasileiro está abarcado por inúmeras externalidades, sendo uma de suas principais características, a grande dependência de recursos exógenos ao domicílio, o que acaba por confirmar o desenvolvimento capitalista na agricultura e a apropriação industrial de suas atividades (WESZ JUNIOR, 2009).

Esse processo se torna cada vez mais aparente, pois se está dependendo tanto das indústrias para a produção de insumos e maquinários, como dos complexos agroindustriais para o processamento e beneficiamento da produção. Segundo Goodman, Sorj e Wilkinson, essa divisão social do trabalho, aliada à entrada do capital no campo, foi baseada na introdução de um melhoramento tecnológico e genético, que criou a dependência do uso, em larga escala, de

¹ Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria – luanadamke@uffs.edu.br

² Doutora em Administração – Professora da Universidade Federal de Santa Maria – clandiamg@gmail.com

³ Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria – taispeniada@yahoo.com.br

⁴ Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria – lucianaaparecidabarbieri@yahoo.com.br

⁵ Mestranda em Administração – na Universidade Federal de Santa Maria – kamila.frizzo@gmail.com

fertilizantes e agrotóxicos. Contudo, após a implementação desse modelo, o que ficou cada vez mais visível foram os problemas de ordem social e ecológica, aliados a uma redução da utilização da mão-de-obra e a uma maior necessidade de investimentos. Isto se refletiu em um aumento da produtividade e em um maior custo de produção, o que resultou em menores índices de lucratividade (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990).

Muitos agricultores familiares se viram impossibilitados de seguir exclusivamente nessas cadeias tradicionais de *commodities*. Em decorrência deste conjunto de fatores e pela dificuldade destes atores obterem lucratividade suficiente para sua reprodução social, têm aumentando o número de famílias que deixaram de depender exclusivamente do setor agropecuário e de seus riscos e passaram a buscar uma fonte de renda complementar em outras atividades, não necessariamente agrícolas. Com isto, tem sido crescente a implantação de empreendimentos direcionados ao processamento e beneficiamento da produção no meio rural, as agroindústrias familiares (WESZ JUNIOR, 2009).

A agroindústria é uma forma de organização onde a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, a produção de valor. Ela também se caracteriza por fatores como: a localização no meio rural, a utilização de máquinas e equipamentos e escalas menores, procedência própria da matéria-prima em sua maior parte, ou de vizinhos, assim como da mão-de-obra da família. Pode ainda ser representada como uma rede envolvendo agricultores e suas famílias, vizinhos, pequenos comerciantes urbanos e consumidores (MIOR, 2008; PREZOTTO, 2002).

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo, identificar o perfil das agroindústrias familiares gaúchas que usam o selo Sabor Gaúcho em seus produtos e verificar a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos gestores.

Desta forma, o artigo organiza-se em 5 seções, sendo composto por esta introdução, onde é apresentada a contextualização e o objetivo. Na seção seguinte, é feito um breve resgate histórico sobre as AFs, discute-se alguns mecanismos de especialização das atividades nas AFs e apresenta-se alguns pontos mais relevantes sobre o PEAf. Na terceira seção são descritos os aspectos metodológicos da pesquisa, na quarta seção, é feita a apresentação e discussão dos resultados, e por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2. A Agroindústria familiar: um breve resgate

Uma das primeiras tentativas teóricas de caracterizar a agroindustrialização ocorreu com Marx (1987), Kautsky (1945) e Lênin (1992) quando definiram a agroindústria rural como sendo todas as atividades de manufatura realizadas nas unidades de produção camponesa e que depois, com o aumento da divisão social do trabalho, passaram a ser desenvolvidas na cidade. Mas, com a subordinação do camponês ao capital através da separação entre a manufatura e a agricultura, os estudos sobre a agroindústria perdem espaço no meio acadêmico (WESZ JUNIOR, 2009).

Nas últimas décadas do século XX as discussões a partir da temática começaram a se reformular tendo por base os novos contextos que haviam se constituído. Mesmo que o tema da agroindustrialização no meio rural não tenha se apresentado de modo majoritário no debate acadêmico sobre agricultura camponesa/familiar durante a década de 1980 e início dos anos 1990, deve-se advertir que essa discussão estava presente em alguns poucos estudos dedicados ao contexto latino-americano (REQUIER-DESJARDINS, 1999).

O surgimento das agroindústrias rurais em várias regiões do país pode se dar como parte dos processos mais amplos de reconfiguração dos sistemas agroalimentares. Estas transformações de acordo com Waquil et al. (2012) estão ligadas a aspectos como a revalorização dos produtos locais e especialidades, a crescente importância social e econômica das atividades rurais não agrícolas, a crise dos processos de modernização da agricultura, os consumidores mais exigentes em termos alimentares, a volta dos habitantes urbanos ao espaço rural, entre outros. Inserida em um mercado bastante competitivo, a agricultura necessita de forte diversificação na produção e diferenciação de seus produtos. Uma das formas de diferenciação, de acordo com Neumann et al. (2007), é a agroindústria familiar, que surgiu como uma alternativa para incrementar a renda da família e um meio de utilização dos produtos excedentes.

2.1 As Agroindústrias Familiares como mecanismos de estímulo a especialização das atividades em pequenas propriedades rurais

O tema de pesquisa das agroindústrias familiares vem sendo inserido nas discussões das transformações mais recentes do sistema agroalimentar e da agregação de valor aos produtos agropecuários. De acordo com Gazolla e Pelegrini (2011), nos últimos anos, as transformações no agronegócio têm sido intensas, especialmente em questões que passam pelo meio ambiente, incrementos tecnológicos e a necessidade de maior agregação de valor aos produtos voltados aos mercados interno e externo.

Para os autores, na agricultura familiar, a agregação de valor é uma necessidade manifestada tanto pelos agricultores, através de suas iniciativas, como por agentes de desenvolvimento e pelas próprias políticas públicas, tanto a nível nacional como estadual e local. Com o objetivo de melhorar as condições de inserção socioeconômica e a competitividade dos agricultores familiares no mercado, surgiram inúmeras organizações de agricultores ou de grupos de empreendimentos - as redes de cooperação nas suas diversas modalidades (ESTEVAM; MIOR, 2014). Elas têm contribuído decisivamente na superação de importantes gargalos na comercialização de produtos da AF para o mercado formal de alimentos, particularmente aqueles relacionados à legislação sanitária, fiscal, previdenciária e às escalas mínimas de produção e logística

Essas iniciativas, de acordo com Wilkinson (2008), operam com base nos mercados locais de proximidade e de relacionamentos continuados, em que aspectos como o prévio conhecimento entre os atores, a confiança e as transações frequentes geram lealdades e diminuem o oportunismo, que de acordo com Williamson (1985) é um comportamento antiético que ocasiona custos para os agentes que estão transacionando.

Para melhorar as oportunidades para os pequenos agricultores em mercados modernos, precisamos entender os principais fatores institucionais que influenciam a sua inclusão ou exclusão e, além disso, procurar compreender como as instituições podem ser influenciadas ou modificadas para criar os incentivos adequados para uma maior inclusão (VERMEULEN et al., 2008). A política pública é uma dimensão institucional importante, no entanto, existem muitas outras. É preciso estar sempre atento, pois a política pública pode não atingir seus objetivos se não levar em conta tudo o que envolve o contexto institucional.

Muitas instituições, em particular as mais informais, fazem parte da nossa vida e são embutidas no que regularmente fazemos que são facilmente aceitas. Para Vermeulen et al. (2008), a mudança social, econômica e política trata essencialmente das mudanças das instituições. Assim, para promover e permitir a mudança, como a inclusão de pequenos produtores nos mercados modernos, é primordial analisar atentamente as instituições envolvidas. Para esclarecer um pouco melhor isso, aborda-se na seção seguinte, alguns aspectos das AFs de pequeno porte e a instituição de políticas públicas a nível estadual.

2.2 As agroindústrias de pequeno porte e a Política Estadual da Agroindústria Familiar

A agroindústria familiar rural define “uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, a produção de valor de troca que se realiza na comercialização” (MIOR, 2005, p 190). A partir desta definição, o autor distingue esta atividade do processamento de alimentos e matérias-primas que “visa prioritariamente à produção de valor de uso que se realiza no autoconsumo”. Ao mesmo tempo, o autor ainda sustenta que, “enquanto o processamento e a transformação de alimentos ocorrem geralmente na cozinha das agricultoras, a agroindústria familiar rural se constitui num novo espaço e num novo empreendimento social e econômico” (MIOR, 2005, p. 191).

Ao encontro dos argumentos anteriores, Mior (2008, p.13) afirma que dois aspectos são centrais na viabilização da agregação de valor na agroindústria rural. O primeiro decorre do fato de os agricultores utilizarem seus próprios recursos, força de trabalho, processos artesanais e a pequena escala de produção para viabilizar a atividade de processamento. O segundo diz respeito ao uso do saber-fazer enraizado em uma cultura regional. Esse conhecimento dos agricultores é importante para a elaboração de produtos agroindustriais diferenciados, os quais obtêm junto aos consumidores uma representação de qualidade distintiva, sobretudo se comparados aos produtos da grande distribuição agroalimentar. Essa diferenciação constitui um fator estratégico para estes alimentos se beneficiarem comercialmente de uma imagem artesanal, colonial, agroecológica, local, dentre vários outros atributos que lhes proporcionam acesso a mercados específicos que garantem maior margem de valor adicionado.

Segundo dados da EMATER/RS, a atividade do agro processamento nas propriedades rurais de agricultores familiares do Estado do Rio Grande do Sul é muito intensa e, conforme dados do Censo Agropecuário 2006, realizado pelo IBGE, alcança 82.220 estabelecimentos. Desses, 30.255 declararam ter renda com a atividade, o que resultou, no ano de 2007, em um valor bruto de produção de aproximadamente R\$ 231.391.000,00 somente no Estado do Rio Grande do Sul. No Brasil, esse valor chegou a aproximadamente R\$ 3 bilhões (EMATER/RS).

A eficácia dessa atividade tem levado os governos a discutir e implantar políticas públicas que propiciem a formalização desses empreendimentos e que ampliem o seu mercado de comercialização. No RS essa contribuição do poder público se deu através da criação da Lei estadual 13.921, de 17 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Estadual da Agroindústria Familiar - PEAFF, e estabeleceu um conceito legal definindo em seu Artigo 2º, inciso II – como as “agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal” sendo os estabelecimentos agroindustriais com pequena escala de produção dirigidos diretamente por agricultor(es) familiar(es) com meios de produção próprios ou

mediante contrato de parceria, cuja produção abranja desde o preparo da matéria-prima até o acabamento do produto. Para dar continuidade ao processo de formalização dessas unidades, o governo ainda instituiu o Decreto 49.341, de 05 de julho de 2012, que criou o Programa de Agroindústria Familiar para novamente institucionalizar o selo “Sabor Gaúcho”. Contudo, para que o poder público atingisse tal objetivo, houve a necessidade da criação do Decreto 49.948, de 12 de dezembro de 2012, para que fosse regulamentada a PEAFF no Estado do Rio Grande do Sul, instituída pela Lei 13.921.

O objetivo principal do programa é possibilitar aos agricultores familiares à agregação de valor à produção primária, melhorando a renda e as condições gerais de vida de suas famílias, bem como contribuir para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento socioeconômico em nível municipal, regional e estadual. As agroindústrias que são incluídas no PEAFF têm a possibilidade de usar um selo de certificação (o Sabor Gaúcho). A concepção desse selo partiu da necessidade de traduzir graficamente uma marca mista nominativo-figurativa, que denomina a origem do produto, com procedência alicerçada na produção artesanal, estando em conformidade com as exigências sanitárias e ambientais e com responsabilidade social.

Na economia globalizada, as informações fluem de diversas partes do mundo, por meio dos canais de comunicação e têm forte poder de induzir mudanças no comportamento dos consumidores, as campanhas que evidenciam os riscos à saúde causados por determinado produto têm o poder de afetar economicamente toda a cadeia produtiva. Nessa linha, as certificações de qualidade como os selos de produtos orgânicos, certificação de origem e de identificação, vêm sendo muito valorizadas pelo consumidor final, e este é um dos objetivos do selo Sabor Gaúcho.

Em 2015, o PEAFF fechou o mês com mais de 800 agroindústrias formalmente habilitadas a acessar o selo Sabor Gaúcho e, com isso, aptas a comercializar sua produção em mercados institucionais, participar de eventos e feiras com promoção e apoio da Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) e vender para o consumidor final (para os microprodutores rurais, há a possibilidade de venda pelo bloco de produtor rural, com isenção de ICMS) (SDR, 2015). Para o secretário da SDR, o Programa Estadual de Agroindústria Familiar tem se consolidado cada vez mais, prova disso é a grande procura e interesse do público beneficiário, apresentando números significativos de inclusões. Acreditando promover o desenvolvimento local através da oferta de produtos diferenciados, saudáveis e de qualidade, fortalece a produção artesanal e familiar das agroindústrias e incentiva a permanência das famílias no meio rural, com qualidade de vida e geração de renda (SDR, 2015).

3 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa se classifica como descritiva e quantitativa, e teve como objetivo identificar o perfil das agroindústrias familiares gaúchas que usam o selo Sabor Gaúcho em seus produtos e verificar a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos gestores. Para tanto, o método utilizado foi o levantamento, ou *survey*, que, segundo Gil (2007) se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

O questionário utilizado foi desenvolvido com base nos modelos propostos pelo GRI (2006), Callado (2010) e Valladares (2012). O mesmo é composto por sete questões relacionadas ao perfil do respondente, quinze de caracterização e perfil das AFs e ainda algumas questões abertas e um espaço para os entrevistados falarem sobre as condições dos seus empreendimentos e questões relacionadas as políticas públicas e o Selo Sabor Gaúcho.

A coleta de dados foi realizada durante o período que compreende os meses de maio a outubro de 2016. Foram contatadas todas as AFs usuárias do Selo Sabor Gaúcho, por e-mail ou telefone ou ainda pessoalmente em feiras regionais e também através de visitas *in loco* nas propriedades. Nesse sentido, a amostra foi composta pelas empresas que efetivamente receberam e retornaram o instrumento de coleta de dados preenchido.

Tendo em vista a obtenção de 128 questionários, de uma população de 655 AFs certificadas, o índice de retorno obtido representa 19,5%. O número de questionários obtidos permitiu a realização de testes estatísticos que possibilitam alcançar os objetivos do estudo, entretanto, por se tratar de uma amostra não representativa, não é possível que os resultados sejam inferidos para o universo da pesquisa.

De acordo com Santos (2016), para uma amostra representativa, seria desejável obter pelo menos duzentos e quarenta e três (243) respondentes, representando um grau de confiança 95% e um erro amostral de 5%. Os dados coletados foram tabulados com o auxílio dos *softwares Microsoft Excel e Statistical Package for the Social Sciences – SPSS (versão 22)* e analisados por meio da adoção de técnicas de análise univariadas. Para Babbie (1999), a análise univariada visa à descrição dos casos considerando as variáveis individualmente. Ao final desta seção, pode-se conhecer a classificação da pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos seguidos para alcançar os objetivos do estudo. Dessa forma, permite-se avançar em direção à apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

4 Análise dos resultados

Esta sessão permite-nos conhecer o perfil das pessoas que representaram as agroindústrias familiares estudadas nessa pesquisa. A maioria dos respondentes possui vínculo com as AFs na faixa de 2 a 5 (31,25%) e de 6 a 10 anos (31,25%). Há ainda um percentual considerável de pessoas (28,13%) que trabalha há mais de 10 anos na AF, o que se considera um período razoável para ter conhecimento do funcionamento e das atividades da agroindústria, respondendo a pesquisa com qualidade e dando confiabilidade aos resultados. O tempo médio de atuação dos respondentes nas AFs é de 7,82 anos, com um tempo mínimo de 5 meses e um tempo máximo de 20 anos de atuação. A tabela 1, a seguir, apresenta a idade e escolaridade dos respondentes. Pode-se observar, que o maior grupo está na faixa entre 26 a 35 anos. A média de idade dos respondentes é de 41,34 anos, com a idade mínima e máxima de 17 e 71 anos, respectivamente.

Tabela 1 – Idade e escolaridade dos respondentes

Idade dos respondentes	Frequência	%	Escolaridade	Frequência	%
Até 25 anos	12	9,4	Ensino fundamental incompleto	30	23,4
26 a 35 anos	35	27,3	Ensino fundamental completo	16	12,5
36 a 45 anos	30	23,4	Ensino médio incompleto	3	2,3
46 a 55 anos	33	25,8	Ensino médio completo	34	26,6
Mais de 55 anos	16	12,5	Ensino superior incompleto	12	9,4
Total	126	98,4	Ensino superior completo	22	17,2
Não resposta	2	1,6	Pós-graduação	5	3,9
-	-	-	Ensino Técnico	6	4,7
TOTAL	128	100		128	100

Fonte: Elaborada pelos autores

Observa-se que o maior grupo (26,6%) possui o ensino médio completo, seguido do grupo que cursou apenas o ensino fundamental incompleto (23,4%). Menos de 5% da amostra afirma ter formação em nível de pós-graduação. Em relação aos cargos ou funções ocupadas pelos respondentes nas AFs, observa-se que 96 respondentes (71,6%) são proprietários ou sócios de alguma AF, 17 pessoas (12,7%) ocupam o cargo de administrador, diretor ou presidente, outros 17 respondentes (12,7%) são estagiários, vendedores ou representantes comerciais, 3 pessoas (2,2%) ocupam o cargo de responsável técnico e 1 respondente (0,7%) é assessor da Emater ou de alguma Cooperativa. Obteve-se um total de 134 respostas nesta questão, pois alguns entrevistados ocupam duas ou mais funções dentro da organização, podendo ter marcado mais de uma opção de resposta no questionário.

A partir da apresentação do perfil dos respondentes, pode-se destacar que a maioria (mais de 90%) trabalha nas agroindústrias há mais de dois anos, tendo bastante conhecimento sobre o empreendimento. Ao mesmo tempo, mais de 70% são proprietários ou sócios, conferindo credibilidade aos resultados da pesquisa, na medida em que possuem vasto conhecimento e experiência em relação à gestão e aos processos de suas agroindústrias. Identificou-se, além disso, a presença de profissionais com baixo nível de escolaridade, o que pode ser reflexo da atividade que essas pessoas desenvolvem, do local em que vivem ou da faixa etária em que a maior parte dos respondentes se encontra (61,7% tem mais de 36 anos).

A maioria dessas pessoas vive no interior, em lugares afastados, conforme eles mesmo relataram, e *“o acesso ao ensino superior até poucos anos não era algo tão comum e facilitado como é nos dias de hoje”*. Entretanto, isso não é impedimento para que essas pessoas tenham um empreendimento bem-sucedido, o administrem de maneira profissional e, com isso, consigam gerar renda e promover o sustento das suas famílias.

Na sequência, são apresentadas as principais características das agroindústrias participantes da pesquisa, com o objetivo de conhecer seu perfil em termos de tempo de atuação, associados, número de trabalhadores, produtos ofertados, faturamento e localização.

Em relação ao tempo de atuação, observou-se que os empreendimentos possuem em média 11,3 anos. Verifica-se, contudo, uma grande variação, pois a agroindústria com menor tempo de atuação no mercado tem menos de um ano e aquela que possui mais tempo está em atividade há 86 anos. Salienta-se que todas as AFs pesquisadas fazem parte do PEAf e usam o selo Sabor Gaúcho no rótulo de seus produtos. A maior parte das AFs (55,5%) usa o selo em seus produtos entre 2 e 4 anos. As que usam a mais tempo já o fazem há 14 anos, e as que usam o selo a menos tempo o fazem desde meados de 2016.

Ainda pode-se destacar que o maior grupo de AFs está na faixa que foi fundada entre 6 a 10 anos atrás. Essa variabilidade em relação ao tempo de existência das AFs pode demonstrar uma maior probabilidade de percepções mais tradicionais e conservadoras por parte das mais antigas, assim como de concepções mais modernas e empreendedoras das organizações mais recentes. Quanto ao número de associados, a maior parte das agroindústrias é formada por apenas uma família (53,9%), mas entrevistou-se também agroindústrias com até 50 associados. Em média, as agroindústrias pesquisadas têm 3 famílias associadas. Pelos relatos obtidos nas entrevistas, geralmente são pessoas que moram próximas, em uma mesma localidade e já têm alguma atividade em comum, *“ai se juntam para agregar ainda mais valor aos seus produtos”*.

Quanto a mão-de-obra, em 45,3% das AFs, trabalham de 3 a 4 pessoas, executando as mais diversas atividades. Dos 128 empreendimentos pesquisados, 49 contratam mão-de-obra além da familiar. Em 67,3% destas AFs, são contratadas até 2 pessoas. O número mínimo e máximo de indivíduos empregados é de 1 e 12, respectivamente. Em relação aos produtos ofertados pelas AFs pesquisadas, tem-se um rol bastante diversificado, portanto optou-se por separá-los em classes. Essa classificação foi baseada na [Instrução Normativa DRP nº 45/98](#), atualizada pela **IN RE nº 062/16**. Essa IN permite a comercialização como microprodutor rural desses produtos, desde que devidamente acondicionados e rotulados, registrados no órgão de Vigilância Sanitária competente e portando selo de identificação do programa.

Percebe-se uma diversidade muito grande de produtos ofertados, e não há apenas um que se destaque como sendo o mais produzido ou vendido. Os que mais apareceram na pesquisa foram geleias e doces; conservas e compotas de hortaliças, verduras e frutas; pães, bolos, cucas, biscoitos e massas frescas. Quando questionados sobre processos inovadores, 44% dos entrevistados afirmaram que produzem alguns produtos ou usam processos inovadores nas AFs. Mas salientam que essa inovação muitas vezes é apenas local ou regional, uma vez que produtos ou processos parecidos já são desenvolvidos por grandes indústrias.

Entre os produtos inovadores citados podemos destacar: cerveja artesanal orgânica; salame sem gordura; geleias sem açúcar; geleias de caipirinha e erva-mate; cerveja de mel; vinagre de mel; produtos orgânicos, sem açúcar, light, sem glúten e sem lactose. Para preparar esses produtos, são necessários uma infinidade de insumos, e esses, em grande parte, são produzidos pelos próprios agricultores. Das 128 AFs entrevistadas, 25% afirmaram que elas próprias ou seus associados conseguem produzir 100% da matéria-prima utilizada nos seus processos produtivos. Das que adquirem uma parte dos insumos de terceiros, 84% afirmam que não realizam nenhum contrato formal de fornecimento, comprando de parceiros, vizinhos, mercados ou onde conseguirem barganhar melhores preços. Isso ocorre muitas vezes pois os custos contratuais não conseguem ser facilmente internalizados pelas organizações.

Questionados sobre as dificuldades que possam vir a enfrentar pela falta de realização de contratos, a maioria afirma que não tem tido problemas. Eles asseguram que preferem “*perder um pouco de tempo procurando por insumos mais baratos, do que ter que garantir preços antes da safra através de contratos*”, o que poderia levá-los a ter prejuízos maiores do que se ficassem sem a matéria prima por alguns dias. Essa opção se torna possível e é bastante recorrente nesse tipo de empreendimento, uma vez que, os insumos utilizados não são considerados ativos específicos e são

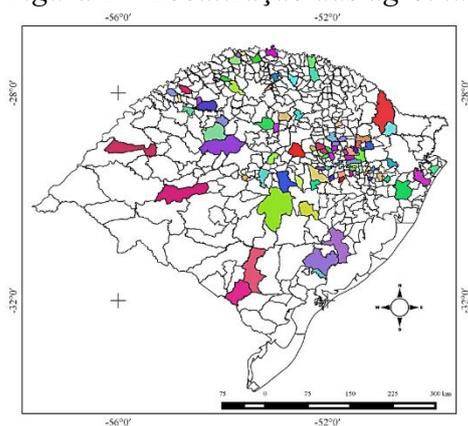
facilmente encontrados no mercado, evitando assim maiores perdas e oportunismo por parte dos fornecedores. Se houvesse a presença de ativos específicos, as relações assumiriam uma configuração semelhante à de monopólio bilateral (Williamson, 1985), visto que a aproximação das partes é necessária para justificar o investimento em ativos de forte interesse comum. A partir daí as partes se exporiam a ações de barganha ou oportunismo que resultam da tentativa de se apropriar do valor econômico associado ao ativo, acima do acertado inicialmente, o que não ocorre na maioria das AFs estudadas, uma vez que não há presença ou utilização de ativos específicos nos processos produtivos.

Dando continuidade, quando se fala em classificação relativa à receita operacional bruta, há um predomínio de micro e pequenas empresas no rol das pesquisadas, porém nem todas elas são registradas como tal, uma vez que a maioria das agroindústrias familiares não tem CNPJ e comercializam seus produtos por meio do bloco de produtor rural, o que é permitido, desde que o produtor esteja incluso no PEA. A Lei Estadual 10.045, de 29 de dezembro de 1993, estabelece tratamento diferenciado às microempresas, micro produtores rurais e às empresas de pequeno porte.

Dos 128 pesquisados, apenas 111 informaram a receita, e, conforme apresentado, aproximadamente 35% tem uma receita bruta de até R\$ 5.000,00 por mês. A receita mínima e máxima dessas AFs são R\$ 150,00 e R\$ 100.000,00 mensais, respectivamente.

A partir da Figura 1 a seguir, pode-se evidenciar que a pesquisa contemplou as AFs de várias regiões do estado do RS.

Figura 1 – Localização das agroindústrias familiares pesquisadas



Fonte: Elaborada pelos autores

No total, pesquisou-se 128 empreendimentos familiares, e esses estão distribuídos em 88 diferentes municípios, que estão destacados em diversas cores no mapa acima. O máximo de AFs participantes em um mesmo município foi três. Buscou-se efetivar a pesquisa no maior número possível de municípios e nas mais diversas regiões, trabalhando com grupos distintos de AFs, pessoas,

culturas, religiões e costumes. Percebe-se uma maior concentração de participantes próximo à região metropolitana e na serra, região em que há também um maior agrupamento de municípios. Na tabela 2, a seguir, apresenta-se o resumo do perfil predominante das AFs investigadas, de acordo com a apresentação e análise dos dados realizada anteriormente.

Tabela 2 – Síntese do perfil das agroindústrias familiares estudadas

Perfil das agroindústrias familiares	
Tempo de atuação das AFs	6 a 10 anos (25,78% da amostra)
Tempo de uso do Selo Sabor Gaúcho	2 a 4 anos (55,5% das AFs)
Nº de famílias associadas	1 família (54% das AFs)
Nº total de pessoas que trabalham nas AFs	3 a 4 pessoas (em 45,3% das AFs)
Nº de contratados além da família	Até 2 pessoas (em 67,3% das AFs)
Produtos	Geleias e doces (15,46%)
Produção de matéria-prima	100% produzida na propriedade (25% das AFs)
Receita mensal bruta	Até R\$ 5.000,00 (34,4% das AFs)

Fonte: Elaborada pelos autores

Visto isso, questionou-se os gestores a respeito do uso do selo Sabor Gaúcho no rótulo de seus produtos e da influência das políticas públicas no desempenho e no desenvolvimento das AFs. Sobre o uso do selo, mais de 50% dos respondentes afirmou que esse traz vantagem competitiva aos seus empreendimentos e produtos, tornando-os mais confiáveis quando comparados a produtos similares que não tem um certificado. Sabe-se que um selo desenhado na embalagem de um produto pode não ser garantia de segurança e qualidade, no entanto, traz uma certa confiabilidade aos consumidores.

Alguns produtores ainda afirmaram que, depois do uso do Sabor Gaúcho as vendas aumentaram, mas não souberam informar qual o percentual. Contudo, vários gestores reclamaram do aumento significativo de cobranças por parte dos órgãos de fiscalização e vigilância após o uso do selo Sabor Gaúcho, mas conforme explicado pelo diretor do Departamento de Agroindústria Familiar, Comercialização e Abastecimento (DACA), isso ocorre, pois o Sabor Gaúcho é um certificado de origem e, em função dele, os empreendimentos recebem assistência e também são fiscalizados com certa periodicidade, o que traz uma certa segurança e confiabilidade do produto mediante os consumidores.

No que se refere a participação dos empreendedores no PEAf, os agricultores familiares em geral fizeram um balanço positivo, pois através do programa conseguem incentivos, assistência técnica e facilidade de acesso a financiamentos e recursos financeiros a baixo custo. A Emater tem papel fundamental na vida desses empreendedores familiares. De acordo com o gestor do DACA, ela passa a acompanhar todas as AFs cadastradas periodicamente, pois a maioria delas têm dificuldade em conseguir os documentos para ter a liberação de uso do selo ou em questões mais burocrática, e é

nessa hora que os técnicos da Emater conseguem auxiliar e encaminhar a maioria das questões para as AFs.

[...] a gente sabe que isso é muito difícil, pois quando bate na questão sanitária e na questão ambiental tem muitos problemas, é preciso implantar projetos, precisa de recursos para isso. A Secretaria disponibiliza linhas de crédito tanto via consulta popular, para que os Coredes possam fazer o financiamento ou até mesmo de forma direta para os empreendimentos, fazendo um financiamento que tem 80% de subsídio [...] o agricultor pode também buscar um crédito pra muitas vezes fazer algum tipo de reforma, algum tipo de aquisição de um equipamento melhor, um processamento para se enquadrar muitas vezes na questão sanitária, às vezes é comprar pias, balcões e mesas de inox, freezer, geladeira, enfim, tudo o que for necessário para dar um caráter sanitário para o empreendimento. Às vezes também se investe no projeto sanitário, se precisa fazer um sistema de drenagem, um sistema de controle sanitário, também pode ser acessado esse recurso para isso (Relato de entrevista).

A partir do momento que a AF é cadastrada, esta usufrui de algumas vantagens, como assistência técnica e acesso a algumas linhas de crédito. Depois de ser inclusa e receber o certificado, ela passa a fazer parte de toda a rede de comercialização do PEAf. Desse momento em diante, os empreendimentos conseguem liberação para ir a feiras regionais e estaduais como a Expoiner, Fenadoce, Expodireto, entre outras, e comercializar seus produtos com o aval do PEAf.

Quanto aos investimentos no setor da AF, o gestor do DACA informou que a Secretaria tem designado anualmente um percentual bem interessante de recursos. Em 2015, foram mais de 7 milhões de reais investidos conforme definido por meio da consulta popular, que é uma votação realizada nos Coredes, que decidem quais municípios serão beneficiados. Em 2016, foram em torno de 6 milhões de reais.

[...] nós temos também através própria Secretaria algumas capitalizações do BNDES. Há um fomento de captação de recursos que é feito do BNDES, que repassa ao Estado, que o Estado faz a execução e presta contas. Então nós temos também algum tipo de recursos que se faz de forma direta, onde a agroindústria faz uma solicitação via prefeitura ou via instituição (Relato de entrevista).

Para conseguir esses financiamentos, as AFs precisam recorrer principalmente a agentes financeiros que operam o PRONAF, a prefeituras ou ainda à própria Emater, que consegue auxiliar, dar os encaminhamentos e as informações necessárias. Uma das linhas mais utilizadas atualmente pelas AFs é o FEAPER (Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais). Nesse financiamento, o empreendedor pode ter até um ano de carência e, se pagar as parcelas em dia, consegue um subsídio de até 80% do valor financiado.

Conclusão

O desenvolvimento deste trabalho avançou no entendimento sobre o perfil das AFs gaúchas e a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e desenvolvimento desses empreendimentos na percepção dos seus gestores ou proprietários. Os resultados permitem concluir que, nas AFs analisadas, o uso do selo Sabor Gaúcho e a participação no PEAf tem uma importância significativa no funcionamento e desenvolvimento e até na concepção de alguns empreendimentos, que nasceram a partir dos incentivos desse programa.

Mais de 50% dos entrevistados consideram o selo Sabor Gaúcho como algo importante, e acreditam que, através do seu uso, o produto e a até mesmo a AF ganham credibilidade e confiança diante dos consumidores. Além disso, quando cadastradas no PEAf, as AFs têm uma série de vantagens, como acesso ao crédito, facilidade para realizar financiamentos, períodos de carência e taxas de juro especiais, subsídios, assistência técnica gratuita, entre outras. Essas vantagens são fundamentais para que as AFs consigam se desenvolver e permanecer no mercado que está cada vez mais competitivo, não havendo espaço para amadorismo. É preciso que os empreendimentos se profissionalizem, implantando novos processos, tecnologias, aumentando sua escala de produção e, principalmente, melhorando a qualidade dos produtos e serviços que oferecem.

Os gestores das AFs compreendem a importância da inovação para o sucesso e continuidade do seu empreendimento, porém destacam que os incentivos dos órgãos de fomento e do governo ainda são insuficientes. Dessa forma, com a renda gerada e os financiamentos disponíveis, ainda não é possível realizar todos os investimentos que gostariam e que seriam necessários. “[...]sobra só o necessário para manter a produção, deixar as contas em dia e realizar pequenos reparos. Não dá para fazer milagres ou grandes obras. A gente sabe que é importante e gostaria de fazer mais e melhor, mas infelizmente não tem como [...]” (Relato de entrevista).

Deve-se ressaltar, entretanto, as limitações desta pesquisa. Por se tratar de uma amostragem relativamente pequena, em face da amplitude do setor de AFs no estado e no país, os resultados obtidos não podem ser extrapolados e inferidos para todas as AFs. Assim, os resultados apresentados referem-se apenas à realidade dos empreendimentos pesquisados. Nesse sentido, como sugestão para trabalhos futuros está o aprofundamento das relações verificadas em um conjunto mais amplo de AFs do setor, inclusive não só aquelas que usam o Selo Sabor Gaúcho, mas também as demais que fazem parte do PEAf, que atualmente é um programa muito amplo e completo do governo estadual e beneficia inúmeros agricultores familiares do RS.

Referências

- BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- EMATER/RS. **Agroindústria familiar**. Relatório técnico. Disponível em <<http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/agregacao-de-valor/agroindustria-familiar.php#.WVAS5GjyIU>>. Acesso em: 20 abr.2017.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da Lavoura às Biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Campus. 1990.
- KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Porto: Proposta. 1980.
- LÊNIN, Vladimir Ilich. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Nova Cultural. 1992.
- MARX, K. **O capital**. São Paulo: Bertrand Brasil.1987.
- MIOR, L. C. **Trajetórias das Agroindústrias Familiares Rurais no Estado de Santa Catarina (Brasil)**. IV Congresso Internacional de La Red SAIL. Mar Del Plata-Argentina, out de 2008.
- MIOR, Luis Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó: Argos, 2005.
- NEUMANN, P.S. et al. A agroindústria familiar de vinho na região da quarta colônia do Rio Grande do Sul. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO**, 7., 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Inclusão Social, 2007. 1 CD.
- PREZOTTO, L. L. **Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte**. Revista de Ciências Humanas. EDUFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis. N. 31, abr. 2002. p.133-154.
- REQUIER-DESJARDINS, D. **Agro-Industria Rural y Sistemas Agroalimentarios Localizados: ¿Cuáles puestas?** Quito: PRODAR. 1999.
- SANTOS, G. E. O. **Cálculo amostral**: calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 15 mar.2016.
- SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO - SDR. **Programa da SDR ultrapassa 800 agroindústrias familiares incluídas**. Atualizado em 03 nov. 2015. Disponível em <<http://www.sdr.rs.gov.br/programa-da-sdr-ultrapassa-800-agroindustrias-familiares-incluidas>>. Acesso em 01mar.2017.
- VERMEULEN, S. et al. **Chain-wide learning for inclusive agrifood market development: a guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers to modern markets**. International Institute for Environment and Development, 2008.
- VILELA, N. J.; MACEDO, M. MC. Fluxo de poder no agronegócio: o caso das hortaliças. **Horticultura brasileira**, v. 18, n. 2, p. 88-94, 2000.
- WAQUIL, P. D., et al. **O perfil da agroindústria rural no Brasil**: uma análise com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006. Porto Alegre: UFRGS/FCE, jul. 2012. 92 p. (Relatório de Pesquisa).
- WESZ JUNIOR, V. J. Agroindústria familiar: um mecanismo de estímulo à especialização das atividades na propriedade rural? **Mundo agrário**, v. 9, n. 18, p. 00-00, 2009.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores:** o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2008. (Estudos rurais).

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism:** firms, markets, relational contracting. New York: The Free, 1985.

AS AÇÕES DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Adriane Fátima De Boni¹

Airton Adelar Mueller²

Resumo: O presente artigo é o resultado de uma pesquisa realizada com o objetivo de verificar os procedimentos adotados na administração de Augusto Pestana, pelo Sistema de Controle Interno. Manter um Sistema de Controle Interno, de acompanhamento e fiscalização da utilização dos recursos públicos é uma obrigação legal da Administração Pública das três esferas, oriunda desde a década de 60. A Constituição Federal de 1998 respaldou a obrigatoriedade dos mecanismos dos controles internos nas instituições públicas municipais, especificando sua atuação. O trabalho de pesquisa foi realizado na Secretaria de Educação e Cultura para à qual foram utilizadas planilhas referente ao mês de março de 2015, com relação à recursos do FUNDEB e MDE além de outros dados da mesma pasta. Constatou-se nas observações e análises que o Sistema de Controle Interno auxilia no processo de fiscalização da gestão municipal, se constituindo em um instrumento facilitador e apoiador dos gestores públicos na execução idônea da gestão, evitando danos e fraudes ao erário público.

Palavras-chave: Controle Interno, Administração Pública, recursos públicos, Município de Augusto Pestana

Adriane Fátima de Boni, Jornalista, Pós-Graduada em Gestão Pública, Mestranda em Desenvolvimento Regional na UNIJUI. adrianedeboni@gmail.com

²Airton Adelar Mueller, Doutor em Sociologia Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul airtonmueller@hotmail.com

Introdução

No âmbito da Administração Pública, o Sistema de Controle Interno é uma ferramenta básica para a verificação do correto uso dos recursos públicos, pois a sociedade precisa ter conhecimento como os gestores públicos estão aplicando os recursos oriundos de impostos e taxas por ela pagos.

O controle corresponde à “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”, explicita Meirelles (2005 p.645). A estrutura organizacional é necessária para que o controle funcione através da comunicação entre as pessoas que atuam na organização, ou seja, a autoridade e a responsabilidade são condicionantes que andam juntas.

O Sistema de Controle Interno no município visa o acompanhamento do exercício financeiro, contábil, patrimonial e operacional, além de dar suporte aos princípios constitucionais como, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência das atividades públicas, assegurando os interesses do coletivo.

Com esta perspectiva, o presente trabalho do sistema de controle interno se remete a administração municipal do Município de Augusto Pestana, no Estado do Rio Grande do Sul, com o propósito de verificar o procedimento desse Sistema para uma gestão pública mais eficiente.

Para alcançar o resultado deste processo, é necessário entender a que função está vinculado, porque de nada adianta planejar e comandar e obter bons resultados, se não se tem controle daquilo que está sendo administrado.

Para entender o assunto, elaborou-se pesquisa sobre conceito de controle e de controle interno. Junto a administração municipal do município de Augusto Pestana, foi pesquisada a legislação vigente e formas de atuação do Sistema de Controle Interno.

Este trabalho, restringe-se ao Município de Augusto Pestana, Estado do Rio Grande do Sul, que consiste no levantamento de informações a respeito da atuação do controle Interno na Secretaria de Educação, para o exercício de uma gestão mais eficiente.

A atuação da administração nas organizações públicas é diferente da observada na iniciativa privada, porque somente pode ser realizado o que está previamente estabelecido em lei. As funções de planejamento, organização, coordenação e controle são extremamente necessárias para o desenvolvimento das atividades.

O conhecimento dos servidores públicos é o mecanismo primordial no qual são desencadeadas mudanças significativas na práxis diária de suas tarefas. Através dela muitos servidores podem não apenas discutir temas e solucionar problemas que implicam sua atuação como um todo.

O desequilíbrio fiscal, ou gastos sistematicamente superiores às receitas, predominou na administração pública no Brasil até recentemente. As consequências para a economia são bastante negativas, e em alguns casos, têm impacto sobre mais de uma geração.

Nesse sentido, o controle da administração pública, no caso específico, na Administração Municipal de Augusto Pestana, servirá para conferir a correta utilização dos recursos públicos na Secretaria de Educação e Cultura, a fim de contribuir na gestão municipal, no que diz respeito ao Sistema de Controle Interno.

Fundamentação Teórica

O Sistema de Controle Interno, é aquele que efetivamente orienta, fiscaliza e ajuda na gestão municipal. É responsável diariamente por esse controle, estando atento no sentido de observar o andamento operacional das atividades (Souza p.11).

Existem diversas formas de controle, mas a que aqui se trata é Controle Interno, ou seja, aquele praticado dentro da própria administração sobre seus serviços e agentes. O controle interno encontra-se previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição e para os municípios, especificamente no artigo 31, fundamentalmente. O fortalecimento do controle interno, no entanto, se deu com o advento da Lei complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe uma série de impositivos aos administradores públicos, exigindo uma ação planejada e transparente, criou para o controle interno a obrigação de fiscalizar o cumprimento de suas disposições, dando a este maior importância e relevância dentro das instituições públicas. (Ione Maria Carvalho dos Santos, TCE-RS)

A boa gestão municipal é aquela que atende os programas e metas inseridas no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, para isso é necessário que os gestores valorizem o trabalho dos membros do Controle Interno, para que eles possam desenvolver um trabalho de qualidade e competência, evitando assim aos gestores atos de improbidade administrativa. Segundo Ione Maria Carvalho dos Santos, o Controle interno pode ser comparado como um guarda-chuva, que abarca todas as atividades, fazendo o acompanhamento desde o planejamento, até a efetiva concretização das ações utilizadas para o funcionamento e andamento da máquina pública

O Sistema de Controle Interno¹ é fundamental para o êxito da Lei de reponsabilidade Fiscal, apoiando, inclusive, o sistema de controle externo².

Assim, cabe ao sistema de controle interno do Município definir, através de instruções específicas, os procedimentos a serem seguidos por todas as instituições públicas e privadas que,

de uma ou outra forma devem prestar contas dos recursos públicos enquadráveis no art. 70 e seu parágrafo único da Constituição Federal. Como a prestação de contas constitui uma das últimas etapas do processo envolvendo dinheiro, bens e valores públicos, as instruções referidas devem, por motivos de coerência e de facilidade de enquadramento, incluir todas as etapas anteriores, desde a orçamentação, escrituração contábil, elaboração e publicação dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal e apresentação das contas aos órgãos especificados (Gonçalves, 1996. p.70).

O controle interno deve ser instituído em todas as esferas do governo, principalmente na esfera municipal, já que compete aos municípios, conforme art. 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88); legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, entre outros. Além da CF/88, são abordadas a Lei Federal nº 4.320/64 e a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), procurando estabelecer parâmetros que o controle interno deve seguir em uma organização. Cavalheiro e Flores (2007), descreve bem a correlação da legislação citada.

¹ Sistema de Controle Interno na Administração Pública é o conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de Governo. Controle Interno “é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada no âmbito da própria administração” (Meireles, 1992).

² Sistema de Controle Externo na Administração Pública é o conjunto de unidades técnicas articuladas orientadas para a apreciação das contas do Executivo por exemplo, sendo exercido pelo Poder Judiciário, Legislativo e pelos Tribunais de Contas. Controle externo “é o que se realiza por órgão estranho a administração responsável pelo ato controlado, como por exemplo a apreciação das contas do executivo e do judiciário pelo Legislativo: a auditoria do tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do executivo” (Meirelles, 1992).

O controle interno também encontra respaldo na Lei Orgânica Municipal e na Lei nº 4.320/64. É a lei federal que estabelece os critérios de: arrecadação e despesas, direitos e obrigações, cumprimento de programas de trabalho, legalidade dos atos, competências e atribuições, e outros. Essa lei institui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços das esferas do governo, bipartindo o controle na administração pública em controle interno e externo. No artigo 75 da Lei n 4.320/64, determina que o controle da execução orçamentária compreenderá: a legalidade dos atos, a fidelidade funcional, o cumprimento do programa de governo em termos monetários e físicos. Portanto, essa legislação determinou que o controle deve ocorrer em termos físicos e financeiros, inclusive com o suporte orçamentário. Pela data desta Lei o controle interno é um assunto muito antigo. Embora o controle como princípio

constitucional esta previsto na CF de 1988, com a exigência da institucionalização de sistemas de controle interno no âmbito de cada Poder, foi a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que a presença de controle interno nos municípios tornou-se essencial e inadiável.

A Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída em quatro de maio de 2000, veio como uma exigência de modernização da administração pública e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Impôs um controle rigoroso em termos de resultados, atingimento de metas, avaliação e controle de custos.

A LRF representa uma nova postura, que governos têm como compromisso combater a corrupção e os desvios dos bens públicos. Essa lei impôs a ação do controle interno de forma mais enfática, dinâmica e organizada, a administração pública eficiente e transparente em relação à origem, e aplicação dos recursos orçamentários. Também impôs uma série de limites e condições para aplicação dos recursos públicos que devem ser observados, sob pena de punição do gestor público. A LRF obriga a participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal (controles de limites de despesas, empenhos e dívidas - art. 54, parágrafo único).

A Educação Municipal é custeada com recursos repassados pela União, pelo Estado e com receitas próprias do Município (Souza, 2006. p. 93). Acredito que a pesquisa neste setor da administração pública renderá nesta verificação dos vários procedimentos realizados no atendimento do percentual mínimo determinado no cumprimento da Legislação.

Em época que se fala em “globalização”, “desenvolvimento de ensino”, é sem dúvida, na Secretaria de Educação que se concentram grande parte dos problemas enfrentados pelo município.

O controle interno, nos órgãos públicos, possui papel fundamental para assegurar às instituições a organizar o funcionamento dos processos inerentes a gestão de forma evitar fraudes e desperdícios. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercida pelo controle interno dos Poderes, de forma a orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada. Na Prefeitura municipal não é diferente. Diante disso, temos o seguinte problema: como é adotado o controle interno na Prefeitura Municipal de Augusto Pestana?

O processo de mudança da sociedade é visível, e é necessário que os gestores cada vez mais promovam a acessibilidade, porém deve ser planejado e realizado no que tange a legislação. Para o Sistema de controle interno efetuar atuação e verificação na secretaria de educação são necessários alguns elementos que ao longo do trabalho serão todos trabalhados e conseqüentemente analisados, entre eles: Aplicação de 25% da receita tributária municipal no MDE; Plano de Carreira X normas da LDB; Professores da Educação Infantil X Formação Mínima; Aplicação de 60% do FUNDEB X

Professores em Aula; Controle de Frequência Mínima; Controle de distribuição de Merenda Escolar; Controle de Efetividade de Pessoal (Souza, 2006. p.96 e 97).

O trabalho do SCI, segundo Souza, (2006. p.93) envolve vários procedimentos, com objetivo de testar o sistema operacional, o atendimento do percentual mínimo de gastos determinados pela CF, o cumprimento dos dispositivos legais exigidos nas prestações de contas de programas específicos destinados à Educação.

A Educação Municipal é custeada com recursos repassados pela União, pelo Estado e com receitas próprias do Município (Souza, 2006. p. 93).

O controle interno, nos órgãos públicos, possui papel fundamental para assegurar às instituições a organizar o funcionamento dos processos inerentes a gestão de forma evitar fraudes e desperdícios. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercida pelo controle interno dos Poderes, de forma a orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de maneira organizada e ponderada. Na Prefeitura municipal não é diferente.

O processo de mudança da sociedade é visível, e é necessário que os gestores facilitem cada vez mais o acesso a transparência, porém deve ser planejado e realizado no que tange a legislação. Para o Sistema de Controle Interno efetuar atuação e verificação na secretaria de educação são necessários alguns elementos que ao longo do trabalho serão todos trabalhados e conseqüentemente analisados.

O controle Interno está relacionado a todos os aspectos das operações da administração pública, por isso, quanto maior o controle maior os benefícios da gestão.

Os integrantes do SCI, atuam no órgão através de denúncias feitas no site do TCE, no link Ouvidoria, ou Ministério Público, ou mesmo através de seus encontros quando é discutido o planejamento do Município através da Legislação.

A atuação do SCI, está voltada para o monitoramento, acompanhamento, análise, recomendações e sugestões para uma melhor gestão pública da Secretaria de educação e Cultura.

Metodologia

Para a realização deste estudo foram realizadas pesquisas documentais em livros, leis, internet, consulta aos relatórios elaborados pelos servidores do Sistema de Controle Interno, bem como a elaboração de planilhas com os dados coletados junto a Prefeitura Municipal de Augusto Pestana. Trata-se de um estudo descritivo, de natureza qualitativa sobre a importância do Controle Interno, com o intuito de apresentar possíveis soluções, visando sanar, minimizar, prevenir, detectar e corrigir

erros. Caracteriza-se como pesquisa bibliográfica, uma vez que o estudo consistiu na coleta, análise e interpretação da leitura pertinente ao tema.

De acordo com a proposta de Vergara (1997, p.44), o presente estudo possui dois critérios básicos; quanto aos fins, a pesquisa se caracteriza descritiva; quanto aos meios de investigação, ela se constitui em bibliográfica, de campo e investigação documental. A pesquisa bibliográfica, conhecida também como método exploratório, caracteriza-se como um meio de adquirir conhecimento prévio do tema. Segundo Gil (2002,p.45) “ a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

A pesquisa documental se caracteriza pela coleta de dados, como: documentos, registros, relatórios leis, entre outros. Enquanto que a pesquisa bibliográfica abrange, livros, teses, pesquisas, jornais, revistas, boletins e publicações.

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa junto a documentos, relatórios, planilhas e com a colaboração dos servidores da Secretaria de Educação e Cultura e o Contador do município de Augusto Pestana.

Os dados coletados nas planilhas forneceram subsídios à argumentação da análise e interpretação dos dados através de gráficos e tabelas que permitem o entendimento com o que prevê a Legislação, com o intuito de atingir os objetivos descritos no trabalho.

Foi observado in loco a operacionalização da rotina de trabalho dos membros do Sistema de Controle Interno do Município de Augusto Pestana.

Após a coleta dos dados apresentados, iniciou-se a etapa de classificação e organização das informações coletadas, levando em conta os objetivos do estudo. A análise dos dados se dará através do confronto entre os conceitos teóricos e a prática e o contraponto dos objetivos.

Por último o desenvolvimento da pesquisa, descrevendo os itens a serem pesquisados na organização em estudo, as planilhas utilizadas pelo órgão, bem como o levantamento de falha existente nos Programas atuais da organização.

Para análise e interpretações dos dados coletados foi seguida a teoria de Zanella (2009, p.102), “esta etapa consiste em relacionar os dados pesquisados com o problema, com o objetivo da pesquisa e com a teoria de sustentação, possibilitando abstrações, concussões, sugestões e recomendações relevantes para solucionar ou ajudar na solução do problema”. A partir deste estudo, é que a

organização estudada, realize a implantação das sugestões propostas nos atuais e futuros programas por ela realizados.

Resultados

Serão apresentadas as análises e interpretações das informações coletadas que fundamentam o objetivo proposto deste estudo.

A criação do Sistema Municipal de Educação em 2008, é o instrumento adotado em Augusto Pestana que consolida a gestão democrática na educação na organização e administração do ensino. O sistema foi criado através da Lei Municipal nº 1209/2008 de 18 de novembro de 2008, dando ao município autonomia para desenvolver a educação segundo princípios e regras discutidas pela comunidade, por meio de seus representantes no Conselho Municipal de Educação. Integram o Sistema todas as escolas municipais e todas as escolas de educação infantil e fundamental do município (públicas e privadas). Com o sistema municipalizado é permitido um trabalho com as propostas pedagógicas, calendário e regimento escolar mais apropriados à realidade local.

Nesta etapa destacam-se os quesitos observados na análise das informações disponibilizadas pelo Sistema de Controle Interno do Município de Augusto Pestana. O estudo foi realizada mediante a verificação destas planilhas, conforme Quadro 1:

Quadro 1: Programa de Trabalho do Controle Interno

Programa de Trabalho do Controle Interno				
1 – Procedimentos de Auditoria na Secretaria de Educação				
Item	Assunto Verificado	R/I	Data da Verificação	Visto do Cont. Interno
1	Aplicação de 25% da receita tributária no MDE		Março/15	
2	Plano de Carreira X Normas da LDB e piso nacional		Março/15	
3	Professores da Educação Infantil X Formação Mínima		Março/15	
4	Aplicação de 60% do FUNDEB X Professores em Aula		Março/15	
5	Controle de Frequência Mínima		Março/15	
6	Controle de Distribuição da Merenda Escolar		Março/15	
7	Controle de Utilização dos Veículos da Educação		Março/15	
8	Relatório de atividades desenvolvidas		Março/15	

Fonte: Jorge Bento de Souza, 2006, p.95

Item 1 - Para checar a aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do ensino foi elaborada a planilha do quadro 2. Os dados constantes nesta planilha foram preenchidos pelo Setor de Contabilidade do Município de Augusto Pestana, de acordo com Souza, 2006, p95. Este quadro expressa a arrecadação mensal dos impostos e transferências, onde o MDE possui a fatia de 25%.

1. Quadro de Receitas do Município e a Aplicação de 25% da receita tributária na Manutenção e desenvolvimento do Ensino – MDE mês de referência março/2015			
Impostos	Receita Bruta R\$	25% MDE	Recursos p/MDE
a – Próprios			
IPTU	75.664,89	25%	11.416,52
ITBI	14.997,48	25%	3.749,37
ISS	25.311,91	25%	6.328,11
IRRF	18.477,88	25%	4.169,53
Divida Ativa de IPTU	2.660,54	25%	665,40
Divida Ativa de ISS	4.541,47	25%	1.135,43
Multas e Juros Div Ativa IPTU	794,04	25%	198,67
Multas e Juros Div Ativa ISS	1.796,73	25%	449,17
Multas e Juros de mora IPTU	00000		000
Multas e Juros de mora ISS	184,28	25%	46,06
Subtotal (a)	114.429,22		28.608,26
b – Transferências			
FPM	480.558,82	25%	120.139,71
ITR	000		00
IPI-Exp	8.437,59	25%	2.109,41
Lei 87/96 (Lei Kandir)	000		000
ICMs	686.834,62	25%	171.708,66
IPVA	60.719,61	25%	15179,94
Subtotal (b)	1.236.550,64		309.137,72

Fonte: Prefeitura Municipal de Augusto Pestana/Setor de Contabilidade

*Receita de valores mobiliária são os rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB depositados na conta específica do Banco do Brasil, que, pela lei 9.424/96 incorpora-se ao referido Fundo para aplicação de acordo com as mesmas vinculações, inclusive 60% em favor do Magistério.

Em análise ao item 1, observa-se que o Município de Augusto Pestana, no quesito aplicação de 25% da receita tributária no MDE, atendeu totalmente o item analisado.

Item 2 - Plano de Carreira X Normas da LDB e Piso Nacional

O Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Augusto Pestana, Estado do Rio Grande do Sul entrou em vigor em 3 de julho de 2012, sendo que esta nova legislação revogou a existente desde 1990. O referido Plano contém o respectivo quadro de cargos, o regime de trabalho, o plano de pagamento dos profissionais da educação estando em consonância com os princípios básicos da Lei Federal nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996,(LDB).

O Piso é um dispositivo constitucional contido no art. 206, inciso V estabelece, entre outros princípios, a “valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” o entendimento é o de que a Constituição remete a questão do piso à lei própria, no caso à LDB. Assim sendo percebeu-se na pesquisa que a Secretaria de Educação e Cultura de Augusto Pestana atende à legislação Federal, que estabelece o Piso do Magistério e a carga horária, ou seja, o valor do Piso de um professor de 22 horas é de R\$ 1.434,61 e 44 horas R\$ 2.869,22, ficando assim R\$ 759,67 acima do Piso Nacional. Vale salientar que na carga horária está inserido um terço para hora atividade.

Item 3 - Professores da Educação Infantil X Formação Mínima

Na Secretaria de Educação e Cultura de Augusto Pestana, possui um quadro de professores totalizando 43 profissionais. Na abordagem apenas dois professores, com ingresso anterior à atual legislação, da educação infantil não possuem graduação em Pedagogia exigida pelo Plano de Carreira instituído através da Lei Municipal nº 1593/2012, de 3 de julho de 2012.

Do total do quadro 25 professores possuem graduação em Pedagogia, e 23 profissionais possuem Pós Graduação e um professor possui Mestrado na área da Educação. Esta constatação representa uma qualificação do quadro de professores da Rede Municipal de Ensino.

Item 4 - Aplicação de 60% do FUNDEB X Professores em Aula

Verificar se o gasto dos recursos do FUNDEB com os professores e diretores lotados nas escolas municipais atendem o dispositivo que determina o artigo 7º da Lei 9.424/96. Conforme estabelece nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF, os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Os Municípios por sua vez, devem utilizar os recursos na educação infantil e no ensino fundamental, sendo o mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do Magistério, que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades.

Gastos com Professores do FUNDEB (Art. 7º , caput da Lei 9.424/96)	
Mês de Referência: março de 2015	
Gastos com Professores em sala de aula	R\$ 98.614,79
Recursos FUNDEB	R\$129.986,55
Percentual aplicado remuneração Professores	99,67%
DESPESAS	PAGO
VENCIMENTOS	R\$ 98.614,79
INSS	R\$ 9.606,35

Contribuição Previdenciária Patronal	R\$ 21.349,07
Total de gastos	R\$ 129.570,21

Fonte: Prefeitura Municipal/Setor Recursos Humanos/Setor Contábil

Item 5 - Controle de Frequência Mínima

A frequência mínima exigida pelo art. 24 da LDB está sendo rigidamente controlada, para os alunos do ensino fundamental, sendo esta uma condição de aprovação do aluno, ou seja, 75% das atividades escolares programadas (LM 1209/2008). Quanto a educação infantil, a Emenda Constitucional 59/2009, através de uma alteração na LDB (Lei 12.796/13, art. 31) prevê que até 2016 os municípios tem prazo para implementar a mudança da frequência mínima das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. Augusto Pestana desde 2014, já atinge a meta de frequência mínima dos alunos da educação infantil.

PROCERGS Escola Estado do Rio Grande do Sul E.M.DE ENS.FUN. - Dr. Pestana Diário de Classe		Curso: Ensino Fundamental Série: 8º Ano Componente: Português		Regente: GILBERTO Calendário: 2015 Período: Primeiro Trimestre Turma: 8º ano Aulas Dadas: 54	
Nº	NOME DO ALUNO	MÊS->	DIA->	APR	FT
1	Bruno Felipe Neuberger	FEV	1 MAR 1 ABE 1 MAIO		
2	Dianiana Maissa Geurke			12	4
3	Ester da Cruz Soares			13	8
4	Gabriel Leonardo Jung			13	-
5	Gabriel Mallmann Pessi			15	-
6	Lara Lais Schünemann			15	4
7	Lucas Edgar Weimer			11	-
8	Maria Rita Guiotto Amaral			12	2
9	Mateus Fernando Wildner			13	-
10	Vitória Bernardi Padilha			13	2
11	Zara Giseli Schünemann Ruver			15	4

Entregue em 29/05/2015 POR G. Revisado em 29/05/2015 POR J. J. K. Processado em 1/1 POR 20/02/20

PROCERGS * Alunos com Bolsa Família

Fonte: Escola Dr. Pestana

As informações sobre frequência mínima estão sendo sistematicamente enviadas ao Ministério da Educação, a qual é realizada pela Escola de acordo com o regimento e Sistema de Ensino.

O item frequência mínima esta sendo controlado pelos professores que atuam na Escola Dr. Pestana da rede municipal, sendo que ficou evidenciado na planilha que existe poucos alunos faltantes.

Item 6 - Controle de Distribuição da Merenda Escolar

Através de verificação in loco, constatou-se que são usadas as normas previstas na legislação para aquisição da Merenda Escolar. A Secretaria dispõe de Nutricionista, a qual é responsável pela solicitação de compra dos produtos constantes no cardápio. A solicitação é encaminhada ao setor de licitações para a realização do certame. Feito todo o processo licitatório, este mesmo profissional juntamente com outros servidores do quadro, realizam o recebimento, providenciam armazenamento, a distribuição e o controle do estoque. A distribuição da alimentação escolar é feita a partir do número de crianças matriculadas em cada Escola, bem como o seu transporte, o qual é realizado em veículo próprio para esta finalidade. A preparação é feita pelas monitoras que seguem o cardápio oferecido pela nutricionista.

Item 7 - Controle de Utilização dos Veículos da Educação

Com relação ao controle e utilização dos veículos, foi nomeado um servidor do quadro efetivo para realizar o acompanhamento de todos os veículos da Secretaria de Educação. Todos os veículos utilizados possuem Diário de Bordo, os quais são preenchidos pelo motorista responsável para tal. No final de cada mês este servidor juntamente com a gestora da pasta analisam os diários de bordo, no sentido de verificar se os mesmos estão sendo utilizados de acordo com o que prevê a legislação municipal.

O diário de bordo dos veículos da Secretaria de Educação e Cultura, foi criado em 2001, normatizado por decreto com as seguintes informações:

Controle de movimento da viatura: *ONIBUS* Placa: *PP405L* Mês: *MARÇO* Motorista: *conibana*

Data Saída	Data Regresso	Hora Saída	Hora Regresso	Km Regresso	Finalidade de uso do veículo indicando local de destino	Motorista	Assinatura Motorista	Visto Chefe de Setor
02/03/15	02/03	06:30	07:30	144671	TRANSP. ESCOLAR LENTHAC	Jorge	JG	
02/03/15	02/03	11:30	12:30	144659		Jorge	JG	
02/03/15	02/03	14:00	15:30	144659		Jorge	JG	
03/03/15	03/03	06:30	07:30	144653		Jorge	JG	
03/03/15	03/03	11:30	12:30	144750		Jorge	JG	
03/03/15	03/03	14:00	15:30	144750		Jorge	JG	
04/03/15	04/03	06:30	07:30	145183		Jorge	JG	
04/03/15	04/03	11:30	12:30	145183		Jorge	JG	
04/03/15	04/03	14:00	15:30	144964		Jorge	JG	
05/03/15	05/03	06:30	07:30	144964		Jorge	JG	
05/03/15	05/03	11:30	12:30	145008		Jorge	JG	
05/03/15	05/03	14:00	15:30	145048		Jorge	JG	
06/03	06/03	06:30	07:30	145084		Jorge	JG	
06/03	06/03	11:30	12:30	145183		Jorge	JG	
06/03	06/03	14:00	15:30	145183		Jorge	JG	
09/03	09/03	06:10	07:30	145210		Jorge	JG	
09/03	09/03	11:30	12:30	145263		Jorge	JG	
09/03	09/03	14:00	15:30	145307		Jorge	JG	
10/03	10/03	06:30	07:30	145307		Jorge	JG	
10/03	10/03	11:30	12:30	145307		Jorge	JG	
10/03	10/03	14:00	15:30	145014		Jorge	JG	
11/03	11/03	06:30	07:30	145014		Jorge	JG	
11/03	11/03	11:30	12:30	145535		Jorge	JG	
11/03	11/03	14:00	15:30	145535		Jorge	JG	
12/03	12/03	06:30	07:30	145611		Jorge	JG	
12/03	12/03	11:30	12:30	145660		Jorge	JG	
12/03	12/03	14:00	15:30	145660		Jorge	JG	
13/03	13/03	06:30	07:30	145744		Jorge	JG	
13/03	13/03	11:30	12:30	145788		Jorge	JG	
13/03	13/03	14:00	15:30	145820		Jorge	JG	
14/03	14/03	06:30	07:30	145874		Jorge	JG	
14/03	14/03	11:30	12:30	145969		Jorge	JG	

40/04/2015 Visto Secretário Responsável pela viatura: *Jorge*

Fonte: Secretaria de Educação

No quesito Controle de Utilização dos Veículos da Educação, percebeu-se que os motoristas estão capacitados para o trabalho, sendo esta uma exigência legal o preenchimento da planilha de bordo.

Item 8 - Relatório de atividades desenvolvidas

É realizado pelas Escolas Municipais, um registro diário das atividades pedagógicas durante todo o ano letivo,

ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL DR. PESTANA-RS.
"JUNTOS SEMEANDO UM NOVO AMANHÃ"

TRIMESTRE: 1º

PROFESSOR: GILBERTO		DISCIPLINA: PORTUGUÊS	PROFESSOR:		DISCIPLINA:
SÉRIE: 2º ANO		TURMA:	SÉRIE:		TURMA:
AULA	DATA		AULA	DATA	
01	25/02	-Orientações gerais sobre o desen-	22	01/04	-Leitura silenciosa e expressão oral
02	25/02	volvimento dos alunos de português	23	06/04	-Introdução sobre Romance e estudo de rom-
03	02/03	-Música: Como uma onda / Lulu Santos	24	06/04	ce: NOVA E VASSOURA (Pepêlela)
04	02/03	-A língua e as transformações no tempo	25	08/04	-Conclusão da interpretação e ditado
05	04/03	-Narrativa mítica: Pêlope e Medusa	26	08/04	-Leitura silenciosa e expressão oral
06	04/03	-Ditado e leitura silenciosa	27	13/04	-Sequência narrativa, descritiva e conversacional
07	07/03	-Interpretação de texto: Pêlope e Medusa	28	13/04	e momentos da narrativa.
08	09/03	-Coesão textual	29	15/04	-Diferenças de modo de uso da língua por
09	11/03	-Momentos da narrativa: situação inicial	30	15/04	-Leitura silenciosa e expressão oral
10	11/03	conflito, clímax, desfecho; leitura	31	20/04	-Atividades referentes ao texto histórico:
11	16/03	Brasil, Oryzopsis e período	32	20/04	da 20ª série; PRÁTIAS; descobrimento do Brasil
12	16/03	-Coesão textual	33	22/04	-Conceituação de discurso direto e indireto
13	18/03	-Vídeo sobre alimentação pau-	34	22/04	-Leitura e expressão oral
14	18/03	deval e discurso sobre o tema	35	27/04	-Sujeito e predicado
15	23/03	-Classes de palavras seu funcionamento	36	27/04	-Análise de texto (qual para história de Nguem
16	23/03	como conectivo: advérbio, pronome, preposição	37	29/04	-Conceituação e introdução sobre texto expositivo
17	25/03	-Exercícios sobre coesão textual	38	29/04	-Leitura silenciosa e expressão oral
18	25/03	-Leitura e expressão oral	39	04/05	-Leitura e interpretação do texto (convers
19	30/03	-Continuação sobre elementos de coesão;	40	04/05	MO (texto expositivo)
20	30/03	Ditado e produção de texto sobre livros	41	06/05	-Síntese sobre texto expositivo
21	01/04	-Correção dos textos produzidos	42	06/05	-Leitura silenciosa e expressão oral

Fonte: Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. Pestana

já a Secretaria de Educação realiza o registro físico simples de todas as atividades desenvolvidas por ela durante o exercício.

No final de cada exercício é feito um relatório e análise destas informações com a finalidade de avaliar o planejamento realizado pela equipe pedagógica e grupo de professores.

Estas informações são apresentadas e discutidas com Conselho Municipal de Educação e quadro de professores, com a finalidade de dar transparência às ações e atividades desenvolvidas durante o exercício, além de prestar contas à comunidade escolar e a sociedade civil.

Este estudo confirma o exposto por Reis (2003, p.165 e 166), ao relatar que:

O controle é a função pela qual a administração e o próprio contribuinte verificam que os propósitos, os objetivos, as metas e os recursos ou insumos ao contribuinte destinados, foram, respectivamente, alcançados e devidamente utilizados com eficiência e eficácia, sempre com vistas à preservação da integridade do Patrimônio.

Análise das Informações

Foram analisadas as informações obtidas junto ao Sistema de Controle interno, relacionadas com o objetivo desta pesquisa.

A partir do referencial teórico foi feita uma comparação e reflexão sobre resultados encontrados nos dados ora em discussão.

Como podemos perceber, os servidores da Secretaria de Educação e Cultura estão bem atentos em realizar as atividades de maneira correta, evitando assim o desperdício de utilização dos recursos públicos. Se percebeu nas informações que todas as atividades são controladas, é feito o registro através da utilização de formulários e após o encaminhamento são arquivadas, para o respectivo controle.

Os membros do controle interno demonstraram conhecimento das atribuições a eles dadas, o que muitas vezes dificulta o seu trabalho é a falta de tempo para realizar reuniões pelo acúmulo de funções e local adequado para se reunir.

Neste primeiro Trimestre pode-se verificar falhas somente no que se refere ao item 4, no diz respeito à aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB X professores em sala de aula, uma vez que foi constatada que a parametrização do sistema não está realizando o cálculo, no que se refere ao percentual aplicado na remuneração dos professores. A conclusão foi constatada através de dados coletados junto ao Setor de Recursos Humanos e Setor Contábil, em relação à arrecadação e os gastos.

Este estudo confirma o exposto por Meireles (1992), ao relatar que o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada n âmbito da própria administração.

Conclusão

O Sistema de Controle Interno assume um papel importante na gestão pública, seja pela legalidade ou pela necessidade de gerir os recursos públicos, bem como a utilização destes seja de forma eficiente, sem desperdícios e em prol da coletividade, em conformidade com os programas preestabelecidos e com instrumentos de planejamento das atividades dos entes de governo.

O Controle Interno serve de instrumento consultivo ao gestor, mostrando o caminho legal da gestão, evitando que procedimentos em desacordo sejam praticados por agentes públicos.

Neste sentido, o estudo buscou verificar os procedimentos do sistema de Controle Interno, na Secretaria de Educação e Cultura no âmbito do Município de Augusto Pestana, Estado do Rio Grande do Sul, a fim de analisar a importância do trabalho dos membros do Sistema de Controle Interno, para uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

O Sistema de Controle Interno não está limitado apenas a aspectos financeiros e administrativos, ele compreende todo o conjunto de métodos e ações implementadas dentro da Administração Pública, com visão de transparência, comparativo entre os resultados previstos e os realizados em consonância com o interesse público.

Verificou-se neste estudo que o SCI, do Poder executivo de Augusto Pestana, instituído através de lei específica, com atribuições e atuação regulamentadas por Decreto, atende aos princípios constitucionais e legais. Dentre suas funções, o acompanhamento, a análise a fiscalização dos processos em geral, cumprimento dos programas e metas preestabelecidas no PPA, LDO e a LOA. A atuação ocorre em todos os setores do poder executivo Municipal com foco voltado ao acompanhamento do controle fiscal, contábil, financeiro, patrimonial e orçamentário. As atribuições estão voltadas a prevenção de riscos que a administração está sujeita em cometer erros, além de propiciar aos gestores instrumentos para a tomada de decisões por meio de relatórios, pareceres e recomendações.

Desta forma, durante o estudo verificou-se que o controle interno não pode ser considerado o salvador da administração pública, ele pode contribuir na melhoria da gestão, no sentido de detectar ações passíveis de erro, como o caso do item 1.4. Sugere-se que para esta informação ser completa seria necessário um sistema integrado e parametrizado de a compilação destes dados.

Neste sentido, deve ser encaminhada uma recomendação voltada para a revisão dos procedimentos, com o intuito de adequar as necessidades, respaldando assim o gestor público de alguma sanção.

Portanto, sugere-se que o Sistema de Controle Interno tenha um de seus integrantes com dedicação exclusiva na atuação, para assim o Poder Executivo de Augusto Pestana, através do seu controle, obter resultados cada vez mais eficientes.

Durante o desenvolvimento da pesquisa a pesquisadora, verificou que o trabalho do Sistema de Controle Interno na Secretaria de Educação e Cultura de Augusto Pestana, ainda não atinge a plenitude de suas atribuições, uma vez que foi constatado falhas na parametrização do sistema ora utilizado pela Administração Pública, no que se refere ao Controle da utilização dos recursos do FUNDEB. Foi encaminhada a planilha ao Contador para o devido preenchimento, o mesmo a devolveu em branco dizendo não ser possível o preenchimento, argumentando que o sistema não faz o cálculo do percentual. Para chegar no resultado a pesquisadora buscou informações no setor de Recurso Humanos e contábeis para o devido preenchimento da planilha. A partir da falha levantada,

a mesma, serviu de alerta ao setor contábil realizar a correção antes do encerramento do exercício financeiro.

Referências bibliográficas

Attie, William. **Auditoria Interna**. 2º Ed. 3 reimp. –São Paulo: Atlas, 2011.

AUGUSTO PESTANA, Prefeitura Municipal de : Lei Municipal nº 591/2001 de 25 de abril de 2001.

_____. Lei Municipal nº 1209/2008 de 18 de novembro de 2008.

_____. Lei Municipal nº 1593/2012 de 3 de julho de 2012.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 4.320/1964.

_____. Lei Complementar nº 101/2000. Brasília: senado Federal, 2000.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALHEIRO, Jader Branco. **O controle interno e externo da execução orçamentária**. Disponível em: www.jader.cnt.br Acesso em: março 2014

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria Contábil: teoria e prática**. 6 ed. São Paulo:Atlas, 2010.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**. São Paulo:Atlas, 2007.

FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (coord.) **Manual do prefeito**. 10. Ed. Rio de janeiro, 1996. Cadernos IBAM.

Lei de Responsabilidade Fiscal Zé Moleza. Disponível em
<http://www.zsmoleza.com.br/trabalho>

Acadêmico/humanas/direito/lei-de-responsabilidade-fiscal-3/ acessado em 20 de março de 2014

KRAEMER, Márcia Cristina. **Controladoria Pública**. 2008. 51 f. Monografia

(Bacharel em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná,

Cascavel, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

REIS, Heraldo Costa. **Leituras de Administração Financeira Municipal**. 1 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JR. J. Teixeira. **A lei 4.320 comentada**. 31ª. Ed., Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2003.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de Auditoria**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

O papel do Controle Interno na Administração Pública - TCE disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/.../0F74B2738318EAA7E05010AC3C02624A> acessado em 20 de março de 2014

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno da administração pública**. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br./ConTexto/article/view/11555/6784>, acessado em 29 de março de 2015.

SOUZA, Corine Sumski de. **O papel do controle interno na gestão dos gastos municipais**. Curitiba: FAE, 2008.

SOUZA, Jorge Bento de. **Controle Interno Municipal**. Uma abordagem Prática. POA – Editora Evangraf Ltda, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

<http://www.senado.gov.br/.../orcamento-publico-municipal-as-fontes-de-receita>. acessado em 12 de abril de 2015

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O CAMPUS CERRO LARGO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Reneo Pedro Prediger¹³⁴
Dieter Rugar Siedenberg¹³⁵
Dilson Trennepohl¹³⁶
Roseli Fistarol Krüger¹³⁷
Sérgio Luís Allebrandt¹³⁸

Resumo

O trabalho apresenta a evolução do ensino superior no Brasil desde a criação de suas primeiras instituições e primeiros cursos até os dias atuais. O trabalho mostra também as disparidades existentes entre o ensino público e privado e a desigualdade para o acesso às instituições públicas de ensino superior em função de sua localização, do reduzido número de vagas e dos privilégios às classes sociais mais favorecidas. As políticas públicas direcionadas ao ensino superior estabelecidas neste século são apresentadas e, como consequência destas e da mobilização social, a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul com seus diversos campi, especialmente o de Cerro Largo. O trabalho finaliza com a apresentação da UFFS, do campus Cerro Largo e de reflexos desta instituição sobre a cidade de Cerro Largo.

Palavras-chave: Ensino Superior; Políticas Públicas; Desenvolvimento regional; UFFS.

Introdução

Na América Latina a desigualdade é uma constante. Além das nações serem desiguais entre si todos os países apresentam diferenças internas entre suas províncias, estados, regiões, municípios, localidades ou qualquer forma de escala e dimensão que se venha a utilizar. Esta ausência de equilíbrio se manifesta em muitas dimensões, sejam econômicas, sociais, políticas ou institucionais. São exemplos a distribuição de renda, o acesso ao mercado de trabalho, o acesso aos serviços de saúde, a segurança e a educação.

Relatório da CEPAL, publicado em 2015 apresenta um panorama do desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, e descreve alguns mecanismos determinantes do

¹³⁴ Professor da UFFS Campus Cerro Largo, Doutorando em Desenvolvimento Regional PPGDR/UNIJUÍ, Bolsista CAPES, reneo@uffs.edu.br.

¹³⁵ Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ, Doutor em Geografia Econômica pela Universitat Tuebingen/Alemanha (2000), dieterr@unijui.edu.br.

¹³⁶ Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ, Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC (2010), dilson@unijui.edu.br.

¹³⁷ Graduada em Administração. Doutoranda em Desenvolvimento Regional PPGDR/UNIJUÍ, Bolsista PROSUP/CAPES, rfistarol@gmail.com.

¹³⁸ Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ, Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC (2010), allebr@unijui.edu.br.

desenvolvimento e das desigualdades territoriais. Entre estes mecanismos estão às diferenças nas estruturas produtivas ocasionadas por esquemas do tipo centro-periferia, a transferência geográfica de receitas das periferias para os principais centros internos ou para o exterior, o processo de migrações seletivas de população jovem e qualificada das periferias para as áreas centrais e, finalmente, um conjunto de fatores endógenos aos territórios cuja ativação e promoção poderiam gerar processos de crescimento e desenvolvimento (CEPAL, 2015).

A educação, notadamente a de nível superior, constitui-se em um destes fatores que impulsionaram os desequilíbrios regionais. No Brasil, além de ter surgido em momento posterior a muitos dos países sul americanos, as instituições públicas historicamente apresentaram características centralizadoras e elitistas. Assim fomentaram desigualdades tanto sob o aspecto geográfico, privilegiando regiões com investimentos e recursos públicos, quanto sob o aspecto social, restringindo o acesso de classes sociais ou de grupos específicos da população.

Este trabalho apresenta a evolução do ensino superior público no Brasil e como estas concentrações espaciais ocorreram. Mostra ainda a timidez do poder público, em qualquer um de seus níveis, em interferir nestas distorções. As políticas públicas, ao menos no século passado, limitaram-se a ações pontuais com a criação de uma ou outra instituição. Políticas públicas voltadas à descentralização das instituições, democratização do acesso e melhoria das condições do sistema federal de ensino superior foram observadas apenas neste século.

A criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), no ano de 2009, é uma das ações do governo brasileiro resultante do conjunto de políticas públicas estabelecidas após a vigência do Plano Nacional de Educação, em 2001, e do Plano de Desenvolvimento da Educação, editado em 2007. É objeto deste estudo, acompanhar o processo de criação da instituição e observar um de seus campi e a sua sede na cidade de Cerro Largo, a partir de alguns indicadores e informações quantitativas que contextualizem o desenvolvimento local.

1. A educação superior no Brasil

No Brasil, como consequência da política portuguesa de evitar a formação de quadros intelectuais nas colônias, o ensino superior surgiu tardiamente. Durante todo o período colonial, enquanto a América Hispânica já apresentava um número considerável de instituições, o Brasil nada construiu em relação ao ensino superior. Apenas em 1808, com o traslado da corte portuguesa para o Brasil, houve iniciativas neste sentido. Embora muitas instituições tenham sido criadas nos

primeiros anos da Coroa portuguesa no Brasil, era evidente a ausência de preocupação e interesse com a criação de universidades. O objetivo da época era formar profissionais necessários ao funcionamento do estado ou de interesse das elites locais. Ainda, e de forma diferente das colônias espanholas, também não se transferiu à igreja a responsabilidade para estas atividades (DURHAM, 1998).

Até o final do século XIX a situação pouco mudou no cenário da educação superior. A expansão foi extremamente lenta e, até a Proclamação da República em 1889 existiam apenas 24 instituições com as mesmas características iniciais (TEIXEIRA, 1989 apud DURHAM, 1998). A mesma fonte (TEIXEIRA, 1989), agora citado por Sampaio (1991) apresenta 13 instituições para o período de 1900 a 1910 e 34 instituições de 1910 a 1920. Embora o incremento no número de instituições e a mudança no perfil das mantenedoras destas instituições, algumas de cunho religioso e também da iniciativa privada, o foco continuava sendo a formação de profissionais liberais em cursos de direito, medicina e engenharia.

A década seguinte, de 1920 a 1930, começa a apresentar um crescimento no incremento do número de instituições. Neste período foram criadas 86 escolas de ensino superior. Começam a surgir, nesta época, as primeiras universidades, o que mais uma vez evidencia o atraso brasileiro em relação aos demais países latino-americanos. No Estado Novo, período que vai de 1930 a 1945, são 95 novas instituições (SAMPAIO, 1991).

A redemocratização do país, a partir de 1945 até o final dos anos 50, apresentou o desenvolvimento de um sistema federal de ensino superior. A federalização de algumas universidades estaduais criadas na década de 30, somado à ênfase de que cada Estado brasileiro deveria ter pelo menos uma universidade federal e, até mesmo, a criação da primeira Universidade Católica, fizeram com que, 223 instituições de ensino superior fossem criadas (SAMPAIO, 1991). Este mesmo nível de crescimento, 375 instituições, é verificado na década seguinte, pelo menos até o ano de 1968, quando da reforma universitária.

O IBGE (2003) divulga em "Estatísticas do Século XX" informações referentes às instituições de ensino superior, de acordo com sua organização acadêmica e dependência administrativa, a partir do ano de 1971. É possível, a partir do relatório, fazer algumas observações sobre a evolução do ensino superior neste período. No ano de 2002, por exemplo, são 1.637 instituições das quais apenas 162 são universidades. Esta proporção é relativamente constante em todos os anos observados. O relatório mostra, também, que quase não existem variações no número de instituições no período que inicia em 1975 até o ano de 1998. Um extraordinário avanço, entretanto, pode ser verificado no

período seguinte, de 1998 a 2002. O número total de instituições pulou de 973 em 1998 para 1.637 instituições em 2002. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, em conjunto com as políticas educacionais dos 8 anos de governo FHC, pode ter influenciado o surgimento da quase totalidade destes novos estabelecimentos, que pertencem ao setor privado e constituem-se em instituições isoladas de ensino superior.

Em 2002 o Brasil possuía 43 Universidades Federais. Destas 28 estavam localizadas em capitais estaduais e 15 instaladas em cidades do interior dos estados. Em relação às interioranas 2 instituições estavam localizadas na região Nordeste, 10 na região Sudeste e 3 na região Sul do Brasil, todas no estado do Rio Grande do Sul (RS). Isto é pouco mais do que uma unidade por estado da federação mesmo considerando as instaladas nas capitais. Fica evidente, desta forma, a má distribuição deste importante recurso público. As dificuldades de acesso ao ensino superior, nesta oportunidade, iam muito além do reduzido número de vagas comparadas à precária preparação de candidatos de classes sociais e econômicas menos favorecidas. Percebem-se imensas regiões desprovidas de instituições federais de ensino superior e uma significativa parcela da população residentes em locais nem sempre muito próximos dos campi destas universidades.

2. As políticas públicas recentes para o ensino superior

As políticas públicas relacionadas ao ensino superior, neste século, são decorrentes, em parte, no Plano Nacional de Educação de 2001. Dentre os diversos objetivos e metas deste plano constam o estabelecimento de uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre diferentes regiões do país e a criação de políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior. Por outro lado o Plano de Desenvolvimento da Educação, editado em 2007, complementa o primeiro plano por meio da intenção de expandir tanto a oferta quanto o acesso ao ensino superior, principalmente na rede pública. Destes planos, e visando tanto o ensino superior público quanto o privado, resultaram medidas para a criação de programas de incentivo ao acesso e à permanência do estudante na universidade. Neste sentido três grandes programas foram construídos e direcionados às universidades federais, ao ensino profissional e tecnológico e à educação à distância.

O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), estabelecido pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O Governo Federal, ao reconhecer o papel estratégico das universidades, principalmente as públicas, para o desenvolvimento econômico e social do País,

promoveu uma retomada do crescimento do ensino superior público, favorecendo a expansão física, acadêmica e pedagógica das universidades federais.

O segundo é o Programa de Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica, que tem como objetivo democratizar o acesso à educação superior e tecnológica, criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Este programa foi responsável pela reforma da educação profissional na educação superior, estabelecendo novo formato para a rede federal de educação profissional e tecnológica existente até então no Brasil.

Finalmente o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) criado em 2005, que contempla a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior, por meio de parcerias entre as esferas federais, estaduais e municipais do governo (BRASIL, 2016; BRASIL, 2016a).

A expansão da Rede Federal de Educação Superior teve início com a interiorização dos campi das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011. Desde o início da expansão foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos campi que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação. Também são 38 Institutos Federais, presentes em todos estados, cada um com diversos campi, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Dados do INEP, do Censo da Educação Superior de 2014, comparados aos de 2002 apontam para um incremento de 121,97% no número de matrículas neste período. Observa-se também um aumento de 82,9% no número de funções docentes no intervalo 2003-2014 na rede pública de ensino superior.

Tabela 1 - Instituições de Ensino Superior por categoria Administrativa - Brasil - 2014

Categoria administrativa	Instituições	%
Pública Federal	107	4,52
Pública Estadual	118	4,98
Pública Municipal	49	2,07
Privada sem fins lucrativos	1.072	45,27
Privada com fins lucrativos	998	42,15
Especial*	24	1,01
Total	2.368	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do INEP.

* Encontram-se nessa categoria as instituições oficiais, criadas por lei estadual ou municipal, existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, portanto, não gratuitas.

Segundo o Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano de 2014 o Brasil contava com 2368 instituições de ensino superior. Elas estão organizadas em diversas categorias administrativas como pode ser observado na Tabela 1. Algumas observações são quase evidentes. Apenas 12,58% das instituições de ensino superior no Brasil são mantidas, total ou parcialmente, pelo poder público e destas os estados e municípios respondem pela parcela majoritária. Por outro lado 87,42% são de responsabilidade da iniciativa privada.

É possível, também, distribuir as instituições de acordo com a sua organização acadêmica. A Tabela 2 apresenta esta distribuição.

Tabela 2 - Instituições de Ensino Superior por organização acadêmica - Brasil - 2014

Organização acadêmica	Instituições	%
Universidade	195	8,23
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	38	1,60
Centro Universitário	147	6,21
Centro Federal de Educação Tecnológica	2	0,08
Faculdade	1986	83,88
Total	2368	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do INEP.

É bastante visível que a grande maioria das instituições dedicam-se unicamente às atividades de ensino. De outro modo, incluindo-se os Institutos Federais, menos de 10% das instituições, além do ensino, também realizam atividades de pesquisa e extensão. As universidades, por sua vez, correspondem a 8,23% do total das instituições de ensino superior. A Tabela 3 mostra as diferentes categorias administrativas que podem ser observadas.

Tabela 3 - Universidades por categoria Administrativa - Brasil - 2014

Categoria administrativa	Universidades	%
Pública Federal	63	32,30
Pública Estadual	38	19,49
Pública Municipal	1	0,51
Privada sem fins lucrativos	64	32,82
Privada com fins lucrativos	20	10,26
Especial*	9	4,62
Total	195	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do INEP.

* Encontram-se nessa categoria as instituições oficiais, criadas por lei estadual ou municipal, existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, portanto, não gratuitas.

Neste recorte das instituições de ensino superior - das universidades - a situação é bastante diferente. Mais da metade, 56,92%, são instituições públicas. Se forem desconsideradas as instituições privadas sem fins lucrativos - na sua maioria, confessionais e comunitárias - apenas 10,26% são controladas por pessoas físicas ou grupos empresariais. Assim quase 90% das universidades são instituições sem fins lucrativos e se estabeleceram nas suas sedes e campi por motivos diversos que não sejam de ordem financeira.

Deste modo é conveniente verificar quais são os motivos, ou fatores, que provocaram esta configuração. São, evidentemente, elementos históricos, mas que são importantes para o entendimento da questão.

3. A Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

A Universidade Federal da Fronteira Sul foi criada por meio da Lei n.º 12.029, de 15 de setembro de 2009. A sede está localizada no município de Chapecó, em Santa Catarina (SC). A Lei estabelece que a UFFS tenha por objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional. A UFFS tem atuação multicampi, abrangendo o norte do Rio Grande do Sul, com campi nos Municípios de Cerro Largo e Erechim, o oeste de Santa Catarina, com campus no Município de Chapecó, e o sudoeste do Paraná e seu entorno, com campi nos Municípios de Laranjeira do Sul e Realeza (BRASIL, 2009).

A criação da UFFS ocorreu durante a execução do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Não faz parte, contudo, das ações previstas para o programa embora o MEC a considere como parte integrante do mesmo. Entretanto a UFFS partilha dos princípios de democratização e do objetivo de criar novas Universidades no interior do país (COSTA et AL, 2011). A UFFS, de acordo com Pereira (2014), é produto da mobilização social nos três estados do sul aliada à intencionalidade governamental, manifestada em políticas como o REUNI.

A mesorregião Grande Fronteira do Mercosul compreende 396 municípios do norte do Rio Grande do Sul, do oeste de Santa Catarina e do sudoeste do Paraná. Esta região possui área total de 139 mil quilômetros quadrados e grau de urbanização relativamente baixo em relação ao resto do País, em torno de 65%, concentrando parcela significativa da população na zona rural (MESOMERCOSUL, 2016). Esta significativa parcela do Brasil não possuía nenhuma universidade

Federal. É neste espaço, então, que a UFFS está inserida. É para a população desta região que suas ações e programas são prioritariamente direcionados.

A UFFS está hoje distribuída em 6 campi: Chapecó, onde está situada a Reitoria, no estado de SC; Realeza e Laranjeiras do Sul, no estado do Paraná e Erechim, Cerro Largo e Passo Fundo, criado no ano de 2013, no estado do RS. Ofereceu, no ano de 2016, 2.022 vagas distribuídas em 45 cursos de graduação. As atividades de Pós-Graduação são realizadas nos 6 campi e tanto em *Lato* quanto *Stricto Sensu*. Na Pós-Graduação *Stricto Sensu* são 11 cursos de mestrado, 2 doutorados, estes no formato interinstitucional, além de residências médicas e multiprofissionais. Para o atendimento dos 8.656 alunos atualmente matriculados, a UFFS conta com 651 servidores técnico-administrativos e 661 docentes, dos quais 628 em regime de Dedicção Exclusiva (UFFS, 2016).

4. O Campus Cerro Largo

O Campus Cerro Largo conta com 167 servidores, dos quais 96 são docentes e 71 são técnico-administrativos. Dos docentes 68 tem titulação em nível de doutorado enquanto os restantes 28 são mestres sendo que muitos destes estão realizando seu doutoramento. A tendência é que em um curto espaço de tempo a totalidade dos docentes sejam doutores. Em relação aos técnico-administrativos 13 são mestres, 36 são especialistas, 16 possuem curso superior e apenas 6 cursaram apenas o ensino médio.

Sete cursos de graduação são ofertados pelo campus Cerro Largo. No turno diurno os cursos de Administração, Agronomia, Licenciatura em Ciências Biológicas e Engenharia Ambiental. No turno da noite são oferecidos os cursos de Licenciatura em Física, Licenciatura em Química e Letras: Português e Espanhol. A Tabela 4 apresenta o número de alunos matriculados, por curso, no primeiro semestre de 2016.

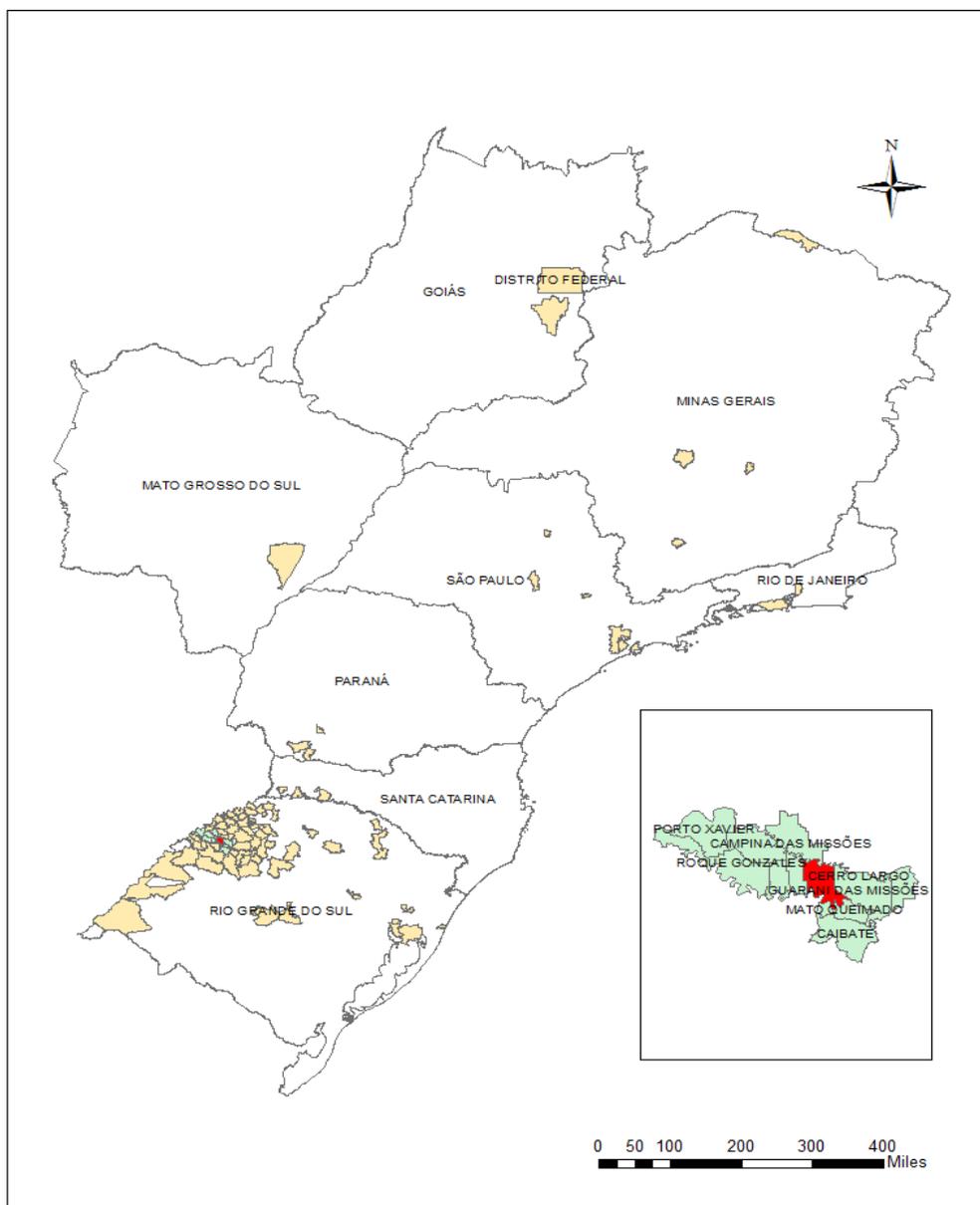
Tabela 4 - Alunos matriculados por curso - Campus Cerro Largo - 2016/1

Curso	Alunos Matriculados
Administração	193
Agronomia	274
Ciências Biológicas - Licenciatura	218
Engenharia Ambiental	208
Física - Licenciatura	90
Letras: Português e Espanhol	136
Química - Licenciatura	108
Total	1.227

Fonte: Secretaria Geral dos Cursos - Campus Cerro Largo.

Estes alunos são oriundos de mais de 100 diferentes localidades. Embora os dados se apresentem bastante dispersos, como destacado na Figura 1. Somente no estado do Rio Grande do Sul são 77 municípios. Mais da metade das cidades pertencem à Região Funcional de Planejamento 7, que compreende os COREDES Celeiro, Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, as quais estão incluídas na região prioritária de atuação da UFFS, especialmente do Campus Cerro Largo. Estas cidades representam, por sua vez, mais de 95% dos alunos. Aproximando um pouco mais, considerando apenas Cerro Largo e seu entorno, nos municípios do COREDES Missões, os estudantes são oriundos de 23 municípios, totalizando 978 alunos, quase 80% do total.

Figura 1 - Procedência dos Alunos - Campus Cerro Largo - 2016/1.



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados da Secretaria Geral dos Cursos - Campus Cerro Largo.

O campus oferece 2 programas de pós-graduação *Stricto Sensu*. O primeiro, implantado em 2014, é o Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas. O segundo programa é o Mestrado em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis. Ainda, de acordo com o Relatório de Gestão Pró Tempore (2015), que abrange o período de 2010 a 2015, foram constituídos dez grupos de pesquisa certificados. Foram concedidas 140 bolsas de iniciação científica e 131 bolsas para extensão. Também, considerando editais internos e de órgão financiadores externos, o valor captado no campus é superior a R\$ 1.700.000,00.

5. Os reflexos no município de Cerro Largo

Cerro Largo é um município com 177,674 km², situado na região das Missões no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, distante 498 km de Porto Alegre, a capital do Estado do Rio Grande do Sul. Sua economia está baseada principalmente no setor de prestação de serviços, Comércio, Indústrias e setor agrícola com as culturas de soja, trigo, milho, além da suinocultura e gado de leite (Cerro Largo, 2016).

Florax (1992, apud Torres et. al, 2010) apresenta diversos efeitos externos à presença de uma universidade em um determinado território. Estes reflexos, para o autor, podem ser de ordem política, demográfica, econômica, de infraestrutura, cultural, educacional e social. Lopes (2003), por sua vez, define estes impactos como diretos e indiretos. Os primeiros estão relacionados aos investimentos em obras, equipamentos, infraestrutura e despesas de custeio da instituição, aos gastos realizados por professores e servidores técnico-administrativos e às despesas dos alunos, principalmente aqueles oriundos de outros municípios. Já os impactos indiretos dizem respeito aos serviços prestados pela universidade, principalmente os educacionais, à economia local pelos empregos indiretos gerados e pela disponibilidade de recursos humanos qualificados formados pela instituição.

Alguns investimentos diretos podem ser facilmente quantificados. A aquisição de imóveis e a edificação da estrutura física exigiram consideráveis investimentos do governo federal a partir do ano de 2010. A Tabela 5 ilustra o volume destes recursos.

Tabela 5 - Investimentos na estrutura física - Campus Cerro Largo - 2010 – 2015.

Objeto	Ano de conclusão	Valor (em R\$)
Aquisição Seminário São José	2010	2.740.000,00
Reforma Ginásio de Esportes	2011	612.773,55
Reforma Seminário	2013	845.829,76
Bloco A	2013	7.228.145,06
Laboratórios Didáticos	2013	7.922.466,99
Restaurante Universitário	2014	5.180.820,17
Almoxarifado Central de Reagentes	2014	231.088,53
Galpão de Maquinário Agrícola	2014	230.020,85
Bloco de Professores	2015	4.545.000,00
Infraestrutura		6.431.843,32

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de quadro em Santos (2015).

Mesmo considerando os valores históricos, sem qualquer atualização, a soma total ultrapassa, em cinco anos, 35 milhões de reais. Boa parte destes valores podem ter sido direcionados para outras regiões em função das sedes das construtoras envolvidas e da aquisição dos insumos necessários. Por outro lado a maior parte da mão de obra empregada nas edificações é radicada na região.

Dados obtidos no Portal da Transparência (2016) permitem estimar a valor mensal dos salários dos docentes e técnico-administrativos em R\$ 1.300.000,00. Estes recursos, ao ano, significam um valor próximo dos 18 milhões de reais, injetados na economia regional. Segundo informações da Assessoria de Gestão de Pessoas do Campus Cerro Largo, vinculada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, além de Cerro Largo, muitos servidores residem em municípios próximos como Guarani das Missões, Salvador das Missões, Santa Rosa, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, Giruá, Cruz Alta, Ijuí e outros.

Algumas evidências de impactos ocasionados indiretamente podem ser apresentadas. Estes números, por certo, não se apresentam desta forma apenas em função do campus da Universidade Federal da Fronteira Sul. O PIB, por exemplo, divulgado pelo IBGE passou de aproximadamente 274 milhões de reais, em 2009, para 590 milhões de reais em 2013. O valor adicionado bruto da agropecuária, indústria e serviços estão na mesma direção, se comparados os valores dos anos de 2009 e 2013. O primeiro passou de 28,5 milhões de reais para 40,5 milhões de reais. O valor adicionado bruto da indústria foi de 36,2 milhões de reais para 48,4 milhões de reais. Por fim o valor adicionado bruto referente aos serviços passou de 170 milhões de reais para 340 milhões de reais. A Fundação de Economia e Estatística, por meio do seu serviço online FEEDADOS (<http://feedados.fee.tche.br>) mostra o valor dos impostos arrecadados no mesmo período. Em 2009 o valor correspondeu a aproximadamente 39 milhões de reais enquanto que em 2013 este valor foi de 110,5 milhões de reais.

Alguns indicadores são de difícil obtenção, como os relativos aos aspectos demográficos, de infraestrutura, políticos, culturais e sociais. Não existem informações demográficas além das relativas ao censo populacional de 2010. Mesmo as estimativas populacionais não são adequadas para tanto, pois estas não refletem os fenômenos específicos como é o caso da implantação de um campus universitário em tão curto espaço de tempo.

Ainda na área econômica, a Confederação Nacional do Comércio - CNC (2016) apresenta dados referentes às empresas existentes em Cerro Largo, principalmente às micro e pequenas empresas. As 517 empresas ativas no ano de 2009 das quais, 478 são micro e pequenas empresas,

passaram no ano de 2015, para 1.203, sendo 1.154 classificadas como micro e pequenas empresas. A Tabela 6 apresenta a distribuição destas micro e pequenas empresas por ramo de atividade.

Tabela 6 - Micro e Pequenas Empresas - Cerro Largo -2009/2015

Ramo de atividade	2009	2015
Comércio; Reparação de veículos.	259	482
Indústria de transformação.	70	135
Alojamento e alimentação.	47	115
Transporte, armazenagem e correio.	33	74
Atividades profissionais, científicas e técnicas.	16	34
Outras atividades de serviços.	13	101
Construção.	9	115
Atividades administrativas e serviços complementares.	7	29
Educação.	6	22
Outros	18	47

Fonte: Confederação Nacional do Comércio (2016).

Por sua vez, as questões referentes às estruturas físicas mais importantes, em razão de que a maioria dos estudantes não reside em municípios vizinhos, são aquelas que dizem respeito ao acesso à cidade de Cerro Largo. O transporte público destas cidades para Cerro Largo é extremamente deficiente, pois são poucas empresas, linhas e horários disponíveis. Nestes seis anos de existência do campus nenhuma mudança foi verificada nesta direção.

Os aspectos políticos, culturais e sociais, por si só, não são quantificáveis. Contudo, esperam-se melhorias na organização dos processos políticos com o aumento da participação cidadã. Ambiciona-se também uma maior oferta e demanda de produtos e serviços culturais e que, finalmente, produzam efeitos sobre a qualidade de vida da população, sobre a imagem e identidade da localidade e da região.

Considerações finais

Avaliar a implantação de uma instituição de ensino superior, como de qualquer outra organização, não é uma tarefa elementar. Em primeiro lugar porque nem todos os reflexos são mensuráveis. Há uma série de elementos envolvidos, principalmente os aspectos sociais e culturais, dos quais apenas pode-se perceber as modificações ocorridas. A realização de um trabalho de investigação com metodologia diversa poderia apresentar de maneira mais categórica estas mudanças.

O período em que se realizou esta avaliação é, também, um período muito curto. Muitas informações, como o número de habitantes, que poderia evidenciar o poder de atração da universidade não foram ainda produzidos. Somente com o próximo Censo Populacional, em 2020, poderá se ter esta informação. Assim, neste trabalho, foram apresentados indicadores cuja série envolve um menor período de tempo. Estes, na sua grande maioria, evidenciaram uma significativa melhoria, ou crescimento, do município de Cerro Largo. Como já colocado anteriormente, a instalação de um empreendimento, não necessariamente é a causa definitiva do crescimento de uma localidade. Contudo contribui decisivamente. E não há como comparar o mesmo local com e sem esta instituição, no mesmo período de tempo.

Certamente os principais objetivos buscados, quando da criação e instalação de instituições públicas de ensino superior, não são os de ordem econômica. As atividades de ensino, pesquisa e extensão, voltadas a formação de capital humano na região é, possivelmente, o maior benefício que a Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Cerro Largo, pode proporcionar. Os sete cursos de graduação, com suas 300 vagas anuais, já formaram suas primeiras turmas. Conforme mostrado anteriormente a origem destes alunos é predominantemente da região e é admissível que se presuma que na região permaneçam. Cabe lembrar que quatro destes cursos são de licenciatura, quase não contemplados nas instituições de ensino superior privadas.

Houve, nos últimos dez anos, um incremento considerável da oferta de vagas no ensino superior para suprir uma crescente necessidade de alunos matriculados no ensino superior público e privado no país. Como estratégias principais do governo para permitir o acesso, a expansão e a equidade no ensino superior destacam-se algumas ações e programas como o PROUNI - Programa Universidade para Todos, e o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão da Rede Pública Federal. Estes programas, aliados a políticas de democratização de acesso e condições de permanência no ensino superior, ocasionaram, ao menos na UFFS, um contexto em que mais de 90% de seus alunos são oriundos de escolas públicas. A maioria destes representa o primeiro membro da família a cursar o ensino superior.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

_____. Lei nº 12.029, de 15 de setembro de 2009. **Institui a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS**. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

_____. INEP. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior**. Brasília: INEP, 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. **Ministério da Educação**. 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. Mec. Ministério da Educação. **Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. 2016a. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. Governo Federal. Governo Federal. **Portal da Transparência**. 2016. Disponível em: <<http://portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2016

BRITO, Leonardo Chagas de. **A importância dos estudos sobre interiorização da universidade e reestruturação territorial. Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica**, São Gonçalo, Rj, v. 4, n. , p.1-15, nov. 2014. Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/802>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

CEPAL. **Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: Pactos para la igualdad territorial**. Santiago de Chile: Cepal, 2015. 127 p.

CERRO LARGO. PREFEITURA MUNICIPAL. **Prefeitura Municipal de Cerro Largo**. 2016. Disponível em: <<http://cerrolargo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

COSTA, Danilo M.; COSTA, Alexandre M.; AMANTE, Claudio J.; SILVA, Claudio H. P. **Aspectos da Reestruturação das Universidades Federais por meio do REUNI – Um estudo no Estado de Santa Catarina**. Rev. GUAL. Edição Especial, p.01-24. Florianópolis: 2011.

DURHAM, E. **O ensino superior na América Latina: tradições e tendências**, São Paulo, Novos Estudos Cebrap, julho 1998, p. 92.

IBGE. **Estatísticas do Século XX**. 2003. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

LOPES, Roberto Paulo Machado. **Universidade Pública e Desenvolvimento Local: Uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia**. 2001. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

MANZANAL, Mabel. **Desigualdade e desenvolvimento na América Latina: Conceitos e realidades ¿opostas ou complementares?.** *Geo Ufrj*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 23, p.717-745, dez. 2012. Semestral.

MESOMERCOSUL.: **Federalismo, cooperativismo e organização social para o desenvolvimento.** 2016. Disponível em: <<http://www.mesomercosul.org.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

PEREIRA, Thiago Ingrassia. **A expansão do Ensino Superior no Brasil e suas Contradições: o caso da Universidade Federal da Fronteira SUL (UFFS).** GT 25: Educación y desigualdad social, 2014. Disponível em: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT25/GT25_IngrassiaPereira.pdf>.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990. Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo,** São Paulo, v. 1, n. 1, p.1-32, ago. 1991.

SANTOS, Taíz Viviane dos. **UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – Campus CERRO LARGO: UM ESTUDO SOBRE AS PERSPECTIVAS DE SUA IMPLANTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.** 2015. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação Stricto Sensu Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2015.

TORRES, Teresa et al. **EL IMPACTO DE LA UNIVERSIDAD EN EL ÁMBITO ECONÓMICO Y DEL CONOCIMIENTO. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE LLEIDA.** *Regional And Sectoral Economic Studies*, Lleida, v. 3, n. 10, p.1-26, mar. 2010.

UFFS. Decisão nº 2/2014, de 25 de abril de 2014. **Autoriza a alteração do texto do Histórico Institucional da UFFS constante dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação. Conselho Universitário:** Câmara de Graduação. Chapecó, SC, 25 abr. 2014

_____. Ministério da Educação. **RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2015.** Chapecó, Sc: Uffs, 2015. 211 p.

_____. Ministério da Educação. **RELATÓRIO DE GESTÃO PRÓ-TEMPORE** Chapecó, Sc: Uffs, 2015. 211 p.

DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA CRISE DA MODERNIDADE

Diego Guilherme Rotta¹³⁹
Edemar Rotta¹⁴⁰

Resumo

O ensaio teórico reflete sobre a relação entre desenvolvimento e direitos humanos no contexto da crise da modernidade. Através de revisão de literatura, procura-se situar os aspectos fundantes da crise da modernidade e apontar as perspectivas que se abrem, tanto para a construção de propostas societárias quanto compreensões de direitos humanos. Entende-se que as ideias e os projetos societários que alicerçaram a modernidade enfrentam fortes questionamentos, em grande parte emanados de promessas não cumpridas e do predomínio da lógica do capital, mas ainda não se esgotaram como perspectiva de realização e emancipação humana. A crítica ao ideário e aos projetos societários da modernidade é fundamental para repensar as perspectivas de desenvolvimento e, nestas, as compreensões de direitos humanos. A afirmação das ideias de sustentabilidade, complexidade, multidimensionalidade e desenvolvimento humano, tem aberto a possibilidade de pensar a estruturação de projeto(s) de sociedade pautados ou harmonizados com os tratados e convenções de direitos humanos.

Palavras chave: Desenvolvimento; direitos humanos; modernidade; projetos societários.

Introdução

Este texto busca estabelecer uma reflexão a respeito da relação entre propostas de desenvolvimento em disputa no cenário da crise da modernidade e as possibilidades que apontam para a compreensão dos direitos humanos. Refletir sobre direitos humanos na realidade atual, tanto brasileira quanto mundial, requer visualizar um contexto contraditório e até paradoxal. Ao mesmo tempo, neste cenário, convivem tendências de defesa extremada dos direitos com tendências extremadas de atentados a estes direitos. O contexto atual demonstra uma instabilidade acentuada, na direção do que Beck (2003) vai chamar de “sociedade do risco”. Por outro lado surgem propostas alternativas a esse contexto global desalentador.

A crise dos dois “grandes modelos” construídos pela humanidade na segunda metade do século XX, o capitalismo e o socialismo, recolocou o debate a respeito dos rumos da atual civilização

¹³⁹ Bacharel em Direito. Advogado. Especialista em Direito Público. Mestrando em Direito – URI. Mail: dg_rotta@hotmail.com.

¹⁴⁰ Doutor em Serviço Social. Mestre em Sociologia. Professor da UFFS. Pós-Doutorando – PUCRS. Mail: erotta@uffs.edu.br

humana. A tentativa neoliberal de apresentar uma solução também apresenta sinais de esgotamento¹⁴¹, pois acentuou a instabilidade, as desigualdades e os conflitos.

A ideia de justiça do mercado, no entanto, do ponto de vista prático, não tem produzido os benefícios que os seus ideólogos delirantemente espalharam pelo mundo a partir dos grandes centros financeiros internacionais – que estamos em um período de grande crescimento econômico e de enorme prosperidade para todos. Ao contrário disto, temos, por um lado, um aumento da miséria, da concentração de renda, das possibilidades concretas de desagregação social, um gigantesco aumento da violência, um profundo desencanto, e, por outro, o retorno do *status* de pura mercadoria como um critério relevante para a alocação de preços e de recursos – o que significa, em termos práticos, que estamos vivendo um momento de (re)mercadorização das diversas esferas das sociedades atuais e do abandono da cultura democrática e da cultura da igualdade” (BEDIN, 2002, p. 182).

A crise dos dois grandes modelos assentados nos pilares da modernidade vem delineando um conjunto de transformações societárias globais que são analisadas por diversos autores, a partir de diferentes visões teóricas, que apontam para alguns rumos possíveis que a sociedade mundial poderá tomar. Conforme Kumar (1997) o debate a respeito da crise e dos rumos que a sociedade mundial poderia tomar começam a ganhar corpo nos primeiros anos da década de 1960, especialmente na Europa. De acordo com Masi (1999), os “rótulos” atribuídos à sociedade atual são mais de trezentos e que já foram editados mais de mil títulos tentando entender o que se passa e onde poderemos chegar.

Nascimento (1998) destaca que, nas ciências sociais, este debate tornou-se mais intenso com as reflexões de Lyotard sobre o fim da modernidade e a pós-modernidade e com as de Daniel Bell sobre a sociedade pós-industrial. Na medida em que os debates se acentuavam, a questão central levantada girava em torno do fim ou não da modernidade e sobre até que ponto se poderia falar de uma nova sociedade para além do projeto da modernidade. De um lado estão os que proclamam o fim da modernidade e apregoam o desenvolvimento da pós-modernidade (Lyotard, McLuhan, Baudrillard, Derrida, Foucault, Stanley Fisch, Miller e outros). De acordo com Kumar (1997, p. 143), o comum entre eles é que pregam o “fim das metanarrativas”, entendidas como os grandes esquemas histórico-filosóficos de pesquisa e perfectibilidade criados pela era moderna e que sustentaram o projeto civilizacional a partir do renascimento e do iluminismo.

De outro lado estão os que alegam que o processo em curso aponta para o questionamento dos fundamentos da modernidade, mas isso não significa, necessariamente, o seu fim. Neste grupo se pode incluir Ulrich Beck, Richard Sennett, Erick Hobsbawm, Zygmunt Bauman, David Harvey, Daniel Bell, Adam Schaff, Alain Touraine, Jurgem Habermas, Claus Offe, Manuel Castells,

¹⁴¹ Vide Sader (1998) e Belluzo (1997), entre outros.

Boaventura Santos, Ricardo Antunes, entre outros. Esta visão, de forma alguma, é homogênea, mas, “nos interstícios e distonias entre uma e outra corrente reside, contudo, o consenso sobre uma mudança no interior da modernidade e o dissenso sobre sua natureza” (NASCIMENTO, 1998, p.74).

Esta reflexão está organizada em duas partes que se articulam e procuram dar conta do desafio proposto. Na primeira parte se faz uma reflexão sobre a crise da modernidade, visando identificar seus fundamentos e quais são os desafios que ela apresenta na construção de novos processos e novas relações sociais. Na segunda, reflete-se sobre a possível relação entre direitos humanos e desenvolvimento, com enfoque especial para as propostas alternativas que nascem a partir da crise da modernidade.

1 A crise da Modernidade e os desafios para a construção de novos processos e relações sociais

Entende-se, neste texto, que as transformações que se processam no cenário nacional e internacional não significam o fim da modernidade, mas um profundo questionamento em suas bases. Esse processo exige uma reflexão consistente para buscar um entendimento do que vem ocorrendo, suas causas e quais são as possibilidades em direção a um novo projeto societário, capaz de superar as contradições evidenciadas no projeto moderno. Projeto este que originou-se dos ideais do renascimento, da reforma e do iluminismo, perpassado por ideias de igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade e humanidade, que foram comprometidas e, muitas delas, abandonadas ou relativizadas, em detrimento dos interesses do capital. A compreensão clara do processo e seus desafios para pensar a relação entre direitos humanos e desenvolvimento, exige que sejam retomadas algumas reflexões básicas presentes nos estudos das áreas das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, principalmente. A linha de reflexão a ser adotada, neste texto, está relacionada ao segundo grupo de autores, expressos, na introdução deste texto.

Na visão de Hobsbawm (1995), o processo “titânico” de desenvolvimento do capitalismo no decurso dos últimos três séculos gerou um abismo intransponível entre a riqueza e a miséria, tanto entre países, quanto entre pessoas num mesmo país. Os mecanismos de regulação e controle, desenvolvidos pelos Estados Nacionais, foram profundamente abalados pela globalização. O desenvolvimento da economia de mercado corroe as políticas públicas e sociais que garantiam direitos historicamente conseguidos pela luta da classe trabalhadora. As guerras ideológicas e religiosas assumiram proporções alarmantes. Com esses fenômenos, chegamos ao final do século vinte numa “complexa crise”, numa “desordem global”, para a qual “ninguém tinha, nem dizia ter soluções” (p. 537).

Ulrich Beck (2003), por sua vez, entende que essa crise é decorrente da corrosão dos fundamentos da primeira modernidade em razão da globalização econômica, política, social e cultural que abala as sociedades do Estado Nacional; do individualismo institucionalizado que abala as sociedades grupais coletivas; da intensificação tecnológica e a crise ecológica que abala a distinção entre sociedade e natureza e leva a uma “sociedade mundial do risco”; e do capitalismo digital-virtual que esvazia o conceito de sociedade do trabalho. Para ele, estamos numa fase de desenvolvimento da sociedade moderna em que “os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial” (p. 15).

Em seu entendimento, estas mudanças são “efeitos colaterais” da própria modernidade radicalizada e desafiam para que se desenvolvam novos conceitos e novas instituições sociais e políticas capazes de produzir respostas adequadas a estes desafios. Por isso as categorias desenvolvidas para lidar com a primeira modernidade estão superadas. São hoje “categorias zumbis”. É preciso criar novas categorias, capazes de dar conta dessa nova realidade. Nesse sentido é que ele propõe a teoria da Segunda Modernidade, que não é uma nova periodização e nem quer dizer que a modernidade acabou, mas sim pressupõe uma “comunhão de modernidades”. Em alguns aspectos há de se supor uma continuidade (dos caminhos do desenvolvimento, dos direitos humanos e civis, dos valores e pressupostos da democracia), em outros alteram-se fundamentalmente (o nacionalismo metodológico e o domínio do Ocidente, inclusive nas ciências sociais, devem ser superados por um cosmopolitismo metodológico).

Essa visão cosmopolita exige que se articule o global e o local; se reconheça e se valorize as diversidades; se entenda que o meio ambiente é um problema mundial; se construa uma nova forma de governança transnacional, com participação efetiva dos diversos atores públicos e da sociedade civil organizada, capaz de impulsionar a democracia e a justiça global (a paz eterna do iluminismo, ou o estado mundial Kantiano); que se redistribua os direitos de soberania em três direções que transponham o âmbito dos estados individuais (para dentro, na sociedade; para baixo, no plano local e para fora, nas novas redes de decisão e nos pontos “chaves” da arenas políticas transnacionais).

Em direção muito semelhante pensa Octávio Ianni (1995 e 1996), ao referir que as teorias produzidas sobre o desenvolvimento das sociedades alicerçam-se na ideia de sociedade nacional, ou no máximo, na relação entre Estados Nacionais. É preciso superar a dimensão do nacional para pensar em dimensões planetárias. Isto não quer dizer que seja preciso abandonar ou suprimir a ideia do nacional, do regional e até do local, mas é preciso repensá-los a partir do global. “O local e o global determinam-se reciprocamente, algumas vezes de modo congruente e conseqüente, outras de modo

desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades” (IANNI, 1995, p. 17).

Essa complexa crise, para o sociólogo e filósofo francês Edgar Morin (1995), é decorrência do próprio projeto da modernidade. Este projeto, fundado no trinômio “ciência-técnica-indústria”, conduziu a humanidade a uma profunda “crise de civilização”, a uma “nova barbárie”, a uma “agonia planetária”. Ele admite que a tecnociência produziu verdadeiras maravilhas, talvez nunca imaginadas, mas também é o núcleo e motor da agonia planetária. A lógica da máquina artificial com sua eficácia, calculabilidade, predizibilidade, especialização, rapidez, etc, invadiu as estruturas sociais, as instituições, os relacionamentos pessoais e intergrupais e até mesmo a vida cotidiana levando a uma nova barbárie, ou uma agonia planetária. “Precisamos nos livrar do paradigma pseudo-racional do homo sapiens faber segundo o qual a ciência e a técnica assumem e levam a cabo o desenvolvimento humano” (p. 97). É o momento para repensar possibilidades de desenvolvimento que coloquem o humano como elemento fundamental. Por isso é preciso uma reforma do pensamento, uma revolução mental capaz do pensamento complexo que gere uma nova visão do ser humano, da natureza e da sociedade.

O sociólogo português, Boaventura de Sousa Santos (1999 e 2000) entende que vivemos um tempo de transição paradigmática, no qual o paradigma sócio-cultural da modernidade ocidental entra em sua crise final, tanto na dimensão epistemológica como na societal. Um elemento central dessa crise está evidenciado na crise do contrato social, fundamento básico da sociedade moderna. O contrato social fundou a passagem do Estado Natural para o Estado Social e esteve assentado na cidadania territorialmente fundada, na inclusão dos indivíduos e suas associações (excluindo a natureza) e na definição de que somente os interesses estabelecidos na sociedade civil seriam objeto de contrato. Esse contrato tornou-se a base da racionalidade social e política da modernidade. Os critérios que ele estabelecia passaram a ser referência para a organização da economia, da política, da sociedade e da cultura.

Ele ressalta, porém, que os critérios de inclusão também definiam, claramente, critérios de exclusão. As transformações em curso a partir da década de setenta, do século XX, além de abalar os critérios de inclusão, acentuaram os de exclusão, demonstrando os limites do contrato social da modernidade e exigindo sua redefinição. Embora este seja um cenário difícil, é preciso reconstruir ou reinventar um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática. É preciso construir um “Novo Contrato Social” mais inclusivo, não apenas das pessoas, mas também da natureza; mais conflitual, não incluindo apenas por critérios de igualdade, mas também pela diferença; não confinado

no espaço-tempo nacional, mas incluindo o local, o regional e o global; não assentado em distinções rígidas entre Estado e Sociedade Civil, entre economia, política e cultura, entre o público e o privado.

Na compreensão de Manuel Castells (1999, 2000 e 2001), a revolução tecnológica, a crise do capitalismo e do estatismo e o apogeu dos movimentos sociais desencadearam um conjunto de transformações na sociedade mundial em direção ao que ele denomina a “sociedade em rede”. A produtividade e a competitividade passaram a ser vistas em novas bases. A produtividade pelo grau de inovação e a competitividade fundada na flexibilidade. Mudou a configuração do capital, com ênfase nos mercados financeiros globais que funcionam como o “centro nervoso” do capitalismo informacional. O ser humano produzirá mais e melhor com esforço muito menor, mas a distribuição dependerá do acesso à educação e da organização social, da política e das políticas.

A perda da rede de seguridade estatal leva a um processo de exclusão cada vez mais acentuado. A lógica do mercado global convive e tensiona com a experiência humana individual. Os excluídos tendem a reagir, quer via organizações legítimas, quer por conexões perversas (crime global) e até mesmo pelos fundamentalismos. A produção de novas formas de sociabilidade, fundadas na relação, evidenciam a crise generalizada do patriarcalismo. As instituições perdem cada vez mais o poder de controle sobre os indivíduos e os movimentos, dando origem às “identidades autônomas em construção”. A passagem de uma identidade de resistência para uma identidade de projeto aumenta a necessidade de aprender a conviver com diferenças ideológicas, de compromisso político e de prática social (CASTELLS, 2001).

No entender de Ricardo Antunes (1995 e 2000), o que vem ocorrendo é um conjunto de transformações na lógica do sistema produtor de mercadorias que vem convertendo a concorrência e a busca da produtividade num processo destrutivo que tem gerado uma imensa precarização do trabalho. A crise do fordismo/taylorismo/keinesianismo, desencadeou um processo de reestruturação produtiva, visando substituir ou reestruturar o padrão produtivo para retomar os níveis de acumulação. Com isso, expande-se a flexibilização, as formas de trabalho parcial, terceirizadas, e precarizadas e o desemprego estrutural, intensificando a extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido. Isso gera fortes impactos na classe trabalhadora: fragmentação, desestruturação, desorganização, perda de referências.

Porém ele reitera que estas transformações não significam o fim da modernidade e nem o fim da compreensão do trabalho enquanto “protoforma do social”. Enquanto vivermos numa sociedade produtora de mercadorias e regida pela lógica do capital, as relações que emergem do mundo do trabalho tendem a ocupar lugar privilegiado na estruturação das relações sociais. Se vive uma crise

da sociedade do trabalho abstrato, estranhado, fetichizado, e, portanto, sua superação em direção a uma sociedade emancipada, fundada no trabalho concreto, supõe, além da redução da jornada de trabalho e a ampliação do tempo livre, uma “transformação radical do trabalho estranhado em trabalho social que seja fonte e base para a emancipação humana, para uma consciência omnilateral” (ANTUNES, 1995, p. 80).

O economista Ladislau Dowbor (1998), entende que o processo de globalização alterou profundamente a dinâmica institucional que estrutura o projeto da modernidade, causando sérios problemas que precisam ser pensados de forma global. Entre estas transformações ele destaca cinco tendências que parecem despontar como estruturadoras de nosso futuro: (1) as tecnologias avançam rapidamente enquanto as instituições correspondentes avançam lentamente, esta mistura é explosiva; (2) a economia se globaliza enquanto os sistemas de governo permanecem sendo de âmbito nacional, gerando uma perda global de governabilidade; (3) a distância entre pobres e ricos aumenta dramaticamente, enquanto o planeta encolhe e a urbanização junta os pólos extremos da sociedade, levando a convívios contraditórios cada vez menos sustentáveis; (4) a urbanização deslocou o espaço de gestão do nosso cotidiano para a esfera local, enquanto os sistemas de governo continuam na lógica centralizadora; (5) ocorrem transformações estruturais do trabalho, gerando exclusão social crescente.

Diante dessas transformações Dowbor destaca que “a humanidade precisa urgentemente puxar as rédeas sobre o seu desenvolvimento, e dotar-se dos instrumentos institucionais capazes de efetivamente capitalizar os avanços científicos para um desenvolvimento humano” (p. 15-16). Estas perspectivas são refletidas na sequência.

2 Pensando a relação entre desenvolvimento e direitos humanos a partir da crise da modernidade

O quadro de uma profunda crise do projeto da modernidade trouxe a discussão do desenvolvimento para o centro das preocupações. Reascendeu-se o debate entre os defensores da diversas teorias a respeito do desenvolvimento dos povos (MURTEIRA, 1990). Entre estas compreensões pode-se destacar os defensores da ideia de que o crescimento econômico por si é capaz de dinamizar e impulsionar as demais dimensões da sociedade. Para estes, a questão central que se coloca é como alcançar o crescimento econômico e possibilitar o desenvolvimento das forças produtivas. Ainda, a partir dessa linha de raciocínio, o desenvolvimento é o resultado de uma integração dinâmica da divisão do trabalho, da acumulação de capital e da inovação técnica (seguidores da teoria dos economistas clássicos ingleses: Ricardo e Adam Smith).

Outra sugestão de peso advém dos seguidores da teoria Schumpeteriana que colocam nas mãos dos empreendedores e da inovação tecnológica o futuro da sociedade. Para esses, a força impulsionadora da economia moderna estaria nas mãos de pessoas “capacitadas” para conduzir a organização da produção e das relações sociais. Da mesma forma, os processos de inovação seriam capazes de dinamizar as relações produtivas e sociais, superando os entraves apresentados pelo capitalismo.

Uma terceira visão advém dos que apregoam a necessidade de uma concepção mais abrangente de desenvolvimento (em especial os seguidores da matriz estruturalista). Estes propõem a ideia de um crescimento econômico com melhor distribuição de renda, mais equidade social, maior participação política, mais respeito às diversidades culturais e maior atenção às especificidades regionais. O crescimento econômico, por si só, não consegue impulsionar as demais dimensões da sociedade e levar ao desenvolvimento, pois desenvolver-se é muito mais do que crescer economicamente. Desenvolver-se é melhorar a qualidade de vida da população como um todo; é garantir suas necessidades fundamentais e efetivar a cidadania plena.

As reflexões desse último grupo são fortalecidas, no cenário internacional, a partir da divulgação do Relatório Brundtland (*Our Common Future*), publicado em 1987, como texto preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, e conhecido no Brasil sob o título “*Nosso Futuro Comum*”. A ideia de desenvolvimento sustentável presente neste relatório chama a atenção para uma melhor distribuição das riquezas produzidas, a adoção de estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta e a preocupação com a garantia de vida para as gerações futuras.

O atendimento das necessidades básicas requer não só uma era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento (. . .). Para que haja um desenvolvimento global sustentável é necessário que os mais ricos adotem estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta, quanto ao consumo de energia, por exemplo (. . .). O desenvolvimento sustentável não é um estado de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras (ALMEIDA, 1997, p. 42).

Almeida (1997) chama a atenção que este conceito representa um avanço em relação às concepções anteriores de desenvolvimento, mas permanecem algumas dúvidas, pois ele abriga uma “série heteróclita de concepções e visões de mundo”, desde os críticos das noções de evolucionismo e modernidade até os defensores de um “capitalismo verde”, que buscam no desenvolvimento

sustentável um resgate da ideia de progresso e crença no avanço tecnológico. A discussão sobre o desenvolvimento sustentável estaria polarizada entre duas concepções principais: de um lado, aqueles que centralizam o “conceito/ideia” na esfera da economia como referência para pensar o social; de outro, aqueles que procuram quebrar a hegemonia do discurso econômico indo além do discurso instrumental e restrito que a economia impõe ao conceito/ideia. Esta segunda concepção procura introduzir elementos sociais, ambientais, políticos e culturais na compreensão do desenvolvimento.

Neste sentido é que Viedermann (1995) afirma que as duas mais importantes e interrelacionadas questões de sustentabilidade e desenvolvimento são “a economia global e a distribuição de poder entre os povos do mundo”. Ele questiona se pode haver sustentabilidade na ausência de segurança econômica, garantia dos direitos fundamentais, condições de vida sustentáveis para todos os povos e participação popular na condução de seus assuntos. Defende a ampliação do conceito de sustentabilidade proposto pelo relatório Brundtland de tal forma que incorpore a preocupação com a participação popular, com a segurança econômica e com o uso prudente dos recursos naturais e humanos:

Sustentabilidade é um processo participatório que cria e persegue uma visão de comunidade que respeite e faça uso prudente de todos os seus recursos - naturais, humanos, criados pelos humanos, sociais, culturais, científicos, etc. A sustentabilidade busca garantir, até onde possível que as gerações presentes atinjam um alto grau de segurança econômica, e possam realizar a democracia e a participação popular no controle de suas comunidades, enquanto mantêm a integridade dos sistemas ecológicos dos quais toda vida e toda produção dependem, enquanto assumem responsabilidade pelas gerações futuras para prover-lhes de meios para sua realização, esperando que elas tenham a prudência e a inteligência de usar o que lhes é provido de maneira apropriada (VIEDERMANN, 1995, p. 147).

Em uma linha de raciocínio semelhante, Morin (1995) advoga a necessidade de rejeitar o “conceito subdesenvolvido de desenvolvimento” que fazia do crescimento tecnoindustrial a panaceia de todo o desenvolvimento antropossocial e destruía rapidamente as solidariedades locais e os traços originais das diferentes culturas. Da mesma forma, é preciso rejeitar a ideia de um progresso irresistível que cresce ao infinito e que, ao mesmo tempo que eleva o nível de vida, pode estar degradando a qualidade de vida na medida em que degrada as relações pessoais e alimenta um mal-estar subjetivo, advindo da incerteza diante das possibilidades de futuro da civilização. A lógica do desenvolvimento fundado na “tecnociência” precisa ser superada, pois ela reduziu a lógica da “máquina viva” à lógica da máquina artificial. A lógica da máquina artificial se impôs inicialmente na indústria, depois atingiu o mundo administrativo e, por fim, apoderou-se de várias instâncias da

atividade social. Esta lógica da máquina artificial está levando a humanidade a uma nova barbárie onde o principal problema é a “aventura descontrolada da tecnociência”. O imperativo que se impõe neste final de século é a “sobrevivência da humanidade” e a “busca da hominização”.

Sobrevivência da humanidade entendida enquanto necessidade de garantir e salvaguardar as diferenças culturais e naturais ameaçadas pelo processo de uniformização e destruição produzido pela tecnociência. A busca da hominização consiste na construção consciente das condições capazes de realizar a humanidade enquanto “comunidade de nações”, de ver o nascimento de uma “sociedade/comunidade planetária dos indivíduos, das etnias, das nações”. Nesta busca da hominização é que se reencontraria a noção de desenvolvimento, mas em seu “novo” sentido, ou seja, enquanto desenvolvimento humano.

Cabe, portanto, retirar a noção de desenvolvimento de sua ganga económica. Não cabe mais reduzir o desenvolvimento ao crescimento, que, como disse Jean-Marie Pelt, ‘tornou-se uma excrescência’. A noção de desenvolvimento deve tornar-se multidimensional, ultrapassar ou romper os esquemas não apenas económicos, mas também civilizacionais e culturais ocidentais que pretendem fixar seu sentido e suas normas. Deve romper com a concepção do progresso como certeza histórica para fazer dele uma possibilidade incerta, e deve compreender que nenhum desenvolvimento é adquirido para sempre: como todas as coisas vivas e humanas, ele sofre o ataque do princípio de degradação e precisa incessantemente ser regenerado (MORIN, 1995, p. 108).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento¹⁴², adotada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986, deixa claro que o desenvolvimento não é um processo meramente económico e que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento:

Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo económico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes;

[...] para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais.

[...] reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política de desenvolvimento deveria assim fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento (TRINDADE, 1991, p. 154 – 155).

Analisando os 10 artigos dessa Declaração, pode-se destacar alguns aspectos que são fundamentais quando se fala da relação entre desenvolvimento e direitos humanos: a pessoa humana

¹⁴² Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>

é vista como o sujeito central de qualquer processo de desenvolvimento; todos os seres humanos tem responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente; o Estado tem o direito e o dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento; os Estados devem tomar medidas urgentes para eliminar violações dos direitos humanos dos povos e dos seres humanos individuais; todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; deve ser assegurado a todos os cidadãos o acesso aos recursos básicos de educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda. Fica claro que a construção do desenvolvimento é um compromisso coletivo, onde a esfera pública adquire uma relevância fundamental (LOPES, 1988).

Estas idéias são ratificadas na Declaração de Viena de 25/06/1993, na qual, em seus artigos 10 e 11, reafirma-se o direito ao desenvolvimento enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais; a ideia da pessoa humana enquanto sujeito central do desenvolvimento; a preocupação ambiental desta e das futuras gerações; que todos têm direito a usufruir dos benefícios decorrentes do progresso científico e de suas aplicações práticas. A mesma declaração também reitera a necessidade de estabelecer acordos regionais e sub-regionais, bem como contar com o apoio das organizações da sociedade civil para a garantia dos direitos fundamentais do ser humano (LOPES, 1988).

Em reunião realizada no período de 25 a 27 de setembro de 2015, na sede das Nações Unidas em Nova York, os chefes de Estado e de Governo, e os altos representantes adotaram a “Agenda 2030”¹⁴³, adotando novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais (17 objetivos e 169 metas), pautados na garantia dos direitos humanos, buscando alcançar o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental; de forma equilibrada e integrada (parágrafo segundo).

Estas propostas necessitam de um pressuposto básico, bem explicitado por Masi (1999): recuperar a centralidade da política em relação à economia. Mas não a forma viciada e tradicional da política, e sim a política enquanto gestão coletiva da polis. Na dimensão expressa por Santos (1999, p. 66-74) de democratização do Estado e da esfera pública não-estatal, fundamentais para a edificação de um “novo contrato social”; ou por Giddens (2002) de uma “democracia dialógica”; complementadas pela ideia de Beck (2003), de uma nova forma de governança transnacional, com participação efetiva dos diversos atores públicos e da sociedade civil organizada, capaz de impulsionar a democracia e a justiça global.

¹⁴³ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Isso começa pelo alargamento dos limites da democracia liberal tradicional e prossegue rumo a uma democracia de efetiva participação dos cidadãos nos processos de decisão. Através dos partidos, sindicatos, organizações profissionais, culturais e todas as entidades regularmente constituídas, as pessoas devem participar e decidir sobre a formulação e execução de políticas públicas. É preciso cercar o Estado de uma trama bem amarrada de associações, cooperativas, sindicatos, partidos, comunidades, clubes, etc., que tornem a democracia algo diário, normal, natural. Pois, a noção de direito humano como incondicional pode não se efetivar se ficar restrita às garantias legais, “porque o acesso concreto depende muito mais da cidadania popular do que de garantias legais” (Demo, 2003, p. 107). Como diz Sader (2004), a garantia dos direitos, na fase atual da “era dos mercados”, só pode se estruturar em torno da esfera pública: “o público representa exatamente o espaço da universalização dos direitos e, portanto, o espaço socialmente democrático (. . .)”. (p. 09).

Ao recolocar a centralidade da política se está dando uma nova dimensão para a compreensão dos tratados e convenções a respeito do próprio desenvolvimento e da defesa dos direitos humanos. Para Bobbio (1992), a questão crucial que se coloca hoje não é mais discutir a fundamentação dos direitos, quais são, quantos, qual sua origem e seus fundamentos, mas sim protegê-los, ou seja, lutar para que não fiquem apenas nos códigos e declarações mas que adquiram efetividade prática. As Declarações são fundamentais para corroborar a ideia de que os povos, por mais diversos que sejam, possuem valores comuns e que estes precisam ser garantidos apesar dos contextos adversos que muitas vezes se apresentam. Nessa luta pela efetividade dos direitos, a centralidade da política é fundamental.

Conclusão

As transformações em curso no cenário nacional e internacional, especialmente ocorridas a partir das últimas décadas do século XX, tem evidenciado uma profunda crise do projeto da modernidade. Esta crise afeta seus princípios fundantes e suas propostas de sociedade decorrentes, tanto que muitos tem afirmado o fim da modernidade e o advento da pós-modernidade. As reflexões realizadas evidenciaram que a crise decorreu muito mais dos projetos societários que produziram uma interpretação dominante dos ideais da modernidade em nome dos interesses do capital, do que da falência dos ideias de liberdade, igualdade, solidariedade, fraternidade, humanidade e emancipação. A crise pode ser um espaço-tempo privilegiado para a revisão das interpretações produzidas e a construção de novos projetos societários.

Projetos estes que incorporem as críticas nascidas neste contexto de crise da modernidade e sejam alimentados pelas novas compreensões emanadas do mesmo. A afirmação das ideias de sustentabilidade, complexidade, multidimensionalidade, democracia de efetiva participação dos cidadãos nos processos de decisão, centralidade da política em relação à economia e desenvolvimento humano, tem aberto a possibilidade de pensar a estruturação de projeto(s) de sociedade pautados ou harmonizados com os tratados e convenções de direitos humanos. Avançar nesta direção requer que se retome a centralidade da política e que os grandes temas da humanidade sejam tratados em ambientes de deliberação democrática e participativa e não apenas movidos pela lógica do mercado e do capital.

Referências

ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. **Reconstruindo a agricultura**: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 1997.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Ed. UNICAMP; São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. Tradução de Luiz A. Oliveira de Araújo. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3.ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1987.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. Globalização, Estado e capital financeiro. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações**: quem decide esse jogo? Porto Alegre: Ed. da Universidade/Ufrgs, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 17.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **O poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **Fim de Milênio**. v. 3. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura – **A sociedade em rede**. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DEMO, Pedro. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade**, n. 76, ano XXIV, p. 93 – 117, São Paulo: Cortez, nov. 2003.

DIEGUES, Antônio C. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis**. Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras. São Paulo: NUPAUB, 1995.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR; IANNI; RESENDE (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 9 - 16.

GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. 2.ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2002, p. 73 – 133.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1994.

HOBSBAWM, Eric J. **Era do capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos**, o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, Octávio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1995, p. 13 - 25.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Um projecto filosófico. Tradução: Artur Morão. Coleção: Textos Clássicos de Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**, novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Tradução de Ruy Jungmann. Rio De Janeiro: Zahar, 1997.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

LOPES, José R. de L. Direito, justiça e utopia. In: FARIA, José E. (Org.). **A crise do direito numa sociedade em mudança**. Brasília: Ed. da UnB, 1988, p. 67 – 78.

MASI, Domênico. **A sociedade pós-industrial**. 2.ed. São Paulo: SENAC, 1999.

MORIN, Edgar; KERN, Anne B. **Terra-Pátria**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MURTEIRA, Mário. **Lições de economia política do desenvolvimento**. 2.ed. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

NASCIMENTO, Elimar P. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade. In: DOUBOR; IANNI; RESENDE (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 74 - 94.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e programa de ação de Viena**. 1993.

_____. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PINHEIRO, Paulo S. Violência, direitos humanos e democracia no Brasil: o reino da impunidade. In: ARAÚJO, Ângela M. C. (Org.). **Trabalho, cultura e cidadania**. São Paulo: Scritta, 1997, p. 207 – 221.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano XXIV, nº 77, p. 05 – 10, abril de 2004.

SADER, Emir. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, Paulo F.; CARRION, Raul (Orgs.). **Século XXI, barbárie ou solidariedade: alternativas ao neoliberalismo**. Porto Alegre: Editora da Universidade/Ufrgs, 1998. p. 257-267.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 33 – 75.

TRINDADE, Antônio A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

VIEDERMAN, Stephen. A economia da sustentabilidade. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: FJN/IPS, v. 11, n. 1, p. 141-168. jan/jun. 1995.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

ESTUDO DA APLICAÇÃO EM RECURSOS DA EDUCAÇÃO POR ALUNO EM 2016 NA REDE PÚBLICA DE QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO NOROESTE

Maikel Hanzen de Abertol¹

Jessica Berwaldt Rosin²

Resumo: Este trabalho é fruto de uma pesquisa que teve como objetivo o estudo da aplicação em recursos da educação básica e especial por aluno no ano de 2016 na rede pública municipal regional, a partir da perspectiva da verificação da qualidade de manutenção do ensino em seus respectivos níveis. Nesse sentido analisaram-se as despesas investidas no ano de 2016, nos municípios de Cerro Largo, Ubiretama, Guarani das Missões e Sete de Setembro. Da mesma forma, foram analisados os orçamentos por função, dispostos no portal da transparência, com a delimitação dos devidos municípios, assim montando planilhas por município e posteriormente a comparação a partir de gráficos, onde consta o total de alunos e de valores destinadas por educação básica e especial, e os valores para cada aluno das redes, com cálculos anuais e mensais. Com essa análise nota-se que conforme valores orçamentários há um déficit de destinação desses recursos, pois em alguns níveis e municípios, os valores por mês para cada aluno foi menor que o que se espera para sanar as necessidades constantes na Constituição Federal, para manutenção da educação. Com o baixo valor por aluno é observável que não há recurso suficiente para suprir as necessidades dos mesmos, devendo dessa forma, ser feito a redistribuição de forma coerente nos períodos posteriores.

Palavras-chave: Educação; Destinação de recursos; Manutenção de ensino.

Introdução

O presente trabalho buscou analisar as despesas aplicadas à manutenção do ensino básico e especial, com base a verificar se esses recursos aplicados cumprem o seu respectivo dever para os jovens e especiais. Sendo que para essa realização, há a necessidade de elaborar um estudo do orçamento e o levantamento do número de alunos matriculados no ano de 2016 nos municípios estudados.

De acordo com Barreto e Rockenback (2014), a relação entre educação, formação do cidadão e a capacidade de aprender e se aperfeiçoar através do ambiente escolar, ocorreu apenas na primeira República, entre 1889 e 1930, através de movimentos ideológicos que pregavam melhorias nas condições das escolas e diminuição do analfabetismo. Então, a partir disso, vem se transformando até a atualidade, principalmente nesse início do século XXI, marcado por um acelerado avanço nas tecnologias e meios de comunicação.

Tratar de gasto público é discutir de que maneira está sendo utilizada a receita orçamentária do Estado brasileiro a qual é obtida, em sua maioria, pelo poder coercitivo do Estado sobre a

sociedade, e aplicação destas receitas nas despesas planejadas por meio do orçamento (MENDONÇA, 2014). Para Batista et al (2015), os gastos públicos realizados com o intuito de oferecer um melhor serviço de educação para a população, contribui de forma específica para crescimento profissional, intelectual e social da sociedade.

Batista et al (2015), também descreve que é de grande importância a gestão dos recursos públicos, pois são os estabelecimentos de metas em suas várias etapas, que é planejado o que se pretende alcançar. Porém, para essa ocorrência é necessário que a gestão governamental busque alternativas que melhorarão a realização das despesas e também a qualidade dos dispêndios públicos.

O tema escolhido justifica-se devido a maneira como o Poder Público destina seus gastos públicos, e como aplicam suas metas e recursos e serviços públicos para efetuar obras, programas e investimentos, visando atender às necessidades da população. Sendo assim é necessário que o gestor possua conhecimentos sobre o orçamento para que possa efetuar os gastos da melhor maneira.

O trabalho está dividido em duas partes. No primeiro momento são tecidas as problematizações sobre a educação, o orçamento, os gastos e limitem mínimos com o ensino e sua manutenção. No segundo momento apresenta-se a análise dos resultados, onde está disposto os dados encontrados, de forma a entender a alocação de recursos aos alunos dos municípios de estudo. Por fim, são destacadas algumas considerações finais sobre a temática do estudo.

O método empregado para elaboração da pesquisa classifica-se em pesquisa de campo. Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa de campo é aquela realizada com o intuito de obter informações sobre um determinado problema, procurando-se uma solução para o mesmo, observando as características de fatos e fenômenos ou avaliando programas da maneira em que ocorrem.

As fases da pesquisa requereram, em primeiro lugar, uma pesquisa bibliográfica, classificada por Santos e Filho (2002) como aquela que ocorre através da consulta em informações já escritas e publicadas anteriormente, proporcionando uma fundamentação teórica sobre o tema estudado.

Em segundo lugar, ocorreu a coleta de dados, onde realizaram-se entrevistas por meio de telefone com os responsáveis pelas secretarias da educação e setor da contabilidade de cada município estudado. A análise dos dados coletados classifica-se em quantitativo-descritiva, que, segundo Markoni e Lakatos (2001), tem o objetivo de analisar e descrever as características de determinados fatos ou fenômenos, utilizando-se de dados estatísticos sobre as populações ou programas.

A escolha dos municípios do estudo, se da, principalmente, pelo fato de esses fazerem parte da região noroeste. Também contribuiu para essa escolha, o fato de os quatro municípios serem abrangidos pelo portal da transparência *PRONIN TransferênciaBrasil*, é a partir desse portal onde

estão publicados os orçamentos por função e subfunção, assim mantendo a semelhança na organização das informações, facilitando a coleta de dados e a sua comparação, tornando o estudo viável.

1 A educação como fator para o desenvolvimento humano

A Educação Escolar, no seu conceito mais simples, para Barreto e Rockenback (2014), são todos os procedimentos educacionais que ocorrem dentro da escola ou qualquer local que se equipare a ela, com o objetivo de proporcionar uma formação completa ao cidadão. Porém, para melhor entender este conceito, deve-se conhecer a origem da educação, que vem dos primórdios da existência humana, onde ainda não havia a instituição Escola, e a educação se traduzia em transmitir os conhecimentos, descobertas e experiências de uma geração para outra, garantindo vantagens e uma maior autoridade sobre o meio em que viviam, permitindo, assim, a própria sobrevivência do indivíduo. Pode-se dizer que tal conceito, em partes, é utilizado até os dias atuais, pois as pessoas com um nível de conhecimento mais elevado têm mais chances de ter uma qualidade de vida também mais elevada. Porém deve-se levar em conta de que a educação não é um processo estático, mas sim que está em constantes mudanças, de acordo com a evolução da cultura social e das novas descobertas e ideologias que estão sempre presentes no crescimento e desenvolvimento da espécie humana.

Fortunati (2008) relata que o censo escolar realizado pelo MEC no início do século atual demonstrou que 91% das crianças de 7 a 14 anos estavam frequentando escolas públicas, o que resultou em um aumento do número de crianças inseridas no ensino fundamental. Porém, o avanço tecnológico que marca o século XXI e a crise financeira que vem sendo enfrentada nos últimos anos, o que gerou uma estagnação nas finanças, acabou refletindo nas escolas públicas, assim fazendo com que o investimento destinado às mesmas ficasse muito distante do ideal.

A qualidade do aprendizado dos alunos, segundo Fortunati (2008), está ligada, além da motivação própria de cada aluno, à fatores internos, como a capacitação dos professores, qualidade das instalações da escola, qualidade da merenda escolar e condições de transporte. Além destes, há também a influência significativa de fatores externos, harmonia entre sujeito, família e escola, sendo que estes, em grande parte dos casos, deixam os alunos das escolas públicas em desvantagem se comparando às escolas privadas.

De acordo com a Constituição Federal (1988), art. 6, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Lei 9.394/96, art. 3, mais conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, estipula que o ensino seguirá os seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

A educação como um direito de todos os cidadãos, sendo um instrumento para o desenvolvimento do mesmo, preparando-o para poder trabalhar e exercer a cidadania, sendo que a família e o Estado têm o dever viabilizar e estimular a educação, garantindo que hajam recursos para assegurar este direito (BRASIL, 1988).

1.1 Níveis Educacionais

A LDB, art. 21, dispõe que a educação escolar é composta pela educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior. O art. 22, da LDB, explica que a educação básica tem como finalidade o desenvolvimento do educando, assegurando a sua formação, contribuindo para exercício da cidadania e fornecendo meios para o progresso no trabalho e para estudos futuros.

Redigido pela Lei 12.796/13, o art. 29 explica que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica, a qual visa desenvolver e integrar crianças de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. A Lei 9.394/96 art. 30, dispõe que a educação infantil deverá ser oferecida em creches para crianças de até três anos de idade e pré-escolas para as crianças de 4 a 5 anos de idade.

Conforme redação da Lei 11.274/06, art. 32, o ensino fundamental é gratuito e obrigatório em escolas públicas, e tem duração de 9 anos, o qual iniciará aos 6 anos de idade, e objetivará a formação básica do cidadão.

A Lei 9.394/96 art. 32, dispõe que para a formação básica do cidadão é preciso: desenvolver a capacidade de aprender, com o domínio da leitura, da escrita e do cálculo, com a aquisição de conhecimentos e habilidades, formando atitudes e valores; compreender o ambiente natural e social, o sistema político, a tecnologia, as artes e valores da sociedade; fortalecer os vínculos familiares, a solidariedade e a tolerância à vida social.

O ensino médio, por ser a etapa final da educação básica, tem duração mínima de 3 anos, e suas finalidades são: aprofundar conhecimentos, preparar para o trabalho e a cidadania, aprimorar a formação ética e intelectual, fortalecer a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos e utilizar da prática para ensino da teoria (LDB, 1996).

A educação especial, conforme Lei 12.796/13, art. 38, “é a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”. Porém, quando necessário, haverá serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades com a educação especial, o atendimento será feito em classes, escolas ou serviços especializados e a oferta de educação especial tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.

A Lei 9.394/96, art. 59-A, determina que o poder público deverá instituir cadastro nacional referente aos alunos matriculados na educação básica e superior, seja eles com altas habilidades ou com superdotação, para que dessa forma possa ser realizadas políticas públicas para o desenvolvimento das potencialidades desses alunos.

1.2 Definição do orçamento público

Para entender orçamento público, primeiramente devem ser abordados outros dois conceitos, os quais são receitas e despesas públicas. Receita pública pode ser definida, segundo Kohama (2016), como todo ingresso nos cofres públicos, podendo esses serem em dinheiro ou outro bem representativo, desde que hajam leis autorizando o seu recolhimento, ou contratos, convênios ou quaisquer outros títulos, podendo ser proveniente de algum fim específico em que a arrecadação seja do governo ou, quando a arrecadação não lhe pertencer, seja depositário desses valores. Então,

receita pública é uma entrada de recursos financeiros, os quais irão causar o aumento das disponibilidades.

As despesas públicas, ainda segundo Kohama (2016), são todas saídas de recursos ou pagamentos que foram definidos na lei orçamentária ou em leis especiais, que sejam destinados à realização de serviços públicos, quitações de dívidas públicas ou, ainda, para aumentos no patrimônio.

No Orçamento-Programa, para Piscitelli (2014), as despesas são especificadas de acordo com a sua natureza, demonstrando em que e para que o governo irá gastar, bem como quem ficará encarregado de executar os seus programas. Este método permite um melhor entendimento sobre as prioridades do governo, para onde estão sendo direcionadas as ações do Estado e as suas áreas e programas de atuação.

O Orçamento Público, segundo Arruda e Araújo (2009), pode ser considerado um instrumento por meio do qual o Estado pode intervir na economia do país, afetando a renda nacional e causando efeitos na sociedade. Isso pode ocorrer quando o governo diminui a carga tributária, disponibiliza subsídios e financiamentos, quando adquire novos bens ou contrata serviços, atos esses que causam aumento na demanda. Ou também pode fazer com que ocorra o inverso, quando corta gastos ou aumenta os impostos, causando uma redução na demanda.

1.2.1 Dever do Estado com a Educação

O art. 4, da Lei 9.394/96, garante que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, organizada em: pré-escola; ensino fundamental; ensino médio; educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade; atendimento educacional especializado gratuito as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola.

É dever do Estado, também, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, oferecendo padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, bem como oferecer vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 anos de idade.

De acordo com a Lei 9.394/96, em seu art. 11, os Municípios serão responsáveis por: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos às demais esferas; redistribuir ações entre às suas escolas; complementar seu sistema de ensino conforme normas; autorizar, credenciar e supervisionar as instituições de ensino; oferecer a educação infantil, ensino fundamental e outros níveis de ensino quando atendidas todas as necessidades de sua área de competência; e assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

1.2.2 Limites Mínimos Constitucionais com a Educação

A CF em seu art. 211, dispõe que a educação básica pública atenderá com prioridade o ensino regular e o art. 212, afirma que os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar no mínimo, vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos, que compreende as transferências, manutenção e desenvolvimento do ensino. Sendo que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada para efeito desse cálculo.

A Emenda Constitucional 29, art. 1, passa a vigorar que haja aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o art. 8 da Lei 11.949, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, os valores repassados aos Estados e seus municípios serão de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, observando-se a inclusão de alunos especiais.

O Estado não intervirá nos Municípios, conforme EC 29, exceto se não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

2 Resultados e Discussões

Com o intuito de verificar o valor destinado à educação, é importante analisar o orçamento por função, nele estão dispostos os gastos totais por função e subfunção. Assim na busca por resultados acerca de total destinado aos níveis educacionais, tem-se a tabela 1, onde constam os gastos totais por município:

Tabela 1 – Valores aplicados aos níveis educacionais

Municípios	Valor total
Cerro Largo	R\$ 7.502.649,99
Ubiretama	R\$ 1.548.691,72
Guarani das Missoes	R\$ 6.083.721,38
Sete de Setembro	R\$ 1.993.597,43
Total	R\$ 17.128.660,52

Fonte: elaborada pelos autores, 2017.

Nota-se que os maiores resultados são nos municípios com o maior número de estudantes, porém, o valor total demonstrado é referente aos níveis de educação básica, educação especial, ensino superior, administração geral, alimentação e nutrição e relativo à previdência. Vale ressaltar que a pesquisa engloba apenas a educação básica e especial. Essa escolha se dá pelo fato de que os investimentos em outras subfunções da educação são para planejamento de um total, e não apenas os alunos em questão, tema da pesquisa.

De acordo com cada município estudado, é importante analisar o número de alunos e os valores utilizados. Dessa forma tornou-se possível verificar qual o valor gasto por ano e mês para manutenção da educação por cada aluno. Na tabela 2 estão os valores referentes ao município de Cerro Largo:

Tabela 2 – Valores aplicados por aluno em Cerro Largo

Nível educacional	Número de alunos	Valor por área	Anual por aluno	Mensal por aluno
Educação Especial	64	R\$ 104.000,00	R\$ 1.625,00	R\$ 135,42

Educação Infantil	454	R\$ 875.637,15	R\$ 1.928,72	R\$ 160,73
Ensino Fundamental	508	R\$ 6.502.555,71	R\$ 12.800,31	R\$ 1.066,69
Total	1026	R\$ 7.482.192,86	R\$ 16.354,03	R\$ 1.362,84

Fonte: elaborada pelos autores, 2017.

A educação especial, em Cerro Largo, compreende um total de 64 pessoas, essas capacitadas pela Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. O recebimento anual para suprir as suas necessidades no ensino, nessa perspectiva, é de R\$ 1.625,00, sendo apenas R\$ 135,42 mensal. Quando se trata do ensino fundamental, tem-se 508 alunos com gastos de R\$ 12.800,31 por ano, e a educação infantil, com 454 alunos, englobando os alunos de pré-escolas e de creches municipais.

Quando analisou-se os valores do município de Ubiretama, considera-se importante justificar que é o único Município entre os estudados que têm gastos com o ensino médio, devido a utilização dos alunos das escolas estaduais, dos mesmos veículos de transportes que os alunos de escolas municipais, dessa forma, não podendo saber quais são os alunos que ocupam esse transporte, incluiu-se os gastos juntamente com o nível escolar fundamental, conforme segue na tabela 3:

Tabela 3 – Valores aplicados por aluno em Ubiretama

Nível educacional	Número de alunos	Valor por área	Anual por aluno	Mensal por aluno
Educação Especial	2	R\$ 19.604,00	R\$ 9.802,00	R\$ 816,83
Educação Infantil	43	R\$ 49.606,67	R\$ 1.153,64	R\$ 96,14
Ensino Fundamental e Médio	68	R\$ 1.314.735,18	R\$ 19.334,34	R\$ 1.611,20
Total	113	R\$ 1.383.945,85	R\$ 30.289,98	R\$ 2.524,17

Fonte: elaborada pelos autores, 2017.

No município de Ubiretama, os gastos definidos para a educação especial são referentes aos munícipes, necessitantes de atenção especial, que se deslocam ao município de Santa Rosa para estudar na [Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos](#) - APADA, esses totalizam o total de 2 pessoas, acarretando gastos anuais de R\$ 9.802,00 para o Poder Público Municipal. O menor gasto, é referente à educação infantil, apenas pré-escolas, onde são 43 crianças, sendo destinado mensalmente para suprir as necessidades escolares dessas, um total mensal de R\$ 96,14.

No município de Guarani das Missões, os gastos com educação infantil são referentes a creches e pré-escolas, cujos valores estão dispostos na tabela 4:

Tabela 4 – Valores aplicados por aluno em Guarani das Missões

Nível educacional	Número de alunos	Valor por área	Anual por aluno	Mensal por aluno
-------------------	------------------	----------------	-----------------	------------------

Educação Especial	35	R\$ 184.335,35	R\$ 5.266,72	R\$ 438,89
Educação Infantil	317	R\$ 1.654.492,22	R\$ 5.219,22	R\$ 434,93
Ensino Fundamental	467	R\$ 3.438.745,39	R\$ 7.363,48	R\$ 613,62
Total	819	R\$ 5.277.572,96	R\$ 17.849,42	R\$ 1.487,44

Fonte: elaborada pelos autores, 2017.

Em Guarani das Missões são 35 pessoas na educação especial. Esses são gastos destinados a APAE, sendo um valor mensal por pessoa de R\$ 438,39. O ensino infantil é composto por 317 pessoas, sendo um valor por ano a cada criança de R\$ 5.219,22, e no que diz respeito ao ensino fundamental, sendo o maior gasto dos analisados no Município e também o maior número de alunos matriculados, é de R\$ 613,62 por aluno ao mês.

Os valores aplicados ao município de Sete de Setembro por aluno estão apresentados abaixo, na tabela 5:

Tabela 5 – Valores aplicados por aluno em Sete de Setembro

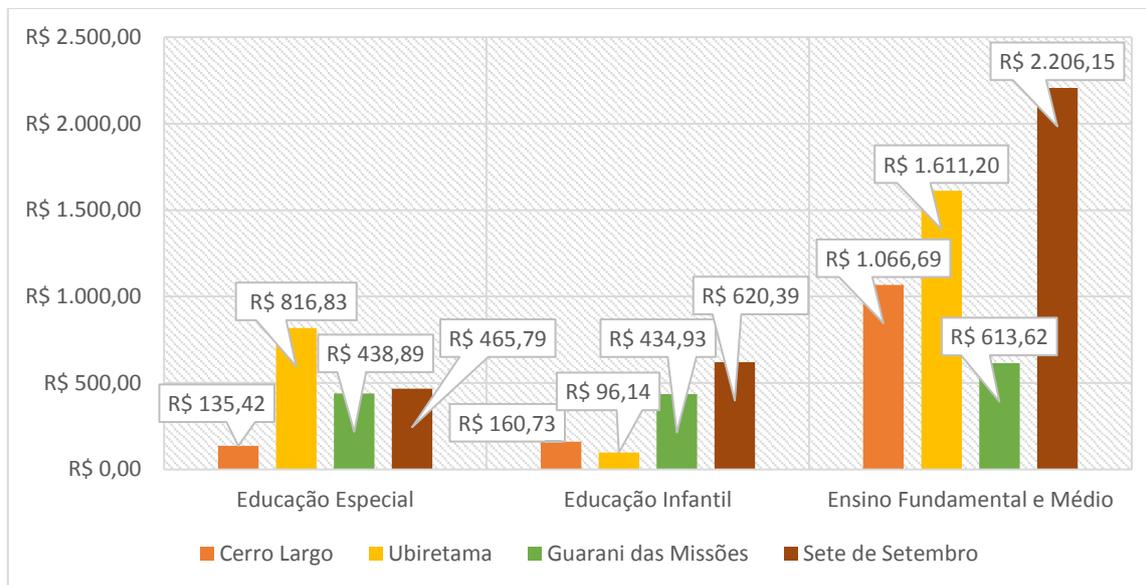
Nível educacional	Número de alunos	Valor por área	Anual por aluno	Mensal por aluno
Educação Especial	8	R\$ 44.716,27	R\$ 5.589,53	R\$ 465,79
Educação Infantil	48	R\$ 357.342,95	R\$ 7.444,64	R\$ 620,39
Ensino Fundamental	58	R\$ 1.535.479,07	R\$ 26.473,78	R\$ 2.206,15
Total	114	R\$ 1.937.538,29	R\$ 39.507,95	R\$ 3.292,33

Fonte: elaborada pelos autores, 2017.

A educação especial em Sete de Setembro conta com 8 alunos compondo o Atendimento Educacional Especializado - AEE. Esses gastos são devidos ao Município, totalizando R\$ 465,79 ao mês por aluno. Na educação infantil são apenas as pré-escolas, pelo fato de não haver creches municipais, são 48 crianças com gastos mensais de R\$ 620,39 cada. O ensino fundamental é composto por 58 alunos, sendo um gasto total mensal de R\$ 2.206,15 por cada.

Segue no gráfico 1, a comparação dos valores por níveis educacionais entre os quatro municípios estudados:

Gráfico 1 – Comparação dos valores aplicados mensalmente por aluno nos municípios



Fonte: elaborada pelos autores, 2017.

O gráfico de comparação é capaz de demonstrar por nível escolar, os gastos dos Municípios estudados, comparando-os. Nota-se que o município de Ubiretama foi onde mais houve gastos com a educação especial e referente aos gastos com educação infantil, foi o município de Sete de Setembro que mais investiu. No ensino fundamental, o município de Sete de Setembro foi o que mais houve gastos e, posteriormente, foi o município de Ubiretama. Percebe-se também que o nível educacional que precisou de mais recursos, em todos os municípios estudados, foi o ensino fundamental e médio.

Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo principal investigar a posição política de investimento em despesas com a educação básica e especial a partir dos orçamentos dos municípios de Cerro Largo, Ubiretama, Guarani das Missões e Sete de Setembro no período de 2016 de acordo com a sua necessidade de dispêndios, e alocação das despesas em seus níveis de ensino, conforme orçamento.

No que concerne às alocações das despesas orçamentárias, apesar da diferença *per capita* do gasto, nota-se que em sua grande maioria, são valores parecidos. No entanto é necessário rever programas no que refere-se à educação infantil, pois são valores bastante inferiores aplicados à esses níveis, deixando-se o seguinte questionamento: “Esses valores alocados ao nível de educação infantil são suficientes para suprir as necessidades e manutenção do ensino?”. Também é importante frisar que em Cerro Largo, os gastos com as pessoas com deficiência, foi bastante inferior aos demais municípios, a questão seria a seguinte: “Nos demais municípios os gastos são maiores, visto isso, os

gastos com educação especial em Cerro Largo têm cumprido seu dever constitucional?”. A resposta para essas perguntas são planos e programas voltados às políticas públicas e referentes aos investimentos por parte do gestor, o qual é eleito para que aja com probidade e responsabilidade, atendendo toda a população de forma igualitária.

No tocante as despesas segundo o critério de classificação por função, são referentes aos valores totais, nesses valores, ao serem considerados para um período de doze meses, pode haver uma defasagem, pois não compreende o período letivo, porém os gastos fixos ainda permaneceram ocorrendo e é dessa forma que houve a necessidade de utilizar-se do período completo. Assim não necessitou-se fazer um levantamento de custos de cada período. Quando analisados os gastos mínimos, os Municípios estudados estão em conformidade, pois ultrapassam no período os 25% de aplicação em recursos de educação.

É possível concluir que todos os municípios estudados oferecem, a partir da sua força econômica, recursos através de dispêndios orçamentários para a área da educação básica e especial. Contudo, percebe-se a necessidade de aprimorar essa redistribuição para que nenhum nível de educação esteja defasado, pois a ocorrência de excessivos cortes de gastos prejudicará a formação desses estudantes e até mesmo criará uma barreira para a introdução ao desenvolvimento intelectual, esse que está devido como garantia em Lei.

Referências

ARAÚJO, Inaldo da P. S.; ARRUDA, Daniel G.. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRETO, Flavio C.; ROCKENBACK, Nadia. **Educação escolar: evolução histórica, teorias, práticas docentes e reflexões**. São Paulo: Érica, 2014.

BATISTA, Thais M.; SANTOS, Leonor B. A. dos; ALVES, Adenes T.; OLIVEIRA, Jean S. de; SOUZA, Osail M. de. **Análise dos gastos públicos em educação no município de Manaus nos anos de 2011 a 2013**. ISSN 1984-8463. Veredas Favip: 2015. Disponível em: <<http://veredas.favip.edu.br/ojs/index.php/veredas1/article/view/280/313>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da constituição federal e acrescenta artigo ao ato das disposições constitucionais transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm#art1>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em 29 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FILHO, Domingos P.; SANTOS, Joao A.. **Metodologia científica.** São Paulo: Futura, 2002.

FORTUNATI, José. **Gestão da educação pública: caminhos e desafios.** Porto Alegre: Artmed, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARKONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M.. **Fundamentos de metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MENDONÇA, Rafael L. **Gestão pública e eficiência nos gastos com educação: evidências a partir do estado do Pará.** Universidade da Amazônia. Belém-PA, 2014. Disponível em: <http://www6.unama.br/ppad/download/dissertacoes/dissert_2014/Dissert_Mestrado_Rafael_Lar%C3%A0do.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

PISCITELLI, Roberto B.. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira.** São Paulo: Atlas, 2014.

FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS: CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE GAÚCHO

Edemar Rotta¹⁴⁴
Ivann Carlos Lago¹⁴⁵
Neusa Rossini¹⁴⁶
Caroline Hentges¹⁴⁷
Eduarda Klein¹⁴⁸

Resumo:

O processo de reestruturação produtiva, sob o ideário neoliberal, intensificou a disputa pela apropriação do fundo público e alçou as políticas sociais e o Estado para o centro dos debates sobre as estratégias de reprodução do capital. Este artigo analisa a disponibilidade do fundo público e sua aplicação em políticas sociais, nos municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul, entre o período de 1997 e 2015. Toma-se como referência os dados das contas municipais, disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional. Com base nos referenciais do método dialético, demonstra-se e comparam-se os investimentos realizados, buscando apontar relações com os interesses de grupos e classes destas formações sociais específicas. Constatam-se aumento expressivo dos valores investidos nas políticas sociais, porém com tendência decrescente de percentuais na relação com o orçamento municipal disponível, evidenciando o acirramento na disputa pelo fundo público.

Palavras chave: Fundo público; políticas sociais; reestruturação produtiva; Noroeste do Rio Grande do Sul.

Introdução

O processo de reestruturação produtiva, sob a hegemonia do ideário neoliberal, acirrou a disputa pelo uso do fundo público, que passou, cada vez mais, a ser visto como mecanismo essencial de reprodução do capital, em detrimento à garantia de direitos dos cidadãos. A tradição do Estado Social, em suas múltiplas versões, constituída ao longo de mais de meio século, passou a ser responsabilizada pela crise e suas bases foram amplamente questionadas, abrindo um período de rediscussão do papel do Estado e da relação deste com o mercado e a sociedade civil.

¹⁴⁴ Doutor em Serviço Social. Mestre em Sociologia. Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado, – PUCRS. Mail: erotta@uffs.edu.br

¹⁴⁵ Doutor e Mestre em Sociologia Política pela UFSC. Professor da UFFS. Integrante do Quadro Permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Mail: ivann@uffs.edu.br

¹⁴⁶ Graduada em Ciências Contábeis. Especialista em Gestão Empresarial. Assistente Administrativa na Universidade Federal da Fronteira Sul. Cerro Largo. Mail: neusarossini@uffs.edu.br

¹⁴⁷ Graduanda em Administração pela UFFS. Bolsista na pesquisa. Mail: caroline.hentges@hotmail.com

¹⁴⁸ Graduanda em Administração pela UFFS. Bolsista PIBIC-UFFS. Mail: eduarda.k@hotmail.com

No espaço acadêmico, este processo de reestruturação e seus desdobramentos geraram ambiente profícuo para as mais diversas leituras¹⁴⁹, em especial no âmbito das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas. Leituras que apontam as múltiplas dimensões da crise do capitalismo e do socialismo real, os interesses em jogo, as alternativas buscadas para a reestruturação e os impactos gerados nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades. A hegemonia do capital financeiro, a restrição de direitos à classe trabalhadora e o predomínio da lógica do mercado em detrimento à ação do Estado¹⁵⁰ despontam como aspectos fundantes do capitalismo reestruturado.

Neste contexto, o estudo da realidade objetiva de aplicação do fundo público, por parte dos municípios, em políticas sociais, torna-se um tema instigante, necessário, complexo e elucidador de processos em curso. O presente artigo apresenta resultados de estudos realizados no âmbito de Edital interno de fomento à pesquisa, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Foca-se na análise da aplicação do fundo público municipal nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, trabalho, previdência e assistência social¹⁵¹. Toma-se como referência a região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), constituída por 77 municípios, agrupados em quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)¹⁵². Trabalha-se com dados secundários disponibilizados pelos municípios através da Secretaria do Tesouro Nacional.

O artigo está estruturado em duas partes fundamentais. Na primeira, explicitam-se os fundamentos teórico-metodológicos que embasam a pesquisa. Na segunda, apresentam-se resultados obtidos e reflete-se sobre eles na perspectiva de articular fundo público, políticas sociais e interesses em disputa, a fim de encaminhar as possíveis conclusões.

1 Fundamentos teóricos que orientam a pesquisa

A pesquisa referencia-se em quatro conceitos básicos e a relação entre eles: reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento. Tem-se presente a qualificada literatura disponível que evidencia o “estado da arte” em cada um deles (OLIVEIRA, 1998;

¹⁴⁹ Um panorama pode ser visto em Carrion e Vizentini (1997); Sola, Wilhelm e Pereira (1999); Heller et al. (1999); Pochmann (2004); Yamamoto (2007); Harvey (2011); Chauí e Santos (2013); entre outros.

¹⁵⁰ Oliveira (1998) deixa claro que a proposta de redução da ação do Estado feita pelos neoliberais se aplica, de forma especial, no que se trata à dimensão da garantia de direitos e de políticas voltadas aos trabalhadores, mas não naquilo que interessa ao processo de reprodução do capital.

¹⁵¹ O foco nestas áreas justifica-se pelo fato das mesmas representarem quase a totalidade dos recursos do fundo público aplicados no atendimento ao Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

¹⁵² Tendo como referência a proposta de regionalização implantada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1991, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), tornados referência oficial de organização e planejamento a partir da Lei Estadual de nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Nesta proposta trabalha-se com o COREDES Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial.

POCHMANN, 2004; VEIGA, 2005; BEHRING, 2006 e 2010; IAMAMOTO, 2007; SALVADOR, 2010; HARVEY, 2011; CASTRO, 2012; CALISTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014; PFEIFER, 2014; SILVA, 2014), de forma que neste artigo a preocupação será orientada pela definição dos conceitos chaves que orientam a análise dos dados obtidos na pesquisa.

Entende-se por reestruturação produtiva o processo marcado por profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais ocorridas na sociedade mundial com a crise do capitalismo e do socialismo real, a partir das três últimas décadas do século XX. Estas transformações afetaram: o modelo tecnológico (passagem da mecânica para a eletrônica e a robótica integrada, com a utilização de novos materiais e novos processos); a organização do processo produtivo (passagem do modelo fordista para a acumulação integrada flexível e intensiva); as relações de trabalho (passagem do emprego formal, com perspectiva de carreira no longo prazo, para os contratos de curto prazo, com maiores exigências de produtividade e flexibilização e com menos garantia de direitos); as formas de regulação (passagem de uma ação mais incisiva do Estado em direção a processos de liberalização e globalização crescentes); as estruturas sociais (a rigidez é substituída pela flexibilidade; as metanarrativas dão lugar a projetos de curto prazo); as ideologias políticas (o ideário socialista e do Estado Social perde terreno para as ideias neoliberais), e; as próprias noções básicas de compreensão da vida, dos direitos e da cidadania (mudança do foco da coletividade para a individualidade e a subjetividade) (ANTUNES, 1995; ROTTA, 2007; HARVEY, 2011).

Estas transformações levaram a uma hegemonia do capital financeiro e do ideário neoliberal, gerando profundos impactos na compreensão e gestão do fundo público (que incorpora novas funções para além das existentes no período de vigência do Estado Social, na direção da garantia de superávit para pagar juros da dívida pública), nas políticas sociais (com o predomínio de tendências para a seletividade, a fragmentação, a parceria público-privada e a orientação para a inserção no mercado ao invés do exercício da cidadania) e na própria visão de desenvolvimento (capital humano, liberdades individuais, modernização).

No que concerne à compreensão de fundo público, trabalha-se com a ideia de que o mesmo “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (SALVADOR, 2012, p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando o desempenho de suas múltiplas funções (BEHRING, 2010). Trata-se de parte do trabalho excedente que é apropriado pelo Estado a fim de que o mesmo desempenhe as atribuições que a correlação de forças sociais define como de responsabilidade do Estado. Os objetivos da política econômica e social, assim como a

escolha dos mecanismos para sua implantação, estão diretamente ligados aos interesses de classe e envolvem negociações nas mais variadas e amplas arenas de disputa presentes na configuração de cada sociedade, em cada momento histórico.

O fundo público ocupa papel relevante na reprodução da força de trabalho sob o capitalismo, assim como também na garantia das condições de reprodução do capital. No caso brasileiro, Salvador (2010) refere que a estruturação do fundo público configura um Estado Social que não reduz a desigualdade, pois o mesmo está assentado em um financiamento regressivo, no qual quem mais contribui são os trabalhadores; em políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos; e em uma distribuição desigual dos recursos no âmbito da seguridade social, possibilitando a transferência de recursos para o orçamento fiscal. Com isso, o fundo público acaba contribuindo muito mais para a reprodução do capital do que para a redução das desigualdades e a garantia dos direitos dos cidadãos, invertendo uma das funções básicas do Estado nas sociedades modernas.

A garantia de direitos e a redução das desigualdades têm sido, historicamente, associadas à ideia de políticas sociais. As políticas sociais têm suas origens nos movimentos populares do século XIX, procurando responder aos conflitos surgidos na relação entre capital e trabalho, a partir da consolidação do capitalismo. Afirmaram-se ao longo do século XX, de forma especial, com as experiências de Estado Social¹⁵³. Porém, o processo de reestruturação capitalista, fundado no ideário neoliberal, tem atribuído às políticas sociais e aos direitos conquistados pelos trabalhadores muitas das mazelas da crise do Estado e da própria reprodução do capital, exigindo revisões e supressões de políticas e de direitos. Neste contexto urge reafirmar a visão das políticas sociais como “o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2002, p. 38). Pensar as políticas sociais para além de meros instrumentos para possibilitar o acesso a bens e serviços, mitigar conflitos, compensar desigualdades, viabilizar coerção, cooptação e controle, mas sim como instrumentos essenciais para garantir os direitos fundamentais do cidadão na perspectiva da emancipação e participação ativa na sociedade.

Ao realizar uma revisão da literatura a respeito das políticas sociais, Castro (2012) refere que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que sejam políticas sociais, mas sim chama a atenção para o fato de que as diversas concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, quanto com aspectos ligados à prática

¹⁵³ Entendendo como as diversas experiências de Estado (liberal, corporativista, conservadora, social democrata) que se desenvolveram no mundo a partir das ideias econômicas Keynesianas, da discussão dos direitos sociais e da nova discussão da relação entre Estado, sociedade e mercado que se desenvolveu no contexto do pós-guerra (COUTO, 2004).

concreta. Apesar das dificuldades e limitações no estabelecimento de um conceito, Castro (2012) entende a política social como “sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado¹⁵⁴ que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014). Para tornar isso possível, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social.

Pfeifer (2014) retoma um aspecto muito caro à tradição de debate a respeito das políticas sociais e essencial na compreensão adotada nesta pesquisa, ao referir que “as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas” (p. 748), que são construídas e reconstruídas historicamente de acordo com o “grau” de desenvolvimento das sociedades. O centro das políticas sociais são as necessidades humanas e não as de reprodução do capital. Esta visão também é decisiva para orientar a compreensão de desenvolvimento.

Entende-se o desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. O desenvolvimento é um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais, como um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo, não sendo fruto do “espontaneísmo” ou apenas da ação de forças externas, mas produto das relações tensas e contraditórias que se estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as demais. Como tal é objeto dos jogos de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais (POCHMANN, 2004; ROTTA, 2007).

Fagnani, Sarti e Cassiolato (2015), reiteram que o desenvolvimento é

[...] um processo que combina, simultaneamente, (i) crescimento econômico e transformação das bases técnicas do sistema produtivo, e (ii) redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, sustentabilidade ambiental, aperfeiçoamento da democracia e afirmação dos interesses estratégicos nacionais e da soberania do Estado brasileiro (p. 05).

Ao destacar o caráter combinado e simultâneo do processo econômico com as demais dimensões (social, política, cultural e ambiental), se está afirmando uma visão de totalidade, bem ao inverso da compreensão neoliberal que orienta o processo de reestruturação capitalista, centrada no

¹⁵⁴ Pfeifer (2014) destaca que as políticas sociais, embora sendo atribuição fundamental do Estado, podem ser implementadas por instituições públicas estatais, públicas não estatais e até mesmo privadas, porém coordenadas por uma política pública articulada.

econômico e no processo de reprodução do capital. Esta visão de totalidade e de complexidade do desenvolvimento remete ao enfoque histórico-estrutural, na tradição de Celso Furtado e Raul Prebisch, amplamente conhecidos pela trajetória junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁵⁵. Furtado (2000) destaca que a ideia de desenvolvimento, a partir do enfoque histórico-estrutural, possui, pelo menos, três dimensões. A primeira refere-se ao incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de sua força de trabalho. A segunda relaciona-se à satisfação das necessidades humanas elementares da população no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira diz respeito ao projeto ideológico de futuro, à consecução dos objetivos definidos na esfera política e de interesses de grupos e classes sociais. Por isso Furtado reitera que só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente.

A relação entre políticas sociais e propostas de desenvolvimento, mesmo que existente de forma clara a partir do advento do Estado Moderno (ROTTA, 2007), afirmou-se como campo de estudo das ciências sociais e sociais aplicadas a partir da segunda metade do século XX, com as experiências do Estado Social. As diversas experiências de Estado Social buscaram construir propostas de desenvolvimento fundadas em uma nova compreensão da relação entre o mercado, o Estado e a sociedade, na direção da regulação, do controle e do compromisso negociado (HOBSBAWM, 1995). As políticas sociais foram utilizadas pelo Estado como instrumentos essenciais neste processo, assumindo finalidades e configurações diversas, de acordo com contextos e jogos de forças específicos das diferentes formações sociais.

Com a crise do Estado Social e a ascensão do ideário neoliberal, que se tornou base do processo de reestruturação capitalista, as propostas de desenvolvimento que se tornaram hegemônicas em nível mundial acentuaram o viés da seletividade, da focalização, da compensação das desigualdades, da parceria, da descentralização e do uso das políticas sociais como estratégias de competição entre pessoas, regiões e países. Por outro lado, as críticas ao ideário neoliberal fazem emergir propostas alternativas de desenvolvimento que advogam a necessidade de políticas sociais que garantam a redistribuição de renda, a inclusão (social, econômica, política, cultural e tecnológica), a cidadania e a participação ativa dos sujeitos na sociedade. O embate entre estas duas grandes perspectivas tende a marcar a discussão da relação entre políticas sociais e desenvolvimento no contexto atual (ROTTA *et al*, 2016).

¹⁵⁵ Informações podem ser obtidas em <http://www.cepal.org/pt-br>

2 Compreensão metodológica e inferências evidenciadas na análise dos dados

Em termos metodológicos, a pesquisa está embasada nos princípios do materialismo dialético (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 2004), em vistas da apreensão da realidade em sua totalidade, em suas múltiplas configurações, manifestações e contradições. Buscou-se articular a abordagem quantitativa e a qualitativa, trabalhando com dados estatísticos secundários, obtidos a partir da Secretaria do Tesouro Nacional. Os dados foram captados, selecionados, organizados e analisados a partir da técnica da “análise de conteúdos” (BARDAN, 1979), com os referenciais teóricos analíticos sobre reestruturação produtiva, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento.

Definiu-se como *locus* da pesquisa o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, caracterizado por quatro microrregiões de COREDES, aglutinadas como “Região Funcional 07” a partir da estratégia de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAN)¹⁵⁶. Trata-se de uma região que apresenta expressiva população rural (em torno de 31% da população total), com forte tradição na produção agropecuária, predominando as culturas de soja, milho e trigo e a produção de leite, suínos e aves. A atividade industrial centra-se na metal-mecânica (a região produz mais de 70% da colheitadeiras da América Latina), na área de móveis e tecidos. As atividades diversas de prestação de serviços se concentram nos centros urbanos, com destaque para as cidades polo regionais (Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo e Três Passos). É uma região que enfrenta problemas sérios de evasão de população (especialmente jovens e adultos jovens), queda constante na participação do PIB Estadual e desafios urgentes na perspectiva de retomada do desenvolvimento com qualidade de vida para sua população (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O período definido para a pesquisa (1997-2013) dá-se em razão da disponibilidade dos dados junto à Secretaria do Tesouro Nacional em formato semelhante que permite a organização e a comparação a partir da “planilha gasto por função”, contendo os dados contábeis consolidados dos municípios referenciados. Esta opção foi realizada após pesquisas em outras fontes disponíveis¹⁵⁷ e diálogo com os profissionais responsáveis pelo setor de contabilidade dos municípios que apontaram ser esta a melhor opção para a comparação proposta na pesquisa.

¹⁵⁶ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS (COREDES) foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e outras características similares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

¹⁵⁷ Nas câmaras municipais de vereadores, prefeituras municipais e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

As planilhas de “gasto por função”, dos 77 municípios integrantes dos quatro COREDES selecionados, no período proposto, foram extraídas do sistema da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁵⁸ e os dados foram selecionados e organizados a partir das áreas de políticas sociais definidas. Depois de organizados, os dados foram atualizados para a data de 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises. Neste artigo foca-se na comparação entre os quatro COREDES, com a análise dos montantes totais disponíveis nos orçamentos municipais, os quantitativos aplicados nas áreas selecionadas e os percentuais aplicados em políticas sociais.

Para o estabelecimento de interfaces entre os investimentos em políticas sociais com a dinâmica econômica regional e a melhoria da qualidade de vida da população utiliza-se como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)¹⁵⁹ do Estado do Rio Grande do Sul, entendendo que o mesmo é capaz de traduzir os aspectos básicos do desenvolvimento que estão associados ao conjunto de políticas sociais que são objeto do estudo.

Na Tabela 01 é possível acompanhar a trajetória histórica da respectiva aplicação do fundo público, no somatório dos municípios que compõem cada COREDE¹⁶⁰, bem como os montantes gerais e os percentuais aplicados em cada uma das áreas de políticas sociais selecionadas. Em seu conjunto, os dados indicam crescimento expressivo e permanente do total do fundo público disponível nos municípios; manutenção dos percentuais aplicados nas políticas sociais sempre acima dos 53% do fundo disponível; priorização das áreas de educação e cultura e saúde e saneamento; ausência quase completa de investimentos na área do trabalho; e grande oscilação dos investimentos em habitação e urbanismo.

¹⁵⁸ Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Maiores informações vide <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

¹⁵⁹ Dada a mudança de metodologia de cálculo do IDESE, em 2006, o que impede a comparação com o existente para os anos anteriores, na visão dos próprios criadores do mesmo índice, utiliza-se o mesmo a partir de 2007 até o disponível neste momento, que é o de 2014.

¹⁶⁰ Sabe-se dos limites do agrupamento por COREDE, porém o recorte deste texto prioriza a análise dos mesmos, a fim de identificar semelhanças e diferenças entre os mesmos. Em outros trabalhos trabalha-se com os municípios e com áreas específicas.

Tabela 01: Totais e percentuais despesas por função – COREDES – 1997 a 2015

ANO	COREDE	Total Despesas por Função	Percentual	Total Políticas Sociais Selecionadas	Percentual	Educação e Cultura	Percentual	Habitatio e Urbanismo	Percentual	Saúde e Saneamento	Percentual	Assistência e Previdência	Percentual	Trabalho	Percentual
1997	Fronteira Noroeste	71.266.925,12	100%	42.089.414,46	59,06%	16.323.378,29	22,90%	3.707.487,02	5,20%	14.928.978,40	20,95%	6.637.379,01	9,31%	492.191,74	0,69%
	Noroeste Colonial	53.498.636,44	100%	28.648.527,47	53,55%	13.353.674,69	24,96%	2.549.615,17	4,77%	8.131.144,73	15,20%	4.608.485,01	8,61%	5.607,87	0,01%
	Missoes	77.235.409,13	100%	41.241.871,67	53,40%	21.531.882,58	27,88%	3.306.793,44	4,28%	8.620.154,29	11,16%	7.203.904,74	9,33%	579.136,62	0,75%
	Celeiro	51.743.161,41	100%	28.518.525,30	55,12%	13.332.425,85	25,77%	5.221.625,38	10,09%	5.925.434,86	11,45%	4.034.028,91	7,80%	5.010,30	0,01%
1998	Fronteira Noroeste	91.893.723,78	100%	54.305.066,14	59,10%	24.060.112,80	26,18%	4.534.985,24	4,94%	17.534.385,57	19,08%	8.175.582,53	8,90%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	65.068.442,68	100%	35.611.718,54	54,73%	17.486.185,14	26,87%	2.788.776,36	4,29%	10.136.059,09	15,58%	5.200.697,95	7,99%	0,00	0,00%
	Missoes	106.014.439,61	100%	59.861.452,39	56,47%	33.566.552,72	31,66%	5.335.616,76	5,03%	12.036.063,47	11,35%	8.923.222,44	8,42%	0,00	0,00%
	Celeiro	65.474.655,23	100%	38.579.087,25	58,92%	19.107.685,53	29,18%	6.420.249,86	9,81%	8.442.697,84	12,89%	4.603.355,69	7,03%	5.098,33	0,01%
1999	Fronteira Noroeste	99.606.504,67	100%	61.642.333,86	61,89%	26.438.027,78	26,54%	4.984.332,78	5,00%	20.504.470,85	20,59%	9.715.502,45	9,75%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	67.677.477,73	100%	39.623.953,54	58,55%	19.005.679,23	28,08%	3.332.474,26	4,92%	11.789.453,14	17,42%	5.496.346,91	8,12%	0,00	0,00%
	Missoes	109.708.620,03	100%	64.156.102,90	64,48%	35.709.071,65	32,55%	4.722.634,58	4,30%	14.023.478,96	12,78%	9.700.917,71	8,84%	0,00	0,00%
	Celeiro	66.946.022,41	100%	39.115.345,29	58,43%	19.084.263,14	28,51%	6.226.597,31	9,30%	9.303.823,90	13,90%	4.495.121,73	6,71%	5.539,21	0,01%
2000	Fronteira Noroeste	113.165.759,11	100%	70.458.545,03	62,26%	30.490.425,84	26,55%	5.801.843,85	5,13%	23.944.996,26	21,16%	10.662.279,08	9,42%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	77.889.110,87	100%	51.739.428,70	66,43%	25.030.284,94	32,14%	4.251.378,18	5,43%	15.634.741,36	20,07%	6.843.024,22	8,79%	0,00	0,00%
	Missoes	124.416.309,03	100%	72.897.689,51	58,59%	38.859.390,09	31,23%	4.270.753,02	3,43%	18.378.360,01	14,77%	11.389.186,39	9,15%	0,00	0,00%
	Celeiro	78.632.251,70	100%	47.233.127,04	60,07%	22.246.568,58	28,29%	6.613.406,13	8,41%	13.090.055,44	16,65%	5.281.096,89	6,72%	0,00	0,00%
2001	Fronteira Noroeste	122.629.512,28	100%	79.539.303,57	64,86%	33.773.814,87	27,54%	5.344.259,29	4,36%	30.297.379,66	24,71%	10.123.849,55	8,26%	0,00	0,00%
	Noroeste Colonial	81.905.422,35	100%	54.974.534,53	67,12%	27.199.679,86	33,21%	4.429.092,63	5,41%	17.338.916,50	21,17%	6.006.845,54	7,33%	0,00	0,00%
	Missoes	131.846.771,87	100%	77.917.362,84	59,10%	40.199.074,30	30,49%	5.572.934,78	4,23%	22.338.625,12	16,94%	9.806.728,64	7,44%	0,00	0,00%
	Celeiro	83.015.174,59	100%	50.015.004,77	60,25%	23.964.646,36	28,87%	6.121.610,65	7,37%	14.019.335,21	16,89%	5.909.412,55	7,12%	0,00	0,00%
2002	Fronteira Noroeste	145.928.071,08	100%	84.491.191,24	57,90%	31.442.031,30	21,55%	6.188.557,90	4,24%	34.065.916,80	23,34%	14.914.801,43	10,22%	759.630,59	0,52%
	Noroeste Colonial	112.479.346,96	100%	62.234.508,36	55,33%	26.331.469,73	23,41%	7.035.281,03	6,25%	21.745.897,04	19,33%	9.709.586,60	8,63%	34.293,76	0,03%
	Missoes	148.868.058,73	100%	89.717.937,63	60,27%	40.382.488,75	27,13%	9.138.424,08	6,14%	26.727.948,00	17,95%	13.279.747,92	8,92%	189.328,88	0,13%
	Celeiro	97.970.230,84	100%	54.731.780,39	55,87%	25.792.833,63	26,33%	5.235.824,14	5,34%	17.250.092,80	17,61%	6.013.677,98	6,14%	439.351,84	0,45%
2003	Fronteira Noroeste	157.934.777,98	100%	96.252.365,82	60,94%	38.668.504,14	24,48%	6.404.023,98	4,05%	33.928.897,13	21,48%	16.396.266,24	10,38%	854.674,33	0,54%
	Noroeste Colonial	136.428.660,72	100%	74.378.299,14	54,52%	30.408.612,99	22,29%	5.967.962,69	4,37%	25.384.118,14	18,59%	12.589.569,28	9,23%	28.036,13	0,02%
	Missoes	177.478.395,47	100%	106.489.706,65	60,00%	48.876.172,57	27,54%	11.633.897,38	6,56%	31.363.761,86	17,67%	14.350.901,02	8,09%	264.973,32	0,15%
	Celeiro	112.122.580,68	100%	63.584.264,10	56,71%	31.712.309,78	28,28%	5.856.804,92	5,22%	19.865.203,32	17,72%	5.349.448,17	4,77%	800.497,91	0,71%
2004	Fronteira Noroeste	182.348.770,55	100%	111.038.239,36	60,89%	45.664.951,78	25,04%	7.027.973,38	3,85%	40.879.376,91	22,42%	16.480.390,18	9,04%	985.547,11	0,54%
	Noroeste Colonial	156.953.634,11	100%	90.530.848,19	57,68%	34.685.773,91	22,10%	8.128.917,93	5,18%	32.283.352,60	20,57%	14.061.646,23	8,96%	1.371.157,52	0,87%
	Missoes	204.885.642,43	100%	127.307.025,79	62,14%	56.838.862,16	27,74%	13.290.846,53	6,49%	39.749.684,76	19,40%	17.039.412,01	8,32%	388.220,33	0,19%
	Celeiro	130.207.756,29	100%	72.173.949,39	55,43%	33.457.745,32	25,70%	7.972.325,44	6,12%	24.271.607,18	18,64%	6.262.574,79	4,81%	209.696,66	0,16%
2005	Fronteira Noroeste	192.958.744,57	100%	114.134.902,89	59,15%	47.753.219,63	24,75%	6.863.746,96	3,56%	45.073.864,23	23,36%	13.534.846,74	7,01%	909.225,33	0,47%
	Noroeste Colonial	163.071.006,38	100%	90.838.575,85	55,70%	37.315.886,25	22,88%	7.665.687,12	4,70%	34.333.236,89	21,05%	11.474.614,53	7,04%	49.151,06	0,03%
	Missoes	211.913.731,18	100%	132.511.339,45	62,53%	60.131.188,11	28,38%	12.621.673,01	5,96%	45.071.459,87	21,27%	14.426.360,56	6,81%	260.657,90	0,12%
	Celeiro	139.438.330,16	100%	78.917.020,70	56,60%	37.746.007,20	27,08%	6.580.950,44	4,72%	27.679.437,69	19,85%	6.846.201,22	4,91%	64.424,15	0,05%
2006	Fronteira Noroeste	221.530.475,64	100%	130.907.876,51	59,09%	55.055.987,84	24,85%	8.792.484,59	3,97%	49.980.407,50	22,56%	16.205.506,78	7,32%	873.489,80	0,39%
	Noroeste Colonial	188.180.487,93	100%	103.622.196,10	55,07%	41.873.767,55	22,25%	10.278.498,75	5,46%	37.884.992,61	20,13%	13.530.786,16	7,19%	54.151,03	0,03%
	Missoes	247.466.612,70	100%	155.784.901,58	62,95%	64.289.723,67	25,98%	14.689.243,73	6,42%	50.156.195,64	20,27%	25.094.523,11	10,14%	51.215,43	0,04%
	Celeiro	153.857.283,41	100%	92.718.085,47	60,26%	41.943.053,41	27,26%	10.079.987,48	6,55%	32.744.198,22	21,28%	7.896.078,26	5,13%	54.768,10	0,04%
2007	Fronteira Noroeste	248.857.794,28	100%	148.986.687,37	59,87%	61.593.600,30	24,75%	9.152.235,04	3,68%	55.090.373,47	22,14%	22.222.213,49	8,93%	928.267,07	0,37%
	Noroeste Colonial	206.585.506,68	100%	116.583.746,44	56,43%	45.641.139,93	22,09%	10.871.942,95	5,24%	42.967.545,11	20,80%	17.068.939,43	8,26%	88.176,02	0,04%
	Missoes	285.477.062,41	100%	179.091.448,96	62,73%	74.080.441,05	25,95%	18.131.218,86	6,35%	54.557.226,78	19,11%	31.900.364,55	11,17%	422.197,72	0,15%
	Celeiro	175.928.059,53	100%	102.974.529,84	58,53%	45.347.699,54	25,78%	12.349.964,62	7,02%	34.746.219,24	19,75%	10.413.986,86	5,92%	116.659,58	0,07%
2008	Fronteira Noroeste	301.516.481,89	100%	168.100.435,82	55,75%	65.243.522,66	21,64%	11.975.503,79	3,97%	67.898.453,17	22,52%	22.496.987,31	7,46%	485.968,89	0,16%
	Noroeste Colonial	252.504.683,14	100%	149.143.111,42	59,07%	55.016.261,94	21,79%	19.421.945,43	7,69%	55.515.602,65	21,99%	19.052.457,64	7,55%	136.843,76	0,05%
	Missoes	332.056.784,40	100%	208.515.448,04	62,80%	83.765.662,12	25,23%	23.828.921,63	7,18%	64.865.001,28	19,53%	35.999.844,69	10,72%	456.018,32	0,14%
	Celeiro	212.645.762,57	100%	130.837.652,37	61,53%	53.395.559,28	25,11%	19.018.485,35	8,94%	45.286.477,16	21,30%	12.954.395,16	6,09%	182.735,42	0,09%
2009	Fronteira Noroeste	311.415.345,74	100%	182.176.959,74	58,50%	69.499.576,93	22,32%	10.590.440,40	3,40%	74.790.147,22	24,02%	26.772.701,11	8,60%	524.094,08	0,17%
	Noroeste Colonial	283.376.099,26	100%	159.421.855,64	56,26%	61.679.111,65	21,77%	11.771.584,20	3,78%	64.287.618,31	22,69%	22.588.274,83	7,97%	149.266,65	0,05%
	Missoes	366.830.210,74	100%	225.744.172,69	61,54%	89.420.549,14	24,38%	22.509.697,68	6,14%	73.558.119,24	20,05%	39.760.213,94	10,84%	495.592,69	0,14%
	Celeiro	222.209.845,04	100%	136.584.365,21	61,47%	56.377.798,91	25,37%	19.639.959,76	8,84%	48.500.492,75	21,83%	11.812.411,22	5,32%	253.702,57	0,11%
2010	Fronteira Noroeste	362.818.491,08	100%	207.330.430,89	57,14%	76.110.078,04	20,98%	15.806.831,87	4,36%	87.005.818,25	23,98%	27.317.416,76	7,53%	1.062.269,97	0,29%
	Noroeste Colonial	311.076.987,67	100%	172.840.409,83	55,56%	62.699.462,51	20,16%	15.830.914,86							

Fonte: BRASIL (2013 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Tomando-se como referência o primeiro e o último ano do período analisado, percebe-se que o total do fundo disponível (total despesas por função) aos municípios aumenta, em 949% para a região Noroeste Colonial, 822% para a Fronteira Noroeste, 784% para as Missões e 733% para a região Celeiro. É importante considerar que os acréscimos mais expressivos são experimentados a partir de 2003, quando o país inicia um processo de crescimento econômico que se mantém quase constante até 2013. O período também vai coincidir com o crescimento expressivo da agropecuária e da indústria associada à mesma, fundamentos da economia regional, juntamente com o setor de serviços.

O comportamento dos investimentos em políticas sociais praticamente acompanha o crescimento do total do fundo público disponível tendo, inclusive, aumento em termos de percentuais investidos na comparação entre 1997 e 2015, nos qual as quatro regiões saem do percentual situada na casa dos 50% para passar à casa dos 60%. Um dos fatores explicativos para este aumento relaciona-se à ampliação dos investimentos na área da saúde e saneamento que, em três regiões (Celeiro, Missões e Noroeste Colonial) praticamente dobra em termos percentuais. A região Fronteira Noroeste era a que mais investia em saúde e saneamento (28,23%), no início do período, mantendo-se nesta situação ao final do mesmo, com investimentos na ordem de 28,23%.

Tabela 02: Totais e percentuais despesas por função – COREDES – 1997 e 2015

ANO	COREDE	Total Despesas por Função	%	Total Políticas Sociais Selecionadas	%	Educação e Cultura	%	Habitação e Urbanismo	%	Saúde e Saneamento	%	Assistência e Previdência	%	Trabalho	%
1997	Fronteira Noroeste	71.266.925,12	100%	42.089.414,46	59,06%	16.323.378,29	22,90%	3.707.487,02	5,20%	14.928.978,40	20,95%	6.637.379,01	9,31%	492.191,74	0,69%
	Noroeste Colonial	53.498.636,44	100%	28.648.527,47	53,55%	13.353.674,69	24,96%	2.549.615,17	4,77%	8.131.144,73	15,20%	4.608.485,01	8,61%	5.607,87	0,01%
	Missoes	77.235.409,13	100%	41.241.871,67	53,40%	21.531.882,58	27,88%	3.306.793,44	4,28%	8.620.154,29	11,16%	7.203.904,74	9,33%	579.136,62	0,75%
	Celeiro	51.743.161,41	100%	28.518.525,30	55,12%	13.332.425,85	25,77%	5.221.625,38	10,09%	5.925.434,86	11,45%	4.034.028,91	7,80%	5.010,30	0,01%
2015	Fronteira Noroeste	585.555.447,93	100%	374.503.924,73	63,96%	132.134.091,40	22,57%	20.969.360,02	3,58%	165.281.648,19	28,23%	53.752.510,00	9,18%	2.366.315,12	0,40%
	Noroeste Colonial	507.968.663,10	100%	307.652.257,86	60,57%	110.886.490,88	21,83%	21.440.775,10	4,22%	130.229.304,36	25,64%	45.042.005,12	8,87%	53.682,40	0,01%
	Missoes	605.291.998,05	100%	388.223.103,38	64,14%	132.647.657,93	21,91%	32.547.364,49	5,38%	128.496.989,70	21,23%	94.429.555,04	15,60%	101.536,22	0,02%
	Celeiro	379.134.522,41	100%	244.801.356,50	64,57%	102.282.516,51	26,98%	23.682.867,55	6,25%	83.962.704,18	22,15%	32.533.898,18	8,58%	2.339.370,08	0,62%

Fonte: BRASIL (2013 e 2016). Dados organizados pelos autores.

O que chama a atenção nesta trajetória é o comportamento dos investimentos na área de Habitação e Urbanismo e na área do trabalho, especialmente pelos baixos valores e percentuais aplicados. Estudos realizados sobre estas regiões (RIO GRANDE DO SUL, 2006 e 2015; ROTTA, 2007; entre outros) evidenciam, com clareza, que residem nas áreas de saneamento básico, habitação

e urbanismo alguns dos principais entraves que as mesmas enfrentam no seu processo de desenvolvimento. Neste sentido, a pouca aplicação de recursos do fundo público na solução dos problemas enfrentados nestas áreas denota a sua não priorização, mesmo que se tenham conhecimentos produzidos dando conta da sua importância e necessidade. Trata-se de um desafio para novas pesquisas a fim de identificar os motivos desta opção e como se podem buscar alternativas.

Buscando identificar possíveis correlações entre os investimentos realizados e os indicadores de desenvolvimento das regiões de COREDE, utiliza-se como referência o IDESE, entre o período 2007 a 2013, conforme já explicado anteriormente.

Tabela 03: IDESE – COREDES – 2007 a 2013.

ANO	COREDE	EDUCAÇÃO	RENDA	SAÚDE	IDESE
2007	Fronteira Noroeste	0,696	0,632	0,834	0,721
	Noroeste Colonial	0,678	0,648	0,804	0,710
	Missões	0,652	0,595	0,807	0,685
	Celeiro	DNI	DNI	DNI	DNI
	Rio Grande do Sul	0,627	0,682	0,792	0,700
2008	Fronteira Noroeste	0,682	0,641	0,836	0,720
	Noroeste Colonial	0,686	0,711	0,827	0,741
	Missões	0,639	0,613	0,809	0,687
	Celeiro	0,633	0,535	0,800	0,656
	Rio Grande do Sul	0,622	0,691	0,799	0,704
2009	Fronteira Noroeste	0,699	0,652	0,837	0,730
	Noroeste Colonial	0,707	0,729	0,837	0,758
	Missões	0,652	0,619	0,806	0,692
	Celeiro	0,654	0,559	0,804	0,672
	Rio Grande do Sul	0,638	0,698	0,803	0,713
2010	Fronteira Noroeste	0,692	0,669	0,839	0,733
	Noroeste Colonial	0,716	0,684	0,845	0,748
	Missões	0,649	0,609	0,806	0,688
	Celeiro	0,663	0,568	0,809	0,680
	Rio Grande do Sul	0,640	0,712	0,807	0,720
2011	Fronteira Noroeste	0,709	0,694	0,837	0,747
	Noroeste Colonial	0,732	0,718	0,851	0,767
	Missões	0,677	0,626	0,803	0,702
	Celeiro	0,698	0,590	0,809	0,699
	Rio Grande do Sul	0,651	0,721	0,807	0,726
2012	Fronteira Noroeste	0,736	0,701	0,842	0,760
	Noroeste Colonial	0,740	0,773	0,851	0,788
	Missões	0,714	0,617	0,801	0,711
	Celeiro	0,722	0,587	0,815	0,708
	Rio Grande do Sul	0,664	0,730	0,809	0,734
2013	Fronteira Noroeste	0,760	0,746	0,838	0,781
	Noroeste Colonial	0,751	0,800	0,850	0,800
	Missões	0,724	0,682	0,803	0,736
	Celeiro	0,724	0,647	0,816	0,729
	Rio Grande do Sul	0,679	0,752	0,809	0,747
2014	Fronteira Noroeste	0,793	0,766	0,836	0,798
	Noroeste Colonial	0,775	0,852	0,851	0,826
	Missões	0,748	0,686	0,806	0,747
	Celeiro	0,726	0,658	0,827	0,737
	Rio Grande do Sul	0,697	0,763	0,813	0,757

Fonte: FEE (2017). Dados organizados pelos autores.

OBS: A Região Celeiro foi desmembrada da Noroeste Colonial em 2008.

Quando se trabalha com o IDESE como um indicador possível de aferir o desenvolvimento de uma dada região, se está tendo presente a concepção que lhe deu origem, ao conceber os dados de forma integrada e não apenas setorial. Ou seja, tem-se presente que a maior repercussão dos investimentos provenientes do fundo público se fazem sentir nos indicadores de educação e saúde, mas com consequências diretas, também, nos indicadores de renda. O desenvolvimento é visto como processo integrado que articula os aspectos econômicos com os demais, na dinâmica das relações sociais.

Os dados do IDESE evidenciam que os maiores avanços foram obtidos nos indicadores relacionados à renda, nos quatro COREDES, com destaque especial para o Noroeste Colonial que amplia o seu indicador de 0,648, para 0,852 no período, ingressando no grupo de alto desenvolvimento nesta área. Porém, mesmo crescendo acima da média estadual no quesito renda, Missões e Celeiro encontram-se bem abaixo da média estadual.

Em relação ao quesito educação, os quatro COREDES apresentam desempenho acima da média estadual, com destaques para a Fronteira Noroeste e o Noroeste Colonial que alcançam, em 2014, respectivamente, o primeiro e o terceiro lugar entre os 28 Conselhos Regionais, com indicadores muito próximos ao alto desenvolvimento nesta área. Esta posição alcançada pelas regiões mostra sintonia com os investimentos na área. Isso não quer dizer que não tenham desafios ainda a serem enfrentados, especialmente na erradicação do analfabetismo, na ampliação dos indicadores de conclusão do ensino médio e nos índices relacionados à educação superior.

No que se refere à saúde, percebe-se que as quatro regiões de COREDE estão, desde 2007, na condição de alto desenvolvimento, com indicadores acima dos 0,800. Situação que evidencia, da mesma forma que na educação, que os investimentos realizados a partir do fundo público tem apresentado resultados, pois a maior parte da população regional usufrui deste serviço a partir da estrutura pública.

Tomando por base o IDESE, em seu conjunto, percebe-se que as regiões Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste apresentam melhores desempenhos, ou estando na condição de alto desenvolvimento, para a primeira, ou muito próxima a isso, para a segunda. Estas duas também encontram-se acima da média estadual em todo o período pesquisado. A região das Missões e a Celeiro, por outro lado, apresentam desempenho abaixo da média estadual, ao longo de todo o período. Olhando a Tabela 01 pode-se perceber que este diferencial não pode ser explicado apenas pelos percentuais do fundo público aplicados, embora tenham relação com eles. São diferenciais que remontam a um processo histórico de organização da estrutura produtiva e das relações sociais

(ROTTA, 2007; RIO GRANDE DO SUL, 2006 e 2015), que, para serem superados, necessitam de ação decisiva do Estado, da sociedade civil organizada e do próprio mercado.

Conclusão

O processo de reestruturação capitalista, implementado a partir do ideário neoliberal, além de apregoar o solapamento das ações do Estado Social na garantia de direitos dos cidadãos, especialmente através das políticas sociais, intensificou a disputa pelo fundo público, estendendo-o como espaços estratégico para a reprodução do capital. Além das atribuições historicamente desempenhadas pelo Estado na redução dos custos de reprodução da força de trabalho, o capital passa a perceber o fundo público como um *locus* privilegiado para a remuneração do capital, através da cobrança de abusivas taxas de juros.

Neste ambiente de reestruturação capitalista, a relação entre as políticas sociais e as propostas de desenvolvimento tornam-se cada vez mais explícitas e de disputas intensas no sentido de estabelecer suas direções e definir a dinâmica dos investimentos. Os espaços de disputa tendem a atingir todas as esferas de atuação do Estado e se fazem sentir, na vida dos cidadãos, de forma mais nítida, nos municípios. Portanto, o estudo das dinâmicas ocorridas nos mesmos torna-se elucidador de tendências.

O estudo realizado evidenciou que a aplicação do fundo público municipal nas políticas sociais envolve valores expressivos, em escalas crescentes e que representam espaços vitais na promoção do desenvolvimento na medida em que qualificam as pessoas, garantem direitos, ampliam as oportunidades e contribuem para a melhoria das condições de vida da população local. Em regiões periféricas no cenário estadual, nacional e internacional, a mobilização dos fatores locais e a ação decisiva do Estado são essenciais na promoção do desenvolvimento. Neste sentido, garantir a aplicação do fundo público em políticas sociais torna-se uma ação estratégica de resistência aos interesses do capital e de afirmação de uma proposta de desenvolvimento com inclusão social.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **SICONFI** – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **FINBRA – Finanças do Brasil** – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-aneis>>. Acesso em: 29 set. 2014.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014.

CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo F. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide esse jogo?** Porto Alegre: Ed. da Universidade/Ufrgs, 1997.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

FAGNANI, Eduardo; SARTI, Fernando; CASSIOLATO, José E. Introdução. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 03, n. 23, p. 04-07, out. 2015. Disponível em: <<https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/2015/10/29/23/>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.** Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica da pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, 2004. p. 71-90.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo.** Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HELLER, Agnes et. al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos, o breve século XX: 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 19-48.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015** - Estudo de desenvolvimento regional e logística de Transportes no Rio Grande do Sul/SCP-DEPLAN; DCAPEP. Porto Alegre: SCP, 2006, 5 v.

ROTTA, Edegar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, Edegar et al. Investimentos públicos em políticas sociais: trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Anais do 3º SEDRES** (Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade): a questão regional, uma questão (de) política. Blumenau: FURB, 2016.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/UFFS/Downloads/12263-54920-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 abril 2017.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

SILVA, Maria O. Silva e (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SPOSATI, Aldaíza de O. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: MAIA, Marilene (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. **Caderno Ideação**. Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 33- 53.

VEIGA, J. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA: UM PANORAMA DAS DÉCADAS DE 1990 E 2000

Ângela Leusin Mattiazzi¹

Iara Denise Endruweit Battisti²

Edemar Rotta³

Letiane Ristow⁴

Resumo

A área da saúde tem assumido importância crescente nos espaços de definição das políticas públicas, de aplicação dos recursos disponíveis e da própria concepção de desenvolvimento que orienta as formações sociais no contexto da sociedade atual. Com isso, ela se converte em área na qual o planejamento, a aplicação eficiente dos recursos, a avaliação e a participação social emergem como grandes desafios aos gestores, em especial nos espaços municipais. O presente estudo tem como objetivo analisar a aplicação do fundo público, disponível pelo município de Santa Rosa, Rio Grande do Sul (RS), na área da saúde, comparando-os com os municípios de Ijuí, Cruz Alta e Santo Ângelo, identificando tendências e possíveis repercussões nas dinâmicas de desenvolvimento. Para a realização deste estudo foram utilizados dados secundários, retirados da prestação de contas do município junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS, nos anos de 1991, 2000 e 2010. Como resultados, observou-se que o município de Santa Rosa apresenta uma tendência crescente de investimentos, mantendo-se em patamares que a diferenciam em mais de 25%, na relação com os demais, em todos os aspectos analisados. Estudos como o proposto podem contribuir para um aumento na efetividade dos gastos públicos em saúde e conseqüentemente na melhoria do desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Política pública. Saúde. Gestão em saúde.

Introdução

As vertentes regionalistas de desenvolvimento valorizam as políticas sociais como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento, pois auxiliam tanto para a criação das condições do crescimento econômico quanto para efetivar mecanismos capazes de ampliar a qualidade de vida da população (ROTTA, 2007). Portanto, compreender o papel atribuído às políticas sociais na dinâmica de desenvolvimento das sociedades é de extrema importância e tem sido o objeto de inúmeras pesquisas (GADELHA et al, 2011; ROTTA, 2012).

Estudos em torno dos aspectos sociais, econômicos e políticos, tem representado papel fundamental na produção de diagnósticos mais claros a respeito dos problemas, na apresentação de propostas de superação e na mobilização dos diferentes atores para pô-las em prática. Dessa forma,

observa-se, com nitidez, o papel das políticas sociais e a dimensão que elas possuem como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento (ROTTA, 2012).

Neste contexto, o setor de saúde tem sido considerado como indutor e parte constitutiva do modelo de desenvolvimento, inclusive com crescente reconhecimento em diversos campos de pesquisa. Estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) demonstram a clara relação entre as condições de saúde da população e sua capacidade de desenvolvimento econômico (GADELHA e COSTA, 2007).

Dessa forma, podemos dizer que a relação entre saúde e desenvolvimento é complexa e remete, portanto, ao campo da economia política, pois envolve diferentes interesses, como os sociais, políticos e econômicos. Ademais, estreita-se o relacionamento entre saúde e desenvolvimento também em função do protagonismo da saúde na geração de inovação (COSTA, GADELHA e MALDONADO, 2012).

Segundo Gadelha e Costa (2007), a saúde configura-se como uma das principais áreas a serem planejadas, tanto pela necessidade de abordagem e planejamento territorial regional da saúde, quanto para que as fronteiras epidemiológicas não se restrinjam a delimitações políticas e institucionais. Assim, é necessário realizar uma reflexão sobre os desafios para uma nova inserção da saúde no modelo de desenvolvimento nacional, historicamente marcado por desigualdades socioeconômicas de forte expressão territorial (GADELHA et al, 2011).

Considerando o exposto, o objetivo do presente estudo é analisar os investimentos na área da saúde realizados pelo município de Santa Rosa, Rio Grande do Sul (RS) e compará-los com os investimentos de algumas das cidades da região noroeste do estado. No primeiro tópico apresenta-se a metodologia que orientou o estudo. No segundo se retrata o contexto e se expõe os dados da pesquisa, para, em terceiro lugar realizar as considerações analíticas.

1- Bases teóricas e metodológicas da pesquisa

Neste estudo trabalha-se com quatro conceitos básicos: políticas públicas, saúde, desenvolvimento e fundo público. O estudo em si não possui a pretensão de produzir grandes novidades, mas em explicitar quais as compreensões que orientam esta investigação.

Em relação a políticas públicas, estas podem ser compreendidas como aquelas através dos quais o governo expressa seus propósitos em programas e ações, produzindo resultados ou mudanças no mundo real. É um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, analisar e avaliar

essas ações, compreender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro, e ainda, quando necessário, propor mudanças (SOUZA, 2003).

Estudos sobre políticas públicas vêm ganhando espaço na pesquisa acadêmica brasileira e um dos motivos está relacionado à grande procura de áreas setoriais, como a saúde. Tal fato pode colaborar na busca de alternativas para a compreensão de fenômenos políticos e sociais, tanto em âmbito federal, como também, em âmbito regional (BRASIL e CAPELLA, 2016).

Desse modo, ao abordarmos o conceito de saúde, precisamos entendê-lo de forma ampliada, ou seja, não limitado apenas a ausência de doença e sim em decorrência da articulação de diversas dimensões, dentre elas as individuais e coletivas. Durante a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, formulou-se o seguinte conceito:

[...]Em seu sentido mais abrangente, a saúde, é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse de terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida (BRASIL, 1986, p. 04)

No que se relaciona ao conceito de desenvolvimento, o enfoque presente procura situá-lo para além do crescimento econômico, compreendendo-o a partir da ideia de um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo (POCHMANN, 2004). Foi a partir das duas últimas décadas do século XX que a relação entre políticas sociais e projetos de desenvolvimento tornou-se mais evidente, pois passaram a ser questionados os indicadores tradicionais, principalmente o Produto Interno Bruto *Per Capita* (PIB *per capita*), como sendo referência suficiente para aferir o desenvolvimento de uma Nação ou de uma região (VEIGA, 2005). Portanto, desenvolvimento é um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. O desenvolvimento é um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais (ROTTA, 2007).

Em se tratando de fundo público, este exerce função ativa nas políticas macroeconômicas, tanto na manutenção do capitalismo na esfera econômica como na garantia do contrato social. Segundo Salvador (2012), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais maneiras da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos,

contribuições e taxas. Portanto, o fundo público é de extrema importância na garantia dos direitos sociais, porém não garante que os gastos sejam feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais (SALVADOR, 2012).

Para realização deste estudo, utilizou-se dos pressupostos do método dialético-crítico, amplamente conhecido nas pesquisas das áreas de Ciências Sociais e Sociais Aplicadas (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 1994). Segundo Rotta (2007), através deste método é possível trabalhar com as várias dimensões que interagem no processo de concepção, elaboração, execução e avaliação das políticas sociais, bem como suas relações com as dinâmicas de desenvolvimento local-regional. Além disso, possibilita a articulação entre a abordagem quantitativa e a qualitativa, viabilizando o trabalho com dados secundários e com pesquisas já realizadas sobre as políticas sociais e o desenvolvimento regional.

A partir de pesquisa bibliográfica identificou-se, em Rotta (2007 e 2016), dados secundários retirados da prestação de contas do município de Santa Rosa junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS, sobre os investimentos realizados na área da saúde nos anos de 1991, 2000 e 2010. A opção por estes períodos se deu pelos mesmos terem sido os anos base para a realização dos censos demográficos e, com isso, possibilitarem o estabelecimento de análises comparativas com os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Para facilitar a comparação, os dados dos períodos selecionados, foram atualizados para dezembro de 2015, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas e posteriormente disponibilizados pelo autor para elaboração deste estudo. Os dados foram tabulados em planilhas do programa *Excel* e após apresentados por meio de tabelas e quadros, visando evidenciar os elementos básicos para a análise.

2- Resultados e análise

Santa Rosa é um município geograficamente situado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, próximo à fronteira com a Argentina. Possui 68.587 habitantes, sendo que destes, 60.366 residem na área urbana e 8.221, na área rural (IBGE, 2010). Dentre as principais fontes produtivas está a área de serviços (administração pública, comércio, atividade imobiliária), seguida

da indústria (transformação de alimentos, metalúrgica, moveleira e da construção civil) e da agropecuária. A produção agrícola se caracteriza pelo cultivo de soja (18.600 hectares), seguido da cultura do trigo (9.500 hectares) e do milho (2.700 hectares) (IBGE, 2015). Destaca-se também pela forte tradição na suinocultura e na bovinocultura de leite, tanto na produção quanto na transformação.

Quanto aos aspectos de saúde, o município é sede da 14ª Coordenadoria Regional de Saúde, e, juntamente com outros 21 municípios, constitui a Região de Saúde Fronteira Noroeste (região número 14).

Figura 2 – Localização do Município de Santa Rosa – RS.



Fonte: <http://www.cptec.inpe.br/>

Segundo o Plano Municipal de Saúde de Santa Rosa-RS (2014-2017) no início do ano de 1993, o município assumiu de forma ousada o desenvolvimento das ações de saúde. No primeiro momento foi constituído o Conselho Municipal de Saúde, através da Lei nº 2.452, de 21 de agosto de 1992, e, após, houve a criação do Fundo Municipal de Saúde. Neste momento, as unidades de saúde foram reorganizadas com ampliação dos serviços, houve a distritalização dos territórios e a composição de equipes multiprofissionais, concretizando o processo de municipalização da saúde.

Em 1995 foi criada a Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa (FUMSSAR) com o objetivo de ser uma importante ferramenta de gestão, com maior autonomia nos processos de concepção, organização, execução e avaliação das políticas de saúde do município. Por possuir posição jurídica equivalente à administração direta, a FUMSSAR desfruta das mesmas prerrogativas genéricas, poderes e sujeições que vinculam o município. A criação da FUMSSAR conferiu autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento, custeado por recursos públicos (da União, do Estado e do Município). Por ser uma Fundação

Municipal, a nomeação ou exoneração do seu presidente, bem como dos diretores é de responsabilidade do Prefeito Municipal.

Após a caracterização da cidade de Santa Rosa-RS e sua peculiaridade quanto a forma de gestão em saúde, passaremos para a análise dos investimentos realizados em saúde pelo município. O Quadro 1, apresenta os investimentos em saúde do município de Santa Rosa nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Quadro 1 – Investimento em saúde na cidade de Santa Rosa-RS: 1991 a 2010

Ano	População	Investimento
1991	58.287 hab.	R\$ 3.685.520,50
2000	65.016 hab.	R\$ 30.109.246,44
2010	68.587 hab.	R\$ 45.672.349,61
	Total	R\$ 79.467.116,55

Fonte: Dados organizados pelos autores.

Observa-se que ao longo do período analisado houve um aumento de 1.139% na aplicação de recursos no setor saúde. Para a análise, é de extrema importância considerarmos a população, que cresceu 17,7%, passando de 58.287 habitantes, para 68.587 habitantes em 2010.

Segundo Gadelha et al (2011), a saúde assume um dos fatores propulsores do desenvolvimento regional, tendo em vista que é um ponto central para a organização das redes urbanas, influenciando a delimitação de escalas e limites territoriais. Além disso, tem o potencial de definir novos fluxos de investimentos e, portanto, de reverter tendências tradicionais de concentração da produção e renda no espaço. Portanto, a saúde constitui-se um campo de particular relevância para a coesão social e econômica no território nacional (GADELHA et al, 2011).

No Quadro 2, é apresentado o investimento *per capita* em saúde no município, o que comprova um aumento de 953% na aplicação de recursos no setor, mesmo com o aumento populacional ao longo dos 19 anos.

Ano	População	Investimento per capita
1991	58.287 hab.	R\$ 63,23
2000	65.016 hab.	R\$ 463,11

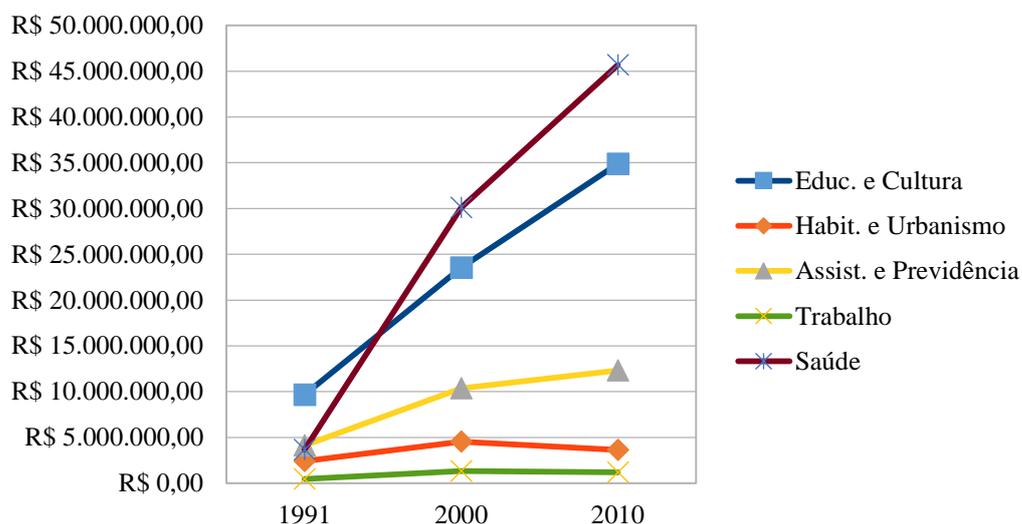
2010	68.587 hab.	R\$ 665,90
------	-------------	------------

Quadro 2- Investimento per capita em saúde na cidade de Santa Rosa-RS

Fonte: Dados organizados pelos autores.

No Gráfico 1 são apresentados os investimentos realizados pelo município de Santa Rosa em cinco áreas de políticas sociais: (1) educação e cultura; (2) habitação e urbanismo; (3) saúde; (4) trabalho; (5) previdência e assistência social, durante os anos de 1991 a 2010.

Gráfico 1 - Investimentos totais em políticas sociais realizados pelo município de Santa Rosa: de 1991 a 2010.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que há crescimento expressivo dos investimentos realizado pelo município, quando comparamos os anos de 1991, 2000 e 2010, em três das cinco áreas de políticas sociais selecionadas. As únicas reduções de investimentos ocorreram na área de habitação e urbanismo e trabalho. Também, através da análise do gráfico, é possível observar que foi o setor saúde que mais recebeu investimentos no período analisado, totalizando R\$ 45.672.349,61 no ano de 2010, seguido do setor educação e cultura, que acumulou um total de R\$ 35.000.000,00. Acredita-se que estes sejam fatores importantes no desenvolvimento da cidade, considerando, conforme o Quadro 3, que Santa Rosa possui IDH superior a média do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, sendo considerado um município de médio desenvolvimento. O IDH leva em consideração justamente aspectos relacionados a saúde, como expectativa de vida ao nascer, e educação (taxa de alfabetização

e a taxa de matrícula) e é o indicador mais utilizado nas análises comparativas do grau de desenvolvimento dos Estados nacionais (GADELHA et al, 2011).

Segundo Rotta, Barragan, Lago e Rossini (2016) a afirmação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como um indicador mais consistente para mensurar o desenvolvimento, introduziu outras variáveis em sua análise, como às políticas sociais. Dessa forma as políticas sociais passam a constituir, junto com o crescimento econômico, espaço privilegiado para a melhor compreensão dos processos de desenvolvimento.

Quadro 3- Índice de Desenvolvimento Humano Santa Rosa, RS e Brasil

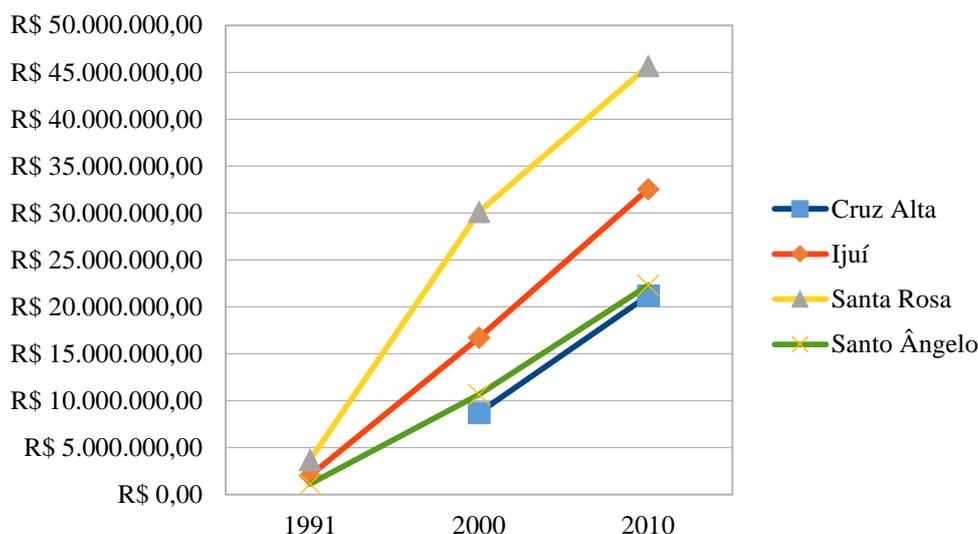
Município	Índice de Desenvolvimento Humano
Santa Rosa	0,769
Rio Grande do Sul	0,746
Brasil	0,727

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD 2010.

Segundo Rotta (2007), a priorização da educação como uma das estratégias de construir o desenvolvimento pode estar ligada à tradição histórica existente na região de valorização da mesma como política social prioritária para alavancar o desenvolvimento. Também, segundo o mesmo autor, a área de habitação e urbanismo foi uma área que perdeu em valorização, mesmo sendo um dos maiores desafios para os municípios, tendo em vista que a crise econômica da década de 1980 intensificou o processo de concentração da população nas cidades

No Gráfico 2, são apresentados os investimentos realizados na área da saúde nos anos de 1991, 2000 e 2010 nos municípios de Santa Rosa, Cruz Alta, Ijuí e Santo Ângelo.

Gráfico 2 – Investimento em saúde nos municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, nos anos de 1991, 2000 e 2010

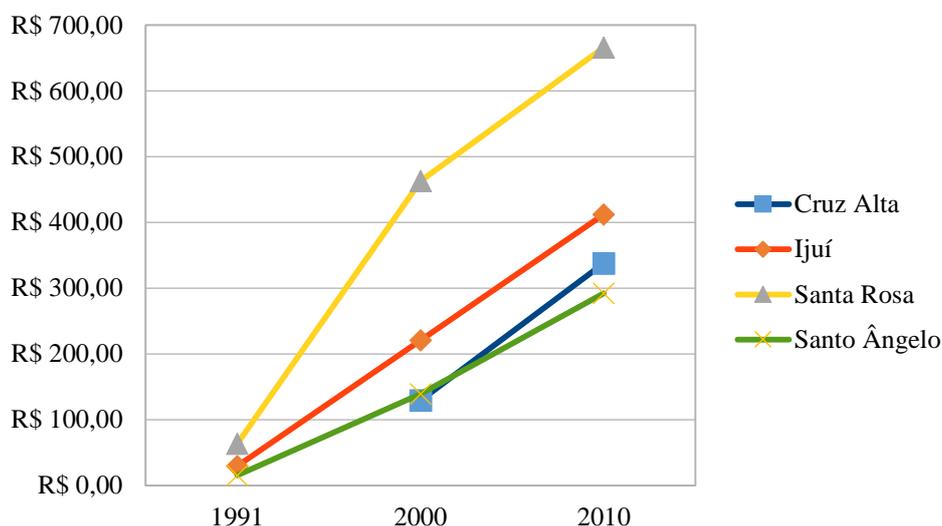


Fonte: Elaborado pelos autores.

Comparando o investimento em saúde do município de Santa Rosa, com os principais municípios da região noroeste do RS (Cruz Alta, Ijuí e Santo Ângelo), Santa Rosa é o município que mais realizou investimentos nesta área no período estudado. A diferença nos investimentos pode estar relacionada a forma de gestão pública da saúde destes municípios, pois Santa Rosa, é administrado por uma fundação pública, como explicado anteriormente, e não por secretaria de saúde, como é o caso dos demais municípios. Outro fator determinante está relacionado ao interesse dos gestores no direcionamento dos recursos disponíveis.

Apresenta-se no Gráfico 3, os investimentos *per capita* no setor saúde nos mesmos municípios e Santa Rosa apresenta uma diferença ainda maior na aplicação de recursos por habitante, o que demonstra a maior valorização do setor saúde no município de Santa Rosa comparativamente às demais cidades.

Gráfico 3 - Investimentos *per capita* no setor saúde nos municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, nos anos de 1991, 2000 e 2010.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme Rotta, Barragan, Lago e Rossini (2016) a opção do município de Santa Rosa pela criação da FUMSSAR e por assumir a gestão plena da saúde evidencia a priorização da mesma nos investimentos e transparece claramente nos valores investidos na relação com os demais municípios da região.

Segundo Gadelha et al (2011), a maior parte dos recursos federais da saúde é destinada à manutenção da rede já existente, ou seja, onde já há infraestrutura instalada e mão de obra qualificada, o que pode acabar reforçando e mantendo as disparidades regionais observadas no sistema. Segundo os mesmos autores, existe grande relevância do papel que as emendas parlamentares desempenham na obtenção de receitas para os investimentos nos serviços de saúde, pois além de serem irregulares têm sido utilizadas mais como instrumentos para aumento da governabilidade do que para equidade entre as regiões.

Considerações finais

Através deste estudo que os investimentos na área da saúde, realizados pela gestão pública do município de Santa Rosa-RS, nos anos de 1991, 2000 e 2010, puderam ser analisados, inclusive foi esta a área que mais recebeu recursos quando comparados às demais áreas de políticas sociais

(educação e cultura, habitação e urbanismo, trabalho, previdência e assistência social). Pode-se observar também, que quando comparados os investimento em saúde de Santa Rosa-RS com os investimentos realizados pelos principais municípios da região noroeste do RS, é a cidade de Santa Rosa que mais investiu recursos neste setor, evidenciando a existência de disparidade quanto a este aspecto na região. Um dos diferenciais do município está na forma da gestão municipal de saúde, realizada através de uma fundação, o que acaba conferindo maior autonomia nos processos de gerenciamento da saúde.

Acredita-se que mais estudos voltados à aplicação de gastos em saúde possam ser realizados, assim como análises mais profundas entre os investimentos e a real eficiência técnica e de gestão dos recursos. É nesta perspectiva que outras pesquisas poderão auxiliar na tomada de decisões dos gestores, na estruturação de políticas públicas e no alcance de melhores condições de vida e saúde, em busca de um pleno desenvolvimento regional.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1986.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, v.25, n.1, p.71-90, 2016.

COSTA, Laís; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, José. A perspectiva territorial da inovação em saúde: a necessidade de um novo enfoque. *Rev Saúde Pública*, n. 46, p.59-67, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética matéria lista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. *Metodologia da pesquisa educacional*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 69-90.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís. Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. *Cad. Saúde Pública*, v.23, n. 2, p.S214-S226, 2007.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois et al. Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.16, n.6, p.3003-3016, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal/lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

POCHMANN, M. (Org.). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Vozes, 2004.

ROTTA, Edegar. *Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul*. 2007. 337f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Curso de pós-graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, Edegar. Desenvolvimento regional e políticas sociais: um estudo do noroeste do Rio Grande do Sul na primeira década do século XXI. *Textos & Contextos*, v. 11, n. 1, p. 74 - 91, 2012.

ROTTA, Edegar et al. Investimentos públicos em políticas sociais: saúde e saneamento nos municípios polo do noroeste do rio grande do sul nas décadas de 1990 e 2000. *Anais da VI Jornada Interdisciplinar de Pesquisa das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA*. Santa Rosa, novembro de 2016.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serv. Soc. Rev.*, v. 14, n.2, p. 04-22, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, v.1, n. 39, p.11-24, 2003.

VEIGA, J. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

MARKETING E APLICAÇÕES NA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA: o caso do Zé Gotinha

Vanilson Viana Cardoso¹⁶¹
Leandro Schneider¹⁶²
Sérgio Luís Allebrandt¹⁶³
Airton Adelar Mueller¹⁶⁴
Daniel Knebel Baggio¹⁶⁵

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar e discutir algumas das definições contemporâneas sobre marketing e sua aplicação ao setor público, em especial na área da saúde. O estudo retrata, em um primeiro momento, as origens e transformações do conceito de marketing, para em seguida apresentar a dimensão da troca e a aplicabilidade do Marketing Social na área da Gestão Pública, ou seja, por meio da transposição do conceito de produto para a dimensão social. No plano da orientação, analisa-se ainda, o proeminente desenvolvimento de políticas públicas ligadas a prevenção, atenção e controle de doenças, mediante o firmamento e relações de troca. Por fim, com foco no Marketing Social, apresenta-se o personagem Zé Gotinha, protagonista da campanha de combate a Poliomielite no Brasil, desde o final da década de 80.

Palavras-chave: Marketing social. Administração pública. Saúde e campanhas de vacinação.

INTRODUÇÃO

A possível Credibilidade das campanhas e chamadas nacionais do Programa Nacional de Imunizações (PNI) é resultado de uma ação que conforme o Ministério da Saúde (MS), (BRASIL, 2016), tem avançado e se consolidado ao longo de 40 anos. Destacam-se a eliminação da Varíola, da Poliomielite e do Sarampo Autóctone. Tais resultados são fruto da articulação de ações que envolvem os três níveis de governo, de tal forma que as atividades de planejamento, capacitação e logística, têm

¹ Mestrando em Desenvolvimento Regional da Unijuí. Bolsista CAPES. contato@vanilson.adv.br;

² Mestrando em Desenvolvimento Regional da Unijuí. Bolsista CAPES. leandro.mkt895@gmail.com;

¹⁶³ Doutor em Desenvolvimento Regional, UNISC, allebr@unijui.edu.br;

¹⁶⁴ Doutor em Sociologia, Freie Universität Berlin, airton.mueller@unijui.edu.br;

¹⁶⁵ Doutor em Contabilidade e Finanças, Universidad de Zaragoza, baggiod@unijui.edu.br.

contribuído com o relacionamento entre as equipes de profissionais em saúde e a população brasileira. No entanto, a concepção de que promoção em saúde envolve a participação da sociedade pressupõe que “a saúde deve ser vista como um recurso para a vida, e não como objetivo de viver. Nesse sentido, a saúde é um conceito positivo, que enfatiza os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas” (BRASIL, 2002, p. 19). Logo, as aplicações de marketing são indispensáveis nas ações da administração pública, pois se está diante de um esforço cujo objetivo é fazer com que o público-alvo desempenhe um novo padrão de comportamento, ou até mesmo manifeste negação a uma prática anterior. Ao mesmo tempo em que o poder público almeja o fortalecimento do PNI e colhimento de resultados satisfatórios, torna-se prudente o aprofundamento dos estudos sobre o Marketing Social, como aplicação da Teoria Geral do Marketing ao setor público.

Ao analisar a burocracia que marcou as organizações de bem-estar público, Kotler (1978) destaca que os objetivos podem ser alcançados de forma mais eficiente se houver uma orientação para o marketing. Assim, almejando a aproximação com a população e a redução do alto índice de casos de paralisia infantil que assolavam o país em meados da década de 80, é criado no âmbito do MS e do PNI o personagem Zé Gotinha, para representar as vacinas e o processo de imunização.

Com base neste caso, o presente artigo busca analisar o referencial estabelecido a partir da figura do personagem junto a política de erradicação da Poliomielite e a redução de outras doenças passíveis de prevenção. Os princípios e técnicas fundamentais do Marketing Social podem ou não estar alicerçadas junto as ações do PNI, uma vez que de acordo com Rocha (2003, p. 805), “a rotina dos serviços de saúde, seja para vacinação, seja para outras medidas [...] ainda deixa a desejar em termos de respostas da população”. Igualmente, a imprescindibilidade da aproximação junto a população “para que ela sinta estas ofertas como direitos de cidadania”. Essas questões mostram-se presentes nas relações de troca existentes entre as organizações públicas e o público-alvo, não apenas nas atividades voltadas para a saúde pública, mas também quanto outros segmentos de interesse público. Dada a amplitude da temática, o presente estudo ficará restrito à campanha da Poliomielite e à criação do personagem Zé Gotinha, sem que isso implique esgotamento da discussão. Igualmente, não entrará em pauta o complexo de situações que emprega o marketing.

Diante disso, o presente estudo tem como objetivo aprofundar a compreensão sobre o conceito de Marketing Social e sua aplicação na gestão da saúde pública. A proposta é oportuna, uma vez que segundo Froemming (2009), a intensificação da oferta de bens particulares, não tem sido acompanhada pela iniciativa pública, o que tem aumentado significativamente a demanda por serviços públicos.

A metodologia utilizado envolveu pesquisa e revisão bibliográfica, com base na literatura que analisa a evolução do marketing e suas aplicações no campo das políticas públicas. Analisou-se também, o *e-book* elaborado pelo MS em comemoração aos 40 anos do PNI e o vídeo clipe veiculado no ano 2015 para a Campanha Nacional de Vacinação contra a Poliomielite.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Origem do marketing e a sociedade de consumo

A origem do marketing, de acordo com Richers (2000), advém do Estados Unidos da América (EUA), tendo surgido no final da década de 40 e início dos nos 50. Sua difusão pelo mundo foi relativamente vagarosa e até mesmo na Europa, somente passou a ser aceito após a Segunda Guerra Mundial. Com relação ao Brasil, a literatura assinala a década de 50 como sendo o marco da introdução do conceito de marketing na sociedade empresarial e no meio acadêmico. Mais especificamente com a criação dos primeiros cursos de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que contou com a colaboração de uma missão norte americana. Explica o autor que havia dúvidas quanto ao emprego e a difusão de uma palavra de origem estrangeira, em decorrência disso buscou-se uma definição que melhor se adequasse ao conteúdo, e o resultado foi o emprego do termo **mercadologia**. Entretanto, após algum tempo o termo **marketing** tornou a fazer frente desse termo, impulsionado pelo reconhecimento e status internacional.

De acordo com Richers (2000, p. 04):

Houve épocas em que as definições se concentravam nos aspectos primordialmente legais, relacionados a transferência de posse, quanto à compra e venda de bens. Em outras ocasiões, a ênfase fora dada a aspectos relacionados à distribuição, sobretudo quando surgiram conflitos entre os interesses de poderosos grupos de produtores e distribuidores de bens.

Ao superar essa definição, o marketing não ficou restrito à atuação comercial das organizações de mercado, tornando-se referência para funções sociais e culturais. Em vez de servir de apoio aos aspectos legais tão somente, passou a amparar as ações humanas executadas no meio ambiente, cumprindo sobretudo, com o papel de ampliar e fortalecer as estruturas utilizadas na promoção de um produto e, ou, serviço de uma marca e até mesmo da própria organização, independentemente da sua natureza. Esta compreensão corrobora com a imprescindibilidade de se conhecer e entender o consumidor, que no caso da comunicação em saúde pública assume a posição de usuário de um

serviço executado pelo Estado. O mesmo pode se dizer sobre a acepção social, ou seja o pressuposto de que os cidadãos são dotados de garantias e deveres na relação entre Sociedade e Estado.

Duas importantes definições para o marketing são objeto de análise neste estudo. De acordo com Kotler (2001, p. 30) “o marketing é um processo social por meio do qual pessoas e grupos de pessoas obtém aquilo de que necessitam e o que desejam com a criação, oferta e livre negociação de produtos e serviços de valor com outros”. Já na visão de Dias et al. (2003, p. 2) “marketing é uma palavra inglesa derivada de market, que significa mercado. É utilizada para expressar a ação voltada para o mercado. Assim entende-se que a empresa que praticou o marketing, tem o mercado como a razão e o foco de suas ações”. A partir destas definições pode-se eleger a primeira como a que melhor se adequa à promoção e distribuição de ideias e serviços, muito embora existam objeções na literatura.

Em termos ainda da definição, Froemming (2008, p. 9), considera que o princípio norteador do conceito de marketing “rege as relações de troca, transcendendo as trocas meramente econômicas, abrangendo as relações sociais, troca de ideias, de valores e comportamento”. Logo, a origem de uma das críticas mais incisivas repousa segundo Cobra (1989, p. 35) na definição que “o marketing é muitas vezes acionado na expectativa de criar desejos de consumo de certos produtos ou serviços inócuos ou que não atendem a nenhuma necessidade”. Nessa mesma linha, também se retrata o problema decorrente do mal entendimento, que por sua vez afasta a concepção do marketing como ferramenta capaz de contribuir com os resultados almejados por uma organização, a partir dos produtos e serviços apresentados ao mercado. Neste sentido, acrescenta Cobra (1989, p. 13) a tendência que há em “equipará-lo a um deboche ou à praxe de pintá-lo como sinônimo de vigarice, malandragem e, sobretudo, do jeito de se autopromover à custa da sociedade”.

Merece atenção, ainda em sede das raízes do marketing, os estudos voltados para a sociedade e consumo. As origens históricas da revolução comercial precederam por sua vez, conforme explica Barbosa (2010, p. 15) “a Revolução Industrial que foi um ingrediente central da modernidade e modernização ocidental”. Há, portanto, na literatura a defesa de um espectro econômico que aponta a revolução de consumo como sendo anterior à Revolução Industrial. Conclui então Barbosa (2010, p. 16) “que as pessoas são, por definição, insaciáveis, ou que existe uma propensão natural a consumir, fazendo com que qualquer aumento de renda ou salário seja alocado sempre no consumo de mais bens e mercadorias”. Assim, as mudanças históricas, mediante as quais passa o entendimento de marketing, envolve, dentre outros aspectos, o aparecimento de uma variedade de novas mercadorias no cotidiano dos diversos objetos sociais. Define Barbosa (2010), duas mudanças centrais, a passagem do consumo em nível familiar para o individual, bem como o abandono do consumo de

pátina, ou seja, da propriedade física e simbólica sobre os produtos e serviços, para o consumo de moda. Isso reforça a ideia de auto expressão e revela um estilo de vida cuja a cultura do consumo volta-se para a questão da individualidade.

No que se refere a sociedade de consumidores, Bauman (2008), a define como sendo uma sociedade que ignora vias culturais alternativas, pois tem a capacidade de promover um estilo de vida aliado a uma estratégia existencial, visto que “não há consumidor sem mercadoria” (p. 88). Segundo o autor, a sociedade de consumidores sucedeu a sociedade de produtores, que por sua vez estava ligada ao status de posse, visto que possuir uma grande quantidade de bens, endereçava para uma condição de segurança, diante das incertezas do destino. Sendo assim, os membros da sociedade de consumidores detêm características líquidas, ao passo que o prazer de consumir se opera no plano do imediatismo e não pode ser postergado.

Pode-se observar ao final desse tópico, ainda que se tenha analisado de forma breve e resumida a origem do marketing e a relação na Sociedade de Consumo, a importância da disciplina, enquanto abordagem epistemológica de um tema que está se aperfeiçoando ao longo das últimas três décadas. Nesse sentido, não há espaço para a definição de que ele seja mera ferramenta adotada na criação de necessidades falsas por meio da manipulação do público consumidor, independentemente de proporcionar satisfação ou felicidade. Tão pouco serviriam para o setor público, já que este espaço pressupõe a relação entre agentes públicos e a população em geral logo, um processo cujo o engajamento mútuo almeja o bem comum, via uma concepção dialógica, sobre o que é benéfico para o bem estar dos indivíduos.¹⁶⁶

1.2 A nova definição de Marketing

De acordo com Ajzenal (2010, p. 16) “a nova definição de marketing suscitou um debate acerca daquilo que constitui o domínio conceitual próprio do marketing, guiado menos por uma teoria unificadora”, ou seja a repercussão junto ao consumidor, nas organizações e sobretudo na sociedade. Nessa linha, a troca definida com base no ato de dar ou receber algo em contrapartida, surge assim como em outras ciências, na forma de um conceito central do marketing. Logo, pode-se entender também por aspectos utilitários de cunho econômico e ao mesmo tempo intangíveis, pois simbólicos assim como, para fins internos ou externos de uma organização.

¹⁶⁶ Tenório (2008, p. 162), define que “a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo”.

Com base nos estudos de Ajzentel (2010), o exame sobre as trocas encaminha-se para a questão da satisfação de determinadas necessidades. Apesar disso, aponta que outros autores, como Luck (1959 apud AJZENTAL, 2010), opõem-se à ideia, uma vez que limita a própria conceituação de marketing, definindo-o apenas com base em negócios de mercado. Entretanto, tal preocupação sobre a distribuição relaciona-se com as concepções iniciais, iguais as da *American Marketing Association* (AMA) de 1935. Desta forma, o valor de troca estabelecido entre consumidor e fornecedor, seria o foco primário do paradigma, afastando-se valores oriundos da relação entre produtores e consumidores. Igualmente, os papéis e as responsabilidades dos profissionais de marketing e dos consumidores restam limitados pelo paradigma da troca. Daí o entendimento firmado por Ajzentel (2010), de que o marketing desenvolve valor ao assumir um papel crítico e por mediar a relação entre as organizações e os seus mercados-alvo. Igualmente, entre as lacunas estruturais e os resultados obtidos com base em uma coordenação interfuncional.

De outro lado, Ajzentel (2010), pressupõe que a decisão de fazer ou comprar é a base do comportamento humano assim como, as opções raramente antecederão trocas discretas, pois os mercados são dinâmicos e contribuem para a ênfase da transferência de propriedade e posse. No entanto, tal utilidade gradativamente está perdendo importância, já que os consumidores tendem a pagar pelo uso em vez da detenção. Ao revisar a nova definição de marketing, Ajzentel (2010, p. 18) também explica que “a mudança de paradigma que transforma e molda a disciplina científica não ocorre com frequência e não é unanimemente bem-vinda”. Sendo assim, a mudança resulta do paradigma entre o valor da cocriação e da relação intermediária, ou seja, de uso e relacionamento. Considerando que a lógica dominante dos bens oculta o potencial de serviços, ao atribuir aos bens mero status de ferramentas de distribuição para as trocas de serviços, também esconde a potencialidade de desenvolvimento de valor e sua distribuição. Por fim, ambos os bens constituem-se como parte das soluções e serviços, bem como as trocas integram um complexo processo de cocriação de valor.

Nota-se que a inclusão do marketing nas atividades de prevenção e controle em saúde demanda o conhecimento das redes com as quais ocorrem as interações, para então realizar as conexões entre as lacunas estruturais. Tal grupo compreende os consumidores (usuários), distribuidores, fornecedores (profissionais de saúde), reguladores (agentes e órgãos estatais) e redes de competição. Enfatiza Ajzentel (2010), que com essa perspectiva ampliada e por meio da cocriação, é possível que se obtenha considerável valor agregado. Nessa linha a AMA propôs em 2007 a revisão da conceituação de marketing, conforme citam Urdan e Urdan (2010, p. 5):

Marketing é a atividade conduzida por organizações e indivíduos que operam através de um conjunto de instituições e processos para a criação, comunicação, entrega e troca de ofertas do mercado que apresentam valor para os consumidores, clientes, profissionais de Marketing e sociedade como um todo.

A partir dessa definição, dá-se ênfase aos papéis institucionais assim como, os processos e os impactos do marketing na sociedade. Para Ajzentel (2010, p. 19) tal sentido “abstém-se de afirmar que o marketing trata de gerenciar clientes ou relacionamentos – ela incorpora ambos: a visão tradicional (paradigma de troca) e a atual (paradigma de criação de valor)”.

Destaca-se que entre a origem e a nova definição de marketing, a tarefa primordial é assegurar uma adequada aplicação da palavra, em especial para aqueles que a desconhecem. Não se trata, pois, de mera propaganda, apesar desta ser um veículo. As relações de trocas anteriormente referidas, também ocorrem entre o setor público e os usuários de serviços e produtos ofertados pelos governos. Nesse sentido, Kotler (1978) explica que as organizações públicas são aquelas que não almejam obter lucro, ainda que estejam ofertando e proporcionando o gozo de um serviço ou até mesmo produto. Desta forma, muito embora em alguns casos a relação ocorra de forma inconsciente, ela é imprescindível no setor público, pois o processo se dá pela relação iniciada por uma desistência, ou seja, quando as pessoas, no entendimento de Kotler (1978, p. 24), “adquirem alguma outra coisa em seu lugar [...] normalmente mais valiosa do que aquilo que se desistiu, o que explica a motivação da troca”.

Ao analisar as relações de troca, Froemming (2009), elege quatro principais tipos de organizações. E dentre elas encontram-se as organizações de bem-estar público, oriundas da atuação do Estado e seu papel na consecução dos interesses coletivos. Nessa relação pode-se destacar as prerrogativas e deveres inerentes a cada uma das partes. Por exemplo, embora do ponto de vista jurídico, os impostos não fiquem vinculados a uma determinada contraprestação, como as taxas para emissão de documentos e a tarifa paga na utilização do transporte público, há de outro lado, o dever legal do poder público de promover políticas públicas visando o equacionamento das necessidades coletivas tais como, mobilidade, saneamento, educação, moradia, saúde, dentre outros desdobramentos. Assim, de acordo com Froemming (2009, p. 13) “são estas organizações (de bem-estar-público) que constituirão o foco principal [...] em que a ênfase dar-se-á no Marketing do Setor Público”. Por conseguinte, as trocas não econômicas também resultam na troca de valor, do mesmo modo que a evolução dos estudos de marketing, contribuem para uma melhor aproximação do setor público, diante das necessidades e anseios sociais, como será analisado a partir da PNI.

1.3 Marketing social

Quando se está diante de ações cujo foco é um determinado grupo social, ou até mesmo o conjunto de crenças valores e costumes partilhados pela coletividade, o marketing social orienta um conjunto de ações sociais (FERREIRA, 2012). Segundo Formentini (2004, p. 185), o “termo marketing social foi utilizado pela primeira vez por Kotler e Zaltman no ano de 1971, visando descrever o uso das técnicas de marketing aplicadas a uma causa social, ideia ou comportamento”. Trata-se de promover a imagem da organização e não necessariamente o produto ou serviço ofertado, de forma que a relação mantida com o público, não fique restrita à troca comercial. Desta forma, busca-se demonstrar que a organização detém um papel social e portanto pode contribuir com o tratamento de determinadas demandas coletivas, como por exemplo fome, educação, assistência social, dentre outras.

A partir de uma relação duradoura entre a organização e seu público, pode-se desenvolver ações bem planejadas, adequadas às demandas urgentes e com propósitos de melhorar a qualidade de vida das pessoas em geral. Desta forma, conforme explica Formentini (2004, p.187), o objetivo principal do marketing social é “mudar o comportamento dos consumidores e de toda a sociedade, objetivando a melhoria e o bem-estar de todos”. Não obstante, a atenção deve voltar-se para a causa social e não no resultado que a aceitação da imagem da organização/instituição por si só pode gerar, diante das ações desenvolvidas (FERREIRA, 2012).

O marketing social supõe que se intervenha positivamente diante das lacunas originadas dos processos de exclusão. Não se trata unicamente de assegurar a existência de agentes sociais, mas promover efetivamente a aceitabilidade das propostas que sejam capazes de mudar comportamentos. Apesar de haver foco no cliente/usuário, o resultado almejado pode beneficiar um público ampliado, pois a tarefa principal é assegurar que uma determinada prática social seja aceita e disseminada pela sociedade (SCHIAVO, 1999, apud FORMENTINI, 2004). Por conseguinte, busca-se influenciar e transformar a ordem social, valendo-se para isso da equidade social e atendimento das garantias e direitos sociais da coletividade.

2 Resultados e discussão

A seguir será apresentado em linhas gerais, algumas das aplicações do Marketing Social na área de Gestão Pública de Saúde no Brasil. Para isso, serão analisadas as ações de prevenção, atenção e controle de doenças, cujo foco de interesse do marketing é o comportamento. O segundo tópico expõe a Campanha Nacional contra a Paralisia Infantil e a adoção do personagem Zé Gotinha, como

amostra dos esforços do Marketing Social patrocinado pelo Poder Público brasileiro nas últimas três décadas.

2.1 Marketing na saúde pública e a mudança de comportamento

Ao defender a expansão dos conceitos de marketing para ambas as organizações, incluindo aquelas de bem-estar público, Kotler (1978) elenca algumas questões a serem observadas. Inicialmente apresenta a relevância social do marketing na identificação das necessidades básicas que merecem balizamento. Não se trata de atingir reações induzidas, isso porque o objetivo é o firmamento voluntário de trocas de valores. Significa dizer que a reação buscada na outra parte não pode ser fruto de qualquer método ou preço. Em vez de uma tentativa coercitiva, o marketing antes de tudo deve selecionar mercados-alvo logo, observar as potencialidades e fraquezas de cada segmento, orientando-se para o usuário bem como, explorando os conceitos dos fatores que diretamente influenciam a adesão.

Um dos desafios das organizações públicas é o balizamento das demandas coletivas oriundas do acréscimo do consumo em geral. Com base em Kotler (1990, p. 566 apud FROEMMING, 2009, p. 15) “o aumento extraordinário das ofertas de bens particulares não tem sido acompanhado por aumento correspondente de bens públicos”. Isso faz com que se eleve a necessidade de serviços públicos. Explica Froemming (2009, p. 16), “a ironia é que, à medida que a sociedade acumula cada vez mais bens particulares, cada vez mais anseia por bens públicos: ar puro, cidades limpas, parques adequados, ruas seguras, estradas em boas condições, boas escolas e atendimento à saúde”. Baseando-se em Froemming (2009), o Marketing Social funda-se na realização de trocas sem fins lucrativos e compreende abordagens que vão desde o macro ao micro, respectivamente o desenvolvimento social e a mudança de comportamento do público.

Silva e Mazzon (2016), explicam que o marketing deve ser empregado quando há o desejo de mudar determinado comportamento diretamente relacionado com um programa e respectivo público-alvo. Em se tratando de promoção da saúde, as propostas não devem focar tão somente na educação e sensibilização, porquanto é a consciência do indivíduo que precisa ser convertida e alinhada com uma proposta de mudança social.

Embora recomendado para o desenvolvimento de campanhas sociais, o marketing não exclui a concepção de programas. O processo deve abranger a adesão da coletividade para com as metas definidas, os níveis de investimentos e o período de tempo necessário para a obtenção dos resultados

pretendidos. Em sendo uma aplicação do marketing, o Marketing Social tem como finalidade promover mudanças de comportamento que sejam efetivas. Ao contrário do que se pode imaginar, não é suficiente o mero fornecimento de ideias e informações pois se assim fosse, a educação e a promoção seriam suficientes. Sendo assim, avalia-se ao mesmo tempo as razões que levam os sujeitos a desenvolver determinado comportamento que resulte em benefício da saúde, cujo contexto é obter melhorias na qualidade de vida de modo geral.

Em se tratando de ações na área da saúde, os empenhos estão voltados para:

[...] reduzir o uso do cigarro; aumentar a atividade física; melhorar a nutrição; baixar o risco de AVC (acidente vascular cerebral); evitar ataques cardíacos; controlar o vírus HIV/Aids; ajudar no controle de diabetes; evitar doenças contagiosas; reduzir o uso de seringas de droga contaminadas; evitar deficiências de nascença; reduzir o câncer de pele; melhorar a saúde bucal; detectar precocemente o câncer de mama e de colo de útero; evitar gravidez na adolescência; e atingir outras questões de saúde semelhantes, amparados em mudanças de comportamento individuais (FROEMMING 2009, p. 59).

Assim, a aplicação do marketing na saúde envolve o alcance de resultados em distintas situações, do mesmo modo que as ações e os esforços não se restringem à comunicação e divulgação das políticas públicas empregadas no saneamento dos problemas sanitários. Diferente, almeja-se a mudança de comportamento dos indivíduos, para então ocorrer a efetividade dos programas públicos. Isso porque, de acordo com Kotler e Lee (2008), em algumas situações o público precisa mudar sua rotina, dispensar e reservar tempo para determinada atividade, incrementar novos hábitos no seu cotidiano, dentre outras questões. Por essa razão, o maior dos esforços do marketing na saúde pública está em conseguir apresentar benefícios reais, no entanto, neste caso nem sempre encontram-se presentes em tempo real ou mesmo em curto e longo prazo. A tarefa, portanto, não é somente a reprodução da saúde como um bem intangível, importante e indispensável a todos os seres humanos, mas a concepção de que é ao mesmo tempo, propriedade pública e privada assim como, o seu cuidado uma necessidade particular e coletiva.

As campanhas sem dúvida são veículos indispensáveis na promoção da saúde com base na mudança de comportamentos. Sendo assim, Kotler e Lee (2008) explicam que os objetivos estabelecidos representam o primeiro estágio de uma campanha e devem ser mensuráveis, fixar metas de desempenho, ter clareza e ser amplamente divulgados para que se tornem conhecidos entre os interessados. O segundo estágio compreende a própria mudança social. Alguns critérios no entanto, precisam ser observados, tais como a concepção de que se trata de um fenômeno coletivo e por sua vez exige a desorganização de uma situação anterior, bem como que a melhoria resulte de uma mudança, e ao ser combinada com uma proposta de progresso, permita alcançar melhores condições de vida. De acordo ainda com Kotler e Lee (2008), o terceiro estágio compreende a definição do

público alvo com base em informações demográficas do problema social, resistências e mudanças de hábitos almejados, receptividade e prontidão. Por fim, o quarto estágio envolve o posicionamento adotado ao se dirigir os benefícios para o público-alvo. Em face disso, explicam Silva e Mazzon (2016), que a tarefa é persuadir no consciente do indivíduo, apresentando os benefícios da mudança, fazendo-o refletir a respeito, de modo que os benefícios sejam mais atrativos do que a concorrência em sua mente.

3.2 O personagem Zé Gotinha

De acordo com o MS, (BRASIL, 2016), o Zé Gotinha é um personagem criado pelo publicitário Darlan Rosa, para protagonizar a campanha brasileira de vacinação contra o vírus do Poliomielite, iniciada no ano de 1986. O nome atribuído a figura do Zé Gotinha foi fruto de um concurso que envolveu os alunos de escolas de todo o Brasil. A proposta inicial era tornar as campanhas de vacinação mais atraentes para as crianças. Segundo ainda o MS, (BRASIL, 2016), o país está livre de casos da doença desde 1990 e em 1994 foi certificado pela Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) como área de livre circulação do Poli vírus Selvagem. Na maioria dos casos a criança que contrai a Poliomielite sofre com sérias lesões, que afetam o sistema nervoso e resultam na paralisia dos membros inferiores.

No que se refere ao desenvolvimento das campanhas de vacinação, organizadas com o intuito de erradicar os casos de Poliomielite, pode-se verificar que a estratégia alcançou os objetivos. No entanto, assim como originou-se em meio aos surtos de epidemias registrados no Brasil no final da década de 70 e início dos anos 80, além de buscar a erradicação da doença, a campanha almejava a aceitação do uso da vacina em nível nacional. Sendo assim, o Zé Gotinha foi um marco para as trocas no contexto da saúde pública brasileira. A respeito de tudo, contribuiu com o desempenho das campanhas por meio de um novo método de relacionamento com os cidadãos. Ou seja, os pais das crianças também foram alvo dos esforços do marketing adotado, cuja mudança almejada valeu-se da introdução de informações mediante uma visão orientada, de que a vacina era indispensável para a boa saúde dos filhos, pois os preveniria da paralisia infantil. Tomando como base o que explicam Silva e Mazzon (2016), pode-se verificar que esse processo buscou encorajar mudanças positivas nos indivíduos, provendo-lhes benefícios, no caso a erradicação e proteção das crianças contra uma doença que avançava de forma vertiginosa em todo o Brasil.

O caso do Zé Gotinha, conforme proposto no tema do presente estudo, serve de crítica ao nível diagnóstico do marketing, cuja a função compreende, de acordo com Silva e Mazzon (2016), a análise do mercado social no intuito de se tomar conhecimento dos problemas sociais. Isso porque, assim como a Poliomielite, outras moléstias acometeram a população brasileira ao longo dos anos sem que, entretanto, o poder público estivesse preparado para enfrentar os surtos assim como, o desenho de propostas careadas de benefícios ao público-alvo. Se, quando criado, o personagem Zé Gotinha era visto como uma estratégia que contribuiria com o sucesso da campanha, passados 26 anos, a meta deixou de ter como alvo unicamente os indicadores epidemiológicos, pois incorporou a mudança de comportamento dos pais e responsáveis pelas crianças, cuja a idade se enquadra na faixa de vacinação.

O vídeo elaborado para a campanha do ano de 2015, traz na parte musical afirmações como “você vai cuidar de mim, você vai me proteger, me levar para vacinar, você vai me ver crescer, com você vou aprender a me lembrar de vacinar” (BRASIL, 2016a). Na parte inicial do videoclipe é dado ênfase às crianças, com base na transmissão de mensagens de bem-estar, felicidade e cuidado, e então ao final quando passados mais de 1/6 do tempo da chamada, é que os pais e responsáveis são convocados para a campanha. Antes ainda, a figura animada do Zé Gotinha conduz o veículo que leva um menino até a Unidade Básica de Saúde (UBS) para receber a gotinha e como um processo mágico-imaginário assume ao final a figura paterna, representando assim o dever da família e do poder público em assegurar o pleno direito à vida e à saúde das crianças.

Ao analisar a trajetória do Zé Gotinha, Rocha (2003) discute a comunicação em saúde como fator importante na transformação de realidades e ao mesmo tempo indaga a questão da deseducação, ao levar em conta as ordens empregadas, tais como “vacine seu filho!; elimine criadouros de mosquitos!; beba água limpa!; não tome banho de rio! e Faça o exame preventivo do colo do útero! Na maioria das vezes, sem oferecer a contrapartida necessária para que a prática pretendida se concretize” (p. 804). A partir dessa observação é possível identificar a diferença entre comunicar tão somente e comunicar de tal maneira que seja possível promover mudanças junto ao público-alvo. Do mesmo modo que essas mudanças ocorram preferencialmente de forma espontânea e não de forma coercitiva, sintetizando assim, o que é o propósito do Marketing Social nas organizações públicas, ou seja promover mudanças de comportamento, mediante relações de troca.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar brevemente, o surgimento do marketing, as aplicações iniciais e o seu emprego no Brasil, que de acordo com Richers (2000), ocorreu inicialmente pelo curso de Administração de Empresas da FGV, em meados da década de 50. Verificou-se que o Marketing Público ainda é um conceito em construção em face da teoria geral do marketing. Do mesmo modo, é por meio do Marketing Social que se operam as ações que visam a promoção de causas de interesse coletivo, apesar de também ser uma abordagem relativamente recente. Sobretudo, viu-se que o processo de fortalecimento de ideias decorrentes das relações de troca, assim como as mudanças no comportamento social, ocorrem por meio de um processo social, necessariamente fundado na proposta de mudança de comportamentos que demonstrem resultar no bem estar particular e coletivo.

As relações de troca também foram objeto de estudo, inicialmente na teoria do marketing e quando da discussão e análise, a partir das políticas públicas de prevenção, atenção e controle em saúde. O caso analisado foi a campanha nacional de vacinação contra a vírus da Poliomielite, causador da paralisia infantil e a criação do personagem Zé Gotinha, símbolo do programa.

Em que pese o alcance da erradicação, viu-se que as metodologias e meios empregados nas campanhas, por vezes carecem de elucidação da contrapartida, no caso do bem-saúde. Ao mesmo tempo, a criação da campanha que se deu diante de um cenário de epidemia, pelo qual passava o Brasil entre as décadas de 70 e 80, porquanto aponta a necessidade de um maior aprofundamento em torno do marketing aplicado ao setor público.

Desta forma, a implementação de ações que busquem a adoção de novas crenças, atitudes e valores junto ao público-alvo, é um processo que precisa ser implementado não apenas em situações de calamidades, como epidemias, mas de forma permanente, mediante condições que assegurem o bem-estar social e o desenvolvimento de pessoas. Diante disso, o marketing e suas aplicações na saúde pública é tema que precisa ser objeto de estudos mais aprofundados pela literatura, em especial o marketing social, não sendo a intenção desta análise resumir ou limitar tal abordagem.

REFERÊNCIAS

AJZENTAL, Alberto. **História do pensamento em Marketing**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARBOSA, Livia. **Sociedade de consumo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Programa Nacional de Imunizações (PNI): 40 anos**. Disponível em: <

http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_nacional_imunizacoes_pni40.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Campanha nacional de Vacinação Contra a paralisia infantil**: filme oficial 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=r295QjyoGDE>>. Acesso em 22 ago.2016a.

COBRA, Marcos. **Plano estratégico de Marketing**. São Paulo: Atlas, 1989.

DIAS, Sergio Roberto. et al. **Gestão de Marketing**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA, Adriana R. Marketing social responsável. **Revista Panorama**, n. 3, p. 1-5, ago. 2012.

FORMENTINI, Marcia. Responsabilidade social e marketing social: transformando conceitos e práticas. **Desenvolvimento em questão**, v. 2, n. 3, p. 179-189, jan./jun. 2004.

FROEMMING, Lourdes Marlene Seide. Marketing institucional. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

_____. **Marketing público**. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.

KOTLER, Philip. LEE, Nancy. **Marketing do setor público**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

_____. Philip. **Marketing para as organizações que não visam lucro**. São Paulo: Atlas, 1978.

_____. **Marketing**. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. **Marketing para o século XXI**: como criar, conquistar e dominar mercados. 10. ed. São Paulo: Futura, 2001.

RICHERS, Raimar. **Marketing**: uma visão brasileira. São Paulo: Negócio Editora, 2000.

ROCHA, Cristina Maria Vieira. Comunicação social e vacinação. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 10, p.795-806, 2003.

SILVA, Edson Coutinho; MAZZON, José Afonso. Plano de Marketing social para a promoção da saúde: desenvolvimento de políticas de saúde pública orientada ao “cliente”. **Revista Brasileira de Marketing**, v.15, n. 2, p.164-176, abr./jun. 2016.

TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

URDAN, André Torres; URDAN, Flávio Torres. **Marketing estratégico no Brasil**: teoria e aplicações. São Paulo: Atlas, 2010.

MODELOS DE REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA APLICADOS A INDICADORES DE AMBIENTE E SAÚDE NAS MICRORREGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL

Alexandre Luiz Schäffer¹⁶⁷

Danilo Epaminondas Martins e Martins¹⁶⁸

Franciele Oliveira Castro¹⁶⁹

Erikson Kaszubowski¹⁷⁰

Iara Denise Endruweit Battisti¹⁷¹

RESUMO

Nas discussões sobre a relação entre saúde e ambiente, é afirmado que as modificações ambientais influenciam diretamente na qualidade de vida das pessoas. Em razão disto, é necessário estruturar um sistema de indicadores para avaliar as condições ambientais, possibilitando uma síntese das condições existentes. Assim, o objetivo deste estudo foi construir e analisar indicadores de saúde ambiental para as microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul (RS), denominadas como Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), verificando a associação entre desfechos de morbidades e mortalidades, utilizando-se de preditores demográficos, socioeconômicos e de cobertura por serviços de saúde e saneamento, os quais poderão servir como monitoramento de agravos a saúde relacionada ao meio. Utilizaram-se modelos de regressão linear múltipla para a análise estatística dos dados. Ajustaram-se quatro modelos com os seguintes desfechos: coeficientes de morbidade e mortalidade para doenças infecciosas e parasitárias e, coeficientes de morbidade e mortalidade para doenças diarreicas e gastroenterite. Conclui-se que após o ajuste dos modelos estatísticos as análises mostraram a aplicabilidade das técnicas de modelagem ao investigar relações entre indicadores de saúde e ambiente.

Palavras-chave: COREDE. Morbidades. Mortalidades. Regressão linear. Saúde ambiental.

Introdução

Os problemas ambientais têm gerado grandes impactos sobre a saúde e a qualidade de vida das pessoas, estando cada vez mais presente a relação saúde e ambiente (PHILIPPI, 2005). Heller (1998) afirma que um ambiente alterado atua como fator determinante nos agravos à saúde,

¹⁶⁷ Mestrando em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis. Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo/RS, e-mail: alexandreluiz1992@hotmail.com.

¹⁶⁸ Mestrando em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis. Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo/RS, e-mail: epaminondasmartins@hotmail.com.

¹⁶⁹ Acadêmica do curso de Engenharia Ambiental. Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo/RS, e-mail: francieleoliveiracastro@hotmail.com.

¹⁷⁰ Doutor em Psicologia. Professor, colaborador do projeto. Universidade Federal de Santa Catarina, Campus Florianópolis/SC, e-mail: erikson@uffs.edu.br.

¹⁷¹ Doutora em Epidemiologia. Professora, colaboradora do projeto. Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo/RS, e-mail: iara.battisti@uffs.edu.br.

evidenciando que os efeitos decorrentes da degradação ambiental implicam em impactos negativos sobre a vida do homem.

No decorrer da história, é notória a relação entre a saúde das pessoas e o acesso ao saneamento (ANDREAZZI et al., 2007). De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), aproximadamente um terço das doenças que atingem as populações originam-se de fatores ambientais (CASTRO et al., 2003). Em países em desenvolvimento, estima-se que 25% de todos os óbitos possam ser atribuídos ao meio ambiente, afetando consideravelmente crianças de 0 a 14 anos. Contudo, em países desenvolvidos, esta representação alcança patamares de 17% (FRANCO NETTO et al. 2009).

Heller (2005) indica em seus estudos que o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e as condições de higiene inadequadas estão diretamente relacionados a 88% das doenças relacionadas à transmissão feco-oral. No continente americano, a Saúde Ambiental estava associada exclusivamente ao saneamento e a qualidade da água. Aos poucos, questões envolvendo poluição química, pobreza, e condições psicossociais foram incorporadas na elaboração de políticas públicas, de modo a garantir maior expectativa de vida saudável para as gerações atuais e futuras (MAGALHÃES, 2003).

De acordo com Franco Netto et al. (2009), determinantes ambientais não agem isoladamente, apresentando-se combinados com fatores sociais através de efeitos diretos, mediados e modulados, ao ponto em que resultam em diferentes combinações e sobreposições de exposições, riscos e efeitos sobre a saúde das pessoas. Neste cenário, é evidente a necessidade de pesquisas que abordem a relação entre saúde e ambiente, uma vez que, em locais poluídos, existem diversos agentes patogênicos.

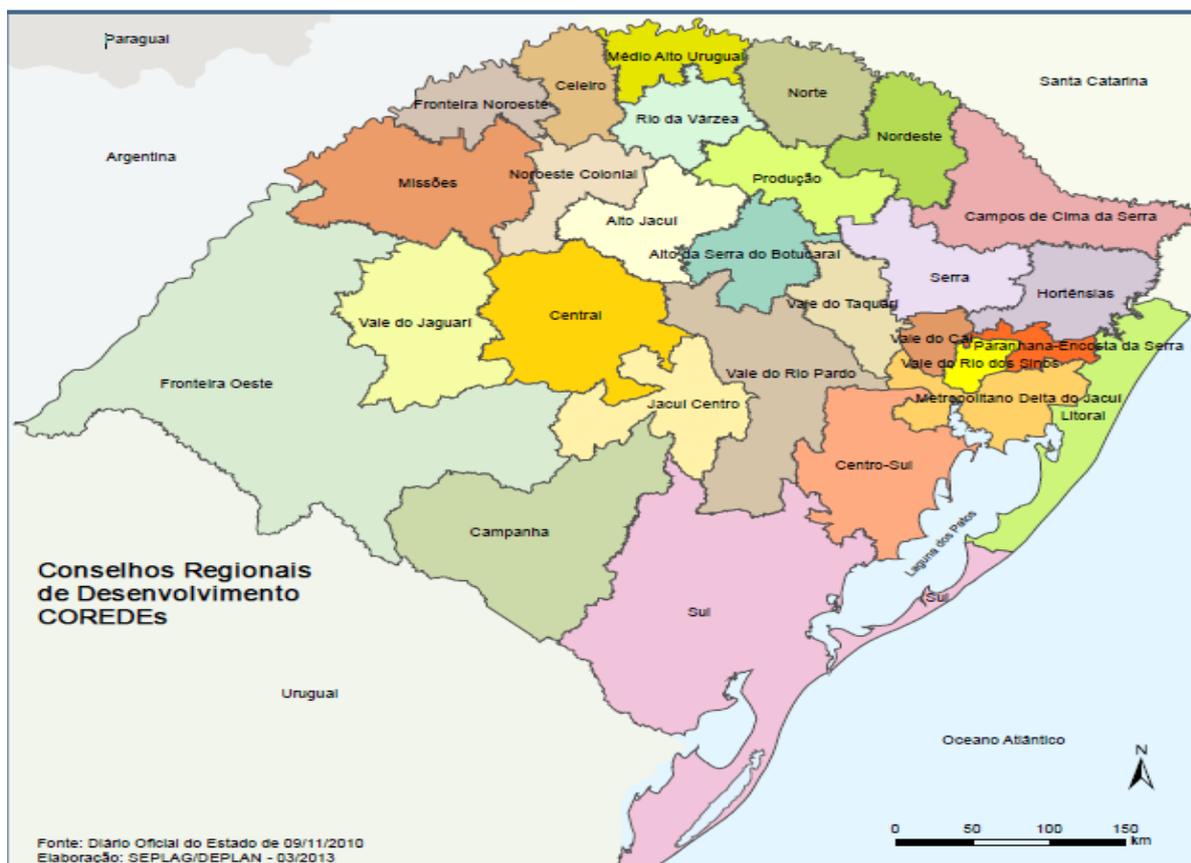
Através de técnicas estatísticas, pode-se verificar a relação de morbidades e mortalidades com os mais diversos preditores ambientais. Com o objetivo de verificar a associação entre indicadores de ambiente e saúde das microrregiões do Rio Grande do Sul (COREDEs), este trabalho utilizou a metodologia de modelos de regressão linear múltipla, indicando uma possível associação entre desfechos de morbidades e mortalidades relacionados aos mais diversos preditores de saúde ambiental relacionados ao meio ambiente.

1. Metodologia

1.1. Microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul (RS)

Foi realizada a coleta e organização dos dados referente às microrregiões do Rio Grande do Sul (RS). Atualmente, o Estado do RS constitui-se de 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), os quais podem ser observados na Figura 1.

Figura 1: Distribuição dos COREDES no Estado do RS



Fonte: ATLAS, 2013 (<http://www.scp.rs.gov.br/atlas>).

No Quadro 1 apresentam-se os COREDES com respectivos números de municípios e habitantes que os compõem.

Quadro 1: Número de municípios por COREDE, Região Funcional e respectivo número de habitantes em 2010

REGIÃO FUNCIONAL	COREDE	Nº MUNICÍPIOS	Nº HABITANTES
RF 1	Centro Sul	17	253.461
	Paranhana Encosta da Serra	10	204.908
	Vale do Caí	19	169.580
	Vale do Rio dos Sinos	14	1.290.491
	Metropolitano Delta do Jacuí	10	2.420.262
RF 2	Vale do Rio Pardo	23	418.141
	Vale do Taquari	36	327.723
RF 3	Hortênsias	07	126.985
	Serra	32	862.305
	Campos de Cima da Serra	10	98.018
RF 4	Litoral	21	296.083
RF 5	Sul	22	843.206
RF 6	Campanha	07	216.269
	Fronteira oeste	13	530.150
RF 7	Fronteira Noroeste	20	198.861
	Missões	25	248.016
	Noroeste Colonial	11	166.599
	Celeiro	21	141.482
RF 8	Alto Jacuí	14	155.264
	Central	19	391.633
	Jacuí Centro	07	143.340
	Vale do Jaguarí	09	117.250
RF 9	Médio Alto Uruguai	22	148.403
	Nordeste	19	126.872
	Norte	32	221.418
	Produção	21	338049
	Alto da Serra do Botucaraí	16	103.979
	Rio da Várzea	20	130.548

Fonte: dados coletados em ATLAS, 2013 (www.atlasbrasil.org.br) e IBGE (www.ibge.gov.br).

Os dados apresentados no Quadro 1 referem-se ao número de municípios que compõem cada COREDE de acordo com Atlas (2013). Ainda, os dados referentes a população originam-se das informações do Censo Demográfico (2010) do IBGE.

1.2. Coleta de dados e indicadores nos sistemas de informação

Os indicadores de saúde ambiental representam os efeitos da deficiência do saneamento básico sobre a saúde humana, bem como, consideram-se como ferramentas para a orientação de programas e planos para a alocação de recursos importantes, tais como os de saneamento básico (COSTA et al. 2005).

Para a elaboração dos indicadores de saúde ambiental deste estudo, utilizaram-se os sistemas de informação apresentados no Quadro 2.

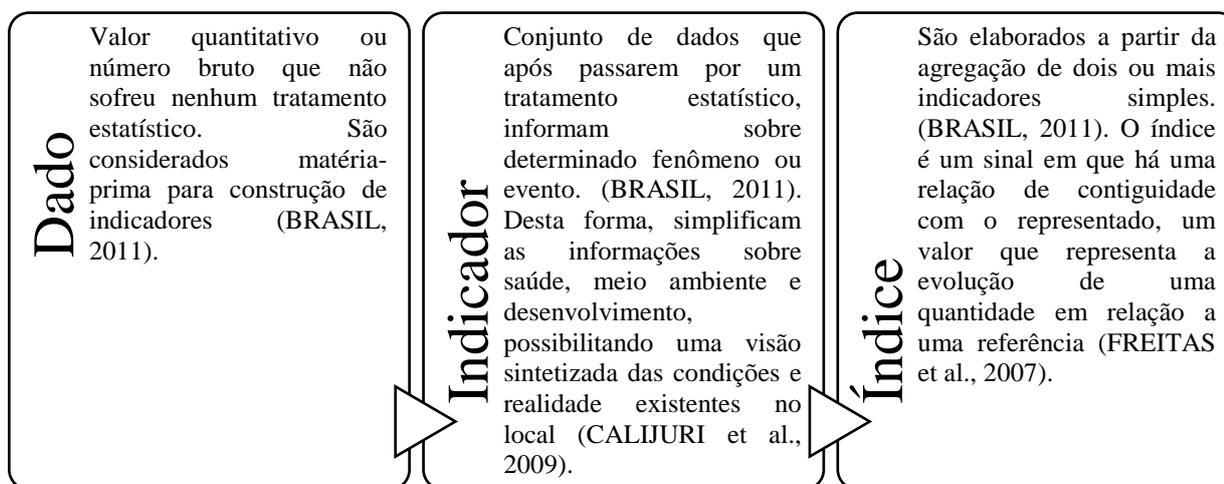
Quadro 2: Sistemas de informação utilizados neste estudo

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	SIGLA	ENDEREÇO
Departamento de Informática do SUS	DATASUS	www.datasus.gov.br
Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013	ATLAS BRASIL	www.atlasbrasil.org.br

Fonte: elaborado pelo autor.

Para a construção dos indicadores de saúde ambiental, inicialmente há a necessidade de se conhecer sua estrutura de formação. A Figura 2 apresenta a definição de dado, indicador e índice.

Figura 2 - Etapas para construção de indicadores



Fonte: elaborado pelo autor. Dados extraídos de Brasil (2011), Calijuri (2009) e Freitas (2007).

Neste contexto, algumas das informações pesquisadas nos sistemas de informação estão disponíveis na forma de dados brutos (em valores absolutos), sendo necessário o cálculo de seu respectivo indicador. Na sequência exemplifica-se o cálculo para o indicador taxa de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias:

$$INDICADOR = \frac{n^{\circ}decasos}{n^{\circ}totaldehabitantes} \times 1000$$

No Quadro 3 apresentam-se os preditores utilizados neste estudo, bem como sua descrição de acordo com o sistema de informação utilizado.

Quadro 3: Preditores utilizados para os desfechos morbidades e mortalidades por doenças infecciosas e parasitárias e por enfermidades diarreicas e gastroenterite

	TIPO DADO	DESCRIÇÃO DE ACORDO COM O SISTEMA DE INFORMAÇÃO	PERÍODO	FONTE
Indicadores demográficos	Densidade por domicílio	Porcentagem de pessoas que vivem em domicílios com densidade superior a 2, dada pela razão entre o total de moradores do domicílio e o número total de cômodos, excluídos os banheiros e mais um cômodo destinado a cozinha.	1991 2000 2010	ATLAS BRASIL
	Expectativa de vida ao nascer	Expectativa de anos de vida de uma pessoa nascida no ano de referencia supondo que as taxas de mortalidade por idade estimadas para anos anteriores se mantivessem constantes nos anos posteriores.	1991 2000 2010	ATLAS BRASIL
Indicadores socioeconômicos	PIB per capita	Valor do PIB municipal per capita, calculado como sendo o PIB municipal do ano dividido pela população do mesmo ano. Os valores são apresentados em reais correntes, não sendo aplicado nenhum deflator ou fator de correção.	1991 2000 2010	DATASUS
	Taxa de Desemprego de 16 anos ou mais	Proporção (%) da população residente economicamente ativa de 16 anos e mais que se encontra sem trabalho na semana de referência, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.	1991 2000 2010	DATASUS
	Porcentagem de pessoas acima de 18 anos desocupadas	Corresponde ao percentual da população economicamente ativa nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data desta pesquisa	2000 2010	ATLAS BRASIL
	Porcentagem de pessoas vulneráveis à pobreza	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a ½ salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	2000 2010	ATLAS BRASIL

	Taxa de analfabetismo	Percentual de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.	1991 2000 2010	DATASUS
Indicadores de cobertura por serviços de saúde e saneamento	Ausência de coleta de resíduo sólido na área urbana	Razão entre a população que vive em domicílios sem coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo é realizada diretamente por empresa pública ou privada, e quando o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta por prestadora do serviço. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes localizados em área urbana.	2000 2010	ATLAS BRASIL
	Porcentagem da população com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica, e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	2000 2010	ATLAS BRASIL
	Taxa de internações hospitalares	Quantidade de internações pagas no período, não considerando as de prorrogação (longa permanência). Este é um valor aproximado das internações, pois as transferências e reinternações estão aqui computadas, inclusive a dos crônicos e psiquiátricos que ultrapassaram o período máximo permitido.	1995 a 2015	DATASUS

Fonte: elaborado pelo autor.

Todos os indicadores foram organizados em planilha do LibreOffice Calc para posterior análise estatística.

1.3. Técnicas de modelagem estatística tradicional

Os modelos de regressão tradicionais baseiam-se na suposição de que os indivíduos em estudo são independentes entre si (BARROS, 2001). Isso significa que um indivíduo apresentar determinada doença de interesse para uma pesquisa não altera a probabilidade de qualquer outro indivíduo do grupo apresentar a mesma doença.

Para Ferrão (2003), os modelos de regressão são técnicas estatísticas utilizadas para investigar a relação existente entre as variáveis abordadas no estudo. Chama-se y a variável desfecho e x a variável preditora. A equação a seguir pode ser definida como um modelo de regressão linear simples ou univariado:

$$\hat{y}_i = \alpha + \beta x_i + \varepsilon_i$$

onde:

$$\varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$$

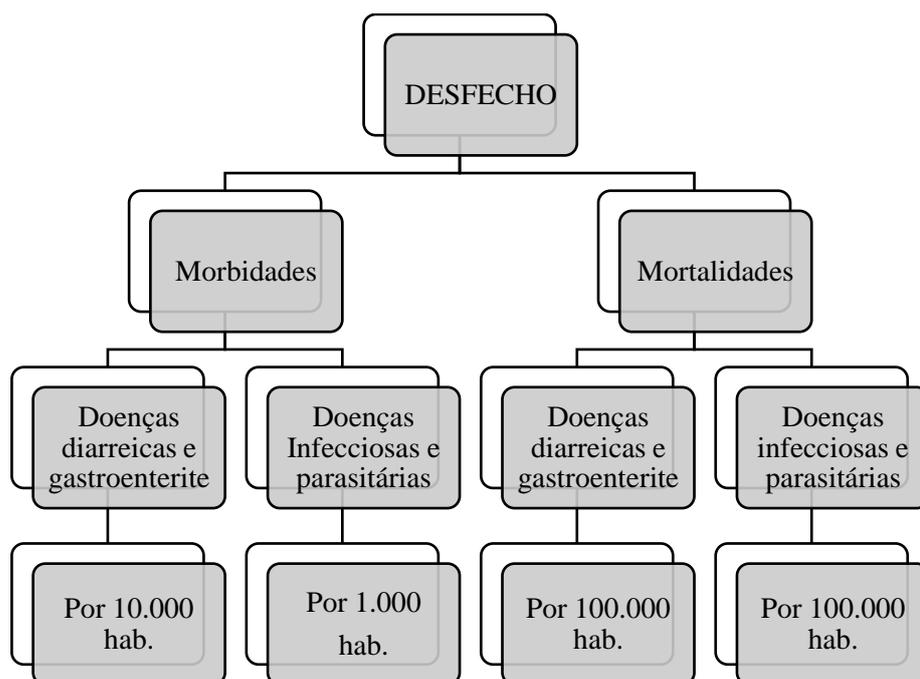
Ou seja, ε_i são erros aleatórios de uma população normal, com média 0 e variância constante.

Por outro lado, no modelo de regressão linear múltipla, insere-se dois ou mais coeficientes de inclinação, acompanhado de diferentes variáveis preditoras, podendo ser expresso como:

$$\hat{y}_i = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_p x_{pi} + \varepsilon_i$$

Por fim, buscou-se desenvolver modelos estatísticos que descrevessem o comportamento dos preditores de morbidades e mortalidades para as doenças diarreicas e gastroenterite, bem como, para as doenças infecciosas e parasitárias das microrregiões do Estado do RS. Na Figura 3 são apresentados os desfechos utilizados neste estudo, adotando-se a metodologia de regressão linear múltipla.

Figura 3 - Desfechos dos modelos de regressão linear múltipla



Fonte: elaborado pelo autor.

Com o auxílio do software estatístico R (3.3.3), através da técnica *stepwise* escolheram-se os preditores adequados para cada desfecho analisado. De acordo com Santos (2016), a técnica *stepwise* é uma ferramenta utilizada nos estágios exploratórios da construção de modelos para identificar um subconjunto útil de preditores. Por sua vez, os preditores que apresentam grande quantidade de dados faltantes, excluem-se automaticamente do estudo. Por fim, elaboraram-se os modelos de regressão linear múltipla com variáveis preditoras significativas aos modelos propostos.

2. Resultados e discussões

Nesta seção serão apresentados os desfechos analisados neste estudo, bem como os respectivos preditores significativos aos modelos propostos.

2.1. Coeficiente de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias por 1.000 habitantes

Para o desfecho morbidade por doenças infecciosas e parasitárias, através da técnica *Stepwise*, o modelo compreendeu-se das seguintes variáveis preditoras: ano, microrregiões do RS (COREDES), porcentagem da população com banheiro e água encanada, porcentagem da população com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados e IDHM (Tabela 1).

Tabela 1: Regressão linear multivariada entre morbidade por doenças infecciosas e parasitárias e preditores de saúde ambiental para os COREDES do RS, em 2000 e 2010

R ²	Intercepto	Variáveis que permaneceram no modelo	Coef. β	Erro Padrão
0,2154	579,95±97,83	Ano	-0,29	0,05
		Microrregiões do RS	-	-
		Porcentagem da população com banheiro e água encanada	-0,056	0,027
		Porcentagem da população com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	-0,12	0,05
		IDHM	11,91	4,55

Com base nos dados apresentados na Tabela 1, observa-se que, a variável preditora ano, indica que de 2000 para 2010 houve diminuição de 0,29 casos a cada 1.000 habitantes no coeficiente de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias. Verificou-se um decréscimo de 0,056 casos e 0,12 casos a cada 1.000 habitantes no coeficiente de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias para cada ponto percentual a mais de população com banheiro, água encanada, abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados, respectivamente. De acordo com Souza (2007) o saneamento assume ações para a melhoria da saúde e da qualidade ambiental, pois colabora para higienização do ambiente e erradicação de doenças.

As variáveis categoriais microrregiões apresentaram diferença significativa entre os COREDES quando relacionadas ao coeficiente de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias. No ano de 2010 a variável preditora IDHM mostra uma contribuição de 11,91 casos no coeficiente de morbidade por doenças infecciosas e parasitárias a cada 1.000 habitantes nas microrregiões do Estado do RS.

2.2. Coeficiente de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias por 100.000 habitantes

O modelo final selecionado pela técnica *Stepwise* para o desfecho mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias, incluiu-se das variáveis: ano, porcentagem de pessoas acima de 18 anos desocupadas, densidade por domicílios e expectativa de vida ao nascer (Tabela 2).

Tabela 2: Regressão linear multivariada entre o coeficiente de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias e preditores de saúde ambiental para os COREDES do RS, anos 2000 e 2010

R ²	Intercepto	Variáveis que permaneceram no modelo	Coef. β	Erro Padrão
0,054	-1,706 \pm 392	Ano	0,84	0,2
		Porcentagem de pessoas acima de 18 anos desocupadas	0,55	0,2
		Densidade por Domicílio	0,38	0,1
		Expectativa de Vida ao Nascer	1,35	0,5

Como observado na Tabela 2, o coeficiente de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias a cada 100.000 pessoas residentes nas microrregiões do Estado do RS apresentou uma contribuição de 0,84 casos considerando a variável preditora ano. Este fato pode estar relacionado à maior acessibilidade da população as condições de saneamento ao longo dos anos. Segundo os dados do IBGE, em 2000, 47,8% dos municípios brasileiros não possuíam coleta de esgoto. Apenas no ano de 2007 instituiu-se a Lei nº. 11.445 referente ao Plano Municipal de Saneamento Básico, ocasionando com isto, uma possível redução da categoria de doenças relacionadas ao saneamento básico inadequado.

2.3. Coeficiente de mortalidade por doenças diarreicas e gastroenterite por 100.000 habitantes

Para o desfecho mortalidade por doenças diarreicas e gastroenterite, o modelo final escolhido pela estratégia *stepwise* foi composto pelas variáveis ano e porcentagem de pessoas vulneráveis a pobreza (Tabela 3).

Tabela 3: Regressão linear multivariada entre a mortalidade por doenças diarreicas e gastroenterite e preditores de saúde ambiental para os COREDES do RS, anos 2000 e 2010

R ²	Intercepto	Variáveis que permaneceram no modelo	Coef. β	Desvio Padrão
		Ano	0,18	0,06
0,01	367,27±123,4	Porcentagem de pessoas vulneráveis a pobreza	0,04	0,01749

Verifica-se um aumento de 0,18 casos por 100.000 habitantes no coeficiente de mortalidade por doenças diarreicas e gastroenterite no ano de 2010. A cada ponto porcentual na porcentagem de pessoas vulneráveis a pobreza há uma contribuição de 0,04 casos por 100.000 habitantes na taxa de mortalidade por doenças diarreica e gastroenterite. Nas cidades dos países mais pobres, o processo de urbanização e infraestrutura não acompanha o crescimento demográfico, deixando a população empobrecida e distante de benefícios resultantes do saneamento básico (SILVA, 2008).

2.4. Coeficiente de morbidade por doenças diarreicas e gastroenterite por 10.000 habitantes

Através da estratégia *stepwise*, o modelo que descreve o coeficiente de morbidade por enfermidades diarreicas e gastroenterite, compôs-se de apenas o preditor expectativa de vida ao nascer (Tabela 4).

Tabela 4: Regressão linear multivariada entre a morbidade por doenças diarreicas e gastroenterite e preditores de saúde ambiental para os COREDES do RS, anos 2000 e 2010

R ²	Intercepto	Variáveis que permaneceram no modelo	Coef β	Desvio Padrão
0,0053	-48,29±23,75	Expectativa de vida ao nascer	0,72	0,32

Observa-se na Tabela 4 que o preditor expectativa de vida ao nascer apresentou-se como significativo ao modelo, indicando uma contribuição de 0,72 casos no coeficiente de morbidade por doenças diarreicas e gastroenterite para as microrregiões do RS nos anos 2000 e 2010.

Conclusões

As análises mostraram a aplicabilidade da técnica de regressão linear múltipla ao investigar relações entre indicadores de saúde e ambiente, sendo esta a maior contribuição do estudo. A carência por indicadores recentes e a falta de dados nos sistemas de informação disponíveis, considerou-se como um dos problemas enfrentados no desenvolvimento desta pesquisa.

Agradecimentos

A FAPERGS e UFFS.

Referências bibliográficas

ANDREAZZI, M. A. R.; BARCELLOS, C.; HACON, S. **Velhos indicadores para novos problemas: a relação entre saneamento e saúde.** Revista Panamericana de Salud Publica, Washington, v. 22, n. 3, p. 211–17, 2007.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas>>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

BARROS, A. J. D. **Modelos multinível: primeiros passos.** Universidade de Pelotas: Departamento de Medicina Social. Faculdade de Medicina. Janeiro de 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Diretrizes de educação em saúde visando à promoção da saúde: documento base – documento I.** Brasília: Funasa, 2007. 70p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. **Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores.** Brasília: Ministério da Saúde, 2011. 124p.

BRASIL. **Lei 11.445.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Publicado no DOU de 8.1.2007 e retificado no DOU de 11.1, 2007.

CASTRO, A. G.; DUARTE, A.; SANTOS, T. R. **O Ambiente e a Saúde.** Lisboa. Instituto Piaget, 2003. 435 p.

CALIJURI, M. L.; SANTIAGO A. F.; CAMARGO R. A.; MOREIRA NETO, R. F.

Estudo de indicadores de saúde ambiental e de saneamento em cidade do Norte do Brasil. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 19-28, 2009.

COSTA, S. S. da et al. **Indicadores epidemiológicos aplicáveis a estudos sobre a associação entre saneamento e saúde de base municipal.** Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 118- 127, 2005.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS (DATASUS). Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 18 de Fevereiro de 2016.

FERRÃO, M. E. **Introdução aos modelos de regressão multinível em educação.** Campinas/SP: Komedi, 2003.

FRANCO NETTO, G. et. al. **Impactos socioambientais na situação de saúde da população brasileira: estudo de indicadores relacionados ao saneamento ambiental inadequado.** Revista Tempus Actas em Saúde Coletiva, Brasília, v. 4, n. 4, p. 53-71, 2009.

FREITAS, C. M. de; OLIVEIRA, S. G. de; SCHÜTZ, G. E.; FREITAS, M. B. **Abordagem ecossistêmica para o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade ambiental e de saúde - região do médio Paraíba, Rio de Janeiro.** Relatório Técnico-científico, Rio de Janeiro, 2007.

HELLER, L. **Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 73-84, 1998.

HELLER, L., NASCIMENTO, N. O. **Pesquisa e desenvolvimento na área de saneamento no Brasil: necessidades e tendências.** Eng. sanit. ambient. Vol. 10, Nº 1, p. 24-35, jan/mar 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de população e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2008.

MAGALHÃES CÂMARA, V. **Considerações sobre o uso da epidemiologia nos estudos em saúde ambiental.** Rev. bras. epidemiol, v. 6, n. 2, 2003.

MEDRONHO, R. A. et al. **Epidemiologia.** São Paulo: Atheneu, 2 edição, 2007. 790 p.

PHILIPPI Jr, A.; MALHEIROS, T. F. Saneamento e saúde pública: integrando homem e ambiente. Cap. 1. p. 3-31. In: PHILIPPI Jr., Arlindo. **Saneamento, saúde e Ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável.** Barueri, SP: Manole, 2005. Cap. 1, p. 3- 31.

Silva, L. D. J. C. D. **O estado ambiental como indicador na qualidade de vida da população: uma análise da relação saúde e ambiente no centro urbano do município de Raposa, Maranhão, Brasil.** 2008.

SOUZA, C. M. N. **Relação Saneamento-Saúde-Ambiente: discursos preventivistas e da promoção da saúde.** Saúde e Sociedade (USP. Impresso) v. 16/3, p. 125-137, 2007.

TEIXEIRA, J. C.; GUILHERMINO, R. L. **Análise da associação entre saneamento e saúde nos estados brasileiros, empregando dados secundários do banco de dados indicadores e dados básicos para a saúde 2003– IDB 2003.** Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 277-282, jul./set. 2006.

TEIXEIRA, J. C.; PUNGIRUM, M. E. M. de C. **Análise da associação entre saneamento e saúde nos países da América Latina e do Caribe, empregando dados secundários do banco de dados da Organização Pan-Americana d Saúde – OPAS.** Rev. Bras. Epidemiol. 8(4): 365-76, 2005.

O MODUS OPERANDI DO CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO DO NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

Indaia Dias Lopes¹⁷²
Dedilhana Lamare Manjabosco Hübner¹⁷³
David Basso¹⁷⁴
Denize Gryzbovski¹⁷⁵
Roseli Fistarol Krugüer¹⁷⁶

Resumo: Este artigo tem como objetivo compreender a institucionalização e o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) enquanto um conselho gestor de política pública no município de Ijuí, localizado no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), bem como analisar sua atuação e os desafios da gestão. O referencial teórico utilizado foi das políticas públicas na perspectiva da gestão social. Trata-se de uma pesquisa exploratória, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso único, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas. Os resultados apontam a atuação do CAE em Ijuí/RS como efetiva, apesar dos entraves enfrentados. O principal desafio identificado foi quanto à recomposição de seus membros, processo que está ocorrendo com êxito. Conclui-se que a institucionalização de um CAE ocorre a partir da interação entre os diferentes órgãos que compõem um programa governamental, como no caso do PNAE, e que o seu funcionamento depende de uma atuação efetiva de todos os atores envolvidos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Gestão social. Alimentação escolar. Conselho de Alimentação Escolar. Controle Social.

Introdução

No Brasil, um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é parte integrante dos Conselhos Gestores de Programas Governamentais e estes estão ligados à execução de ações governamentais específicas e focalizadas (ALLEBRANDT, 2016). Os conselhos gestores são *locus* potencial para a

¹⁷² Aluna no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Bolsista PROSUP/CAPES, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, indaia_lopes@yahoo.com.br.

¹⁷³ Aluna no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Bolsista PROSUP/CAPES, Bacharel em Psicologia pelo Centro Universitário Franciscano – Unifra, dedilhana@gmail.com.

¹⁷⁴ Docente permanente do Programa de Pós-Graduação (mestrado e doutorado) em Desenvolvimento Regional na Unijuí, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, davidbasso@unijui.edu.br.

¹⁷⁵ Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm) na Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (FEAC) na Universidade de Passo Fundo – UPF, Professora Convidada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Unijuí, Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, gdenize@upf.br.

¹⁷⁶ Aluna no Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Bolsista PROSUP/CAPES, Mestre em Desenvolvimento pela Unijuí, rfistarol@gmail.com.

prática da gestão social (TENÓRIO, 2016), pois nesses locais as pessoas podem apresentar suas inquietações ao gestor público e participar das deliberações. O envolvimento tanto dos conselheiros quanto da população de forma geral nas discussões e deliberações faz com que os conselhos sejam praticantes da gestão social (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

O CAE é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do PNAE, composto de no mínimo sete membros titulares mais suplentes (FNDE, 2016). É formado por membros da sociedade com representantes do Poder Executivo, dos pais de alunos, de professores e segmentos da sociedade civil. Sua criação ocorreu a partir da descentralização do PNAE, a qual teve início em 1994. Sua função é realizar o controle social do PNAE, abarcando o interesse da sociedade, da coletividade e da cidadania, e, por essa razão, esses conselhos são considerados uma conquista da sociedade civil (FROEHLICH, 2010).

Levando em consideração a importância do CAE para que o PNAE tenha efetividade, questiona-se de que forma foi instituído o CAE no município de Ijuí. Com os resultados, espera-se objetivamente identificar as atividades que esse órgão desempenha no contexto local e descrever os principais desafios enfrentados pelos gestores do CAE/Ijuí no cotidiano.

Ijuí é um município entre os 5.570 municípios brasileiros que constituíram CAEs. Eles encontram-se em 26 estados e no DF, envolvendo aproximadamente 80 mil conselheiros (FNDE, 2016). Os membros desse conselho são selecionados dentro de cada segmento integrante e o exercício do mandato desse órgão é visto como um serviço público de relevância social (FROEHLICH, 2010). Os agricultores familiares também podem fazer parte do CAE, representando o segmento da sociedade civil organizada, tendo, assim, a oportunidade de defender seus direitos como produtores de gêneros alimentícios ao PNAE, bem como de informar sobre a produção local (MOSIMANN, 2014).

Tal problemática é relevante para o estudo, tendo em vista que nem todos os CAEs são efetivos nas suas ações. Triches (2010) constatou que a instalação do CAE no município de Rolante (RS) foi resultado de um processo de discussão junto à comunidade, principalmente no sentido de fazê-la compreender o papel desse conselho e de inseri-la nesse movimento. A autora relata que nesse município ocorreu o efetivo envolvimento da comunidade na gestão do programa, seja por meio da frequência das reuniões, participação dos conselheiros nas discussões sobre o que comprar de gêneros alimentícios, indo além do papel fiscalizador do CAE. Entre outras conquistas do CAE/Rolante, Triches (2010) destaca a defesa dos consumidores. Esse conselho conseguiu garantir e manter a qualidade dos alimentos oferecidos nas escolas, bem como sua disponibilidade e regularidade, sendo

essa uma preocupação observada nas atas do conselho desde o início da descentralização do PNAE. Foram efetuadas visitas regulares de fiscalização nas escolas, o que fez diminuir as reclamações e aumentar a satisfação dos próprios alunos.

Nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Muller, no estado de Santa Catarina, Mosimann (2014) constatou resultados diferentes. As reuniões eram esporádicas (apenas duas vezes por ano) e, no município de Lauro Muller, as primeiras reuniões foram realizadas apenas para prestação de contas. A partir de 2013, passaram a ser realizadas trimestralmente. A referida autora constatou que, no processo de constituição do CAE, não houve preparação dos conselheiros para assumir o cargo. As capacitações oferecidas pelo centro colaborador em alimentação e nutrição do escolar (CECANE) ocorreram somente em 2013, ficando evidente que não existia clareza nas informações dos membros desse órgão, ocorrendo troca de informações de forma isolada e bastante informal. Para que o controle social tenha efetividade, a troca de informações e a capacitação são fundamentais no conselho (MOSIMANN, 2014).

Este artigo está estruturado em cinco seções, sendo a primeira representada por esta introdução. A seção dois apresenta o referencial teórico que dá suporte à análise, seguida da terceira seção, onde consta a metodologia utilizada. Na seção quatro, são discutidos os principais resultados, e, por fim, a última seção expõe as conclusões.

1. Políticas Públicas e Conselhos Gestores

Existem diversos conceitos de políticas públicas, mas a maioria destaca o papel que exercem na resolução dos problemas, enquanto outros enfatizam o conjunto de ações governamentais que têm por objetivo alcançar resultados específicos (SOUZA, 2006). Os reflexos da aplicação se dão tanto na economia quanto na sociedade, com poder de explicar a articulação entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

No entendimento de Souza (2006, p. 26), política pública é:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

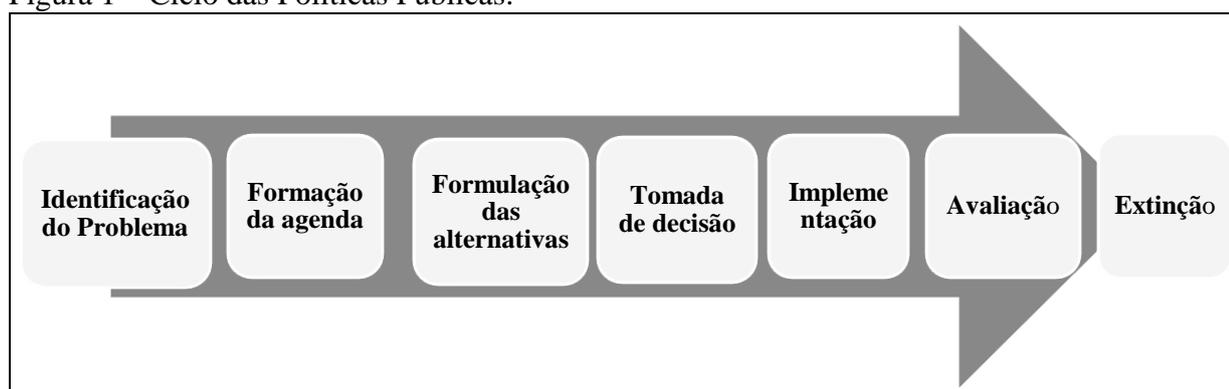
No que tange aos estudos de políticas públicas, alguns autores defendem a abordagem estatista, enquanto outros seguem a abordagem multicêntrica (SECCHI, 2012). Na abordagem estatista, as políticas públicas são consideradas como monopólio dos atores estatais, enquanto na

abordagem multicêntrica é levada em consideração as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas aliadas aos atores estatais (SECCHI, 2012).

Neste estudo, as políticas públicas seguem a abordagem multicêntrica, levando em consideração que se pretende analisar a atuação de um conselho gestor de um programa governamental que envolve vários atores além do Estado. Alguns autores (SOUZA, 2006; SECCHI, 2012) utilizam o critério de Lowi (1964) para conceituar os tipos de políticas públicas existentes, segundo essa metodologia há quatro tipos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. As políticas regulatórias conseguem ser perceptíveis ao público, envolvem burocracia, política e grupos de interesse, enquanto as políticas distributivas se concentram em beneficiar grupos limitados (SOUZA, 2006) de atores e seus custos são generalizados para a coletividade (SECCHI, 2012). As políticas redistributivas beneficiam algumas categorias definidas de atores e geram custos para outras categorias, constituindo-se como uma política que traz consigo alguns conflitos. As constitutivas, por sua vez, são as políticas que delimitam as competências, as jurisdições, as regras da disputa política e a elaboração das políticas públicas (SECCHI, 2012).

O processo de elaboração das políticas públicas é definido na literatura como Ciclo das Políticas Públicas e tem sete fases, conforme a conceituação de Secchi (2012). Na Figura 1, pode-se observar o ciclo das políticas públicas.

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: Secchi (2012).

Na realidade, as fases se misturam e o ciclo das políticas públicas raramente reflete a verdadeira dinâmica ou vida de uma política pública (SECCHI, 2012). Dessa forma, pode-se inferir que as políticas públicas envolvem diversos atores e níveis de decisão, embora seja realizada pelo governo (SOUZA, 2006). A compreensão dos conceitos apresentados nesta seção é importante para

que se situe em qual problemática foi criado o PNAE, suas principais divergências, o caminho que vem sendo percorrido pelo programa e o papel dos atores envolvidos.

Orientados por essa perspectiva, os conselhos são compostos pela pluralidade de atores que, embora tenham interesses distintos, o objetivo é representar determinada demanda social (VILLELA; MEDEIROS, 2016). Quase a totalidade dos municípios brasileiros possui conselhos instituídos em diferentes áreas, tais como: saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

Os conselhos possuem diferentes funções. Alguns possuem funções apenas consultivas e, outros, também funções deliberativas. Allebrandt (2003) construiu uma classificação conforme apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de conselhos e funções exercidas

Tipo	Conselho	Funções
Programas Governamentais	Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Fiscalizar os recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos.
Temáticos	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Deliberar e fiscalizar as ações e serviços de natureza pública e privada que visam assegurar os direitos sociais da pessoa idosa.
Territoriais	Conselho Distrital de Saúde	Auxiliar a administração pública e o conselho municipal de saúde na análise, no planejamento, na formulação e na fiscalização da política de saúde.
Globais	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Consultiva, deliberativa e fiscalizadora da política de desenvolvimento rural sustentável no município.

Fonte: Kronemberger, Medeiros e Dias (2016).

O controle social se dá de forma individual ou coletiva pelos membros da sociedade, através de entidades organizadas juridicamente ou não. Esse ato realiza-se por meio dos diversos instrumentos jurídicos disponíveis ao cidadão para que possa “fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo” (SIRAQUE, 2009 apud TENÓRIO, 2016, p. 23).

Nesse contexto o CAE se constitui em um conselho gestor de uma política pública e visa estabelecer o controle social do programa de alimentação escolar. No entanto, a atuação desse conselho, seu funcionamento e os desafios encontrados variam de acordo com o contexto local e os atores envolvidos direta e indiretamente com esse órgão.

2. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa que originou o presente artigo faz parte da dissertação da autora principal, na qual está sendo investigada a operacionalização do PNAE nas escolas públicas do município de Passo Fundo. No caso deste artigo, optou-se por realizar a pesquisa empírica no município de Ijuí, se constituindo em uma aproximação com o objeto de estudo de forma a não antecipar a coleta de dados no município onde está sendo realizada a dissertação.

Trata-se de uma pesquisa exploratória (GIL, 2016), desenvolvida como estudo de caso único e com abordagem qualitativa dos dados. O caso selecionado para o estudo é o Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Ijuí, escolhido por estar vinculado ao PNAE, objeto de estudo da autora principal e com sede na cidade de Ijuí, onde residem os coautores, o que facilitou a parte empírica do estudo, justificando a escolha desse conselho e da cidade onde ele está situado.

Quanto aos procedimentos de coleta dos dados, foram coletados dados primários e secundários. As fontes secundárias dos dados foi o livro sobre gestão social e conselhos gestores, cuja autoria é de Fernando Tenório e Thais Soares Kronemberger, bem como os trabalhos de Celina Souza e Leonardo Secchi sobre políticas públicas, além das Leis municipais nº 3151/1995 e nº 5320/2010 e do Decreto nº 2734/2000.

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas, as quais foram orientadas por um roteiro, sendo os sujeitos informantes selecionados entre os integrantes do CAE de Ijuí: a presidente em exercício, a representante da secretaria de educação municipal e o representante de pais de alunos das escolas municipais. Além disso, utilizou-se de notícias veiculadas pela mídia local em relação a atuação do conselho em pauta neste estudo.

Segundo Basso (2012), cada aspecto da realidade que se deseja estudar envolve níveis ou etapas particulares e procedimentos específicos, nesse sentido, qualquer análise de situação de desenvolvimento (ASD) pode ser dividida em três grandes níveis ou etapas de estudo. Para o autor, o primeiro nível deve caracterizar o processo de desenvolvimento da região onde se localiza a situação ou o objeto de estudo. No segundo nível, deve ser definida a tipologia dos atores ou agentes econômicos, sociais, políticos em conformidade com o processo de identificação realizado no primeiro nível. No terceiro nível, são definidas as linhas estratégicas de desenvolvimento, tendo como objetivo melhorar as condições socioeconômicas tanto do ponto de vista dos atores caracterizados na segunda etapa quanto da sociedade local (BASSO, 2012).

Considerando os níveis descritos por Basso (2012) para ASD, neste estudo, o primeiro nível caracteriza a constituição do CAE em Ijuí, de modo a buscar elementos que ajudem a compreender a atual estrutura do conselho nesse município. Na segunda etapa, foram entrevistados os sujeitos integrantes do conselho, de modo que foi possível identificar de que forma as relações entre os diferentes indivíduos influenciam nos resultados alcançados pelo CAE em Ijuí. E, no terceiro nível, foram analisados os desafios enfrentados por esse conselho, o que permitiu que fossem estabelecidas estratégias para auxiliar na atuação desse CAE.

3. Resultados e discussões

Nesta seção são apresentadas a constituição do CAE em Ijuí, as atividades que o conselho vem realizando ao longo de sua trajetória e os principais desafios enfrentados.

3.1 A constituição e a função do CAE no município de Ijuí

Para que seja criado um conselho municipal, deve existir envolvimento da população do município, e isso só pode ser realizado mediante uma lei, a qual seja elaborada e aprovada na câmara de vereadores. Essa lei deve conter objetivos, composição, competências e atribuições que serão executadas por esse órgão (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

O CAE foi criado no município de Ijuí por meio da Lei municipal nº 3151/1995, em 21 de setembro de 1995, a qual foi substituída pela Lei municipal nº 5320/2010. Trata-se de um órgão fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento ao Poder Executivo nas questões relativas à municipalização e à operacionalidade da merenda escolar. De acordo com o artigo 8º da Lei nº 5320/2010, esse conselho possui como competências:

- I – acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de Julho de 2009;
- II – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- III – zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- IV – receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa;
- V – orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios nos depósitos e /ou escolas, e;
- VI – comunicar a Entidade Executora quando da ocorrência de gêneros alimentícios vencidos e/ou estragados ou furtados, para que sejam tomadas as devidas providências.

Esse conselho é formado por dois representantes da sociedade civil (sendo um da Unijuí), um do Poder Executivo (hoje, um profissional vinculado à Secretaria Municipal de Educação), dois pais de alunos das escolas municipais e dois profissionais da área da educação. Os membros do CAE são selecionados dentro de cada segmento integrante e possuem mandatos de dois anos, podendo ser prorrogados por igual período. O processo de institucionalização deste CAE seguiu a legislação do PNAE e as orientações do Poder Executivo, tendo como objetivo garantir a oferta de alimentação escolar de qualidade.

De acordo com o FNDE (2005), nos últimos anos ocorreu uma mudança de paradigma do PNAE enquanto política pública, passando de assistencialista e transferência de recursos para uma política de direito humano e controle social. Ressalta-se, nesse sentido, a importância que os conselhos municipais têm para o programa de alimentação escolar.

Os conselhos se situam juntamente às secretarias de governos que são responsáveis pela definição e execução das políticas, sendo o Estado responsável por garantir as condições de infraestrutura para que os mesmos funcionem (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016). Em Ijuí, o CAE utiliza as instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação para as reuniões e tem à sua disposição o carro dessa secretaria, com o respectivo motorista, para efetuar as visitas necessárias às escolas e aos produtores rurais, quando necessário.

O funcionamento do conselho é pautado por um regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 2734/2000, sendo este um documento que guia todo o seu funcionamento. O regimento interno do CAE, no entendimento de Kronemberger, Medeiros e Dias (2016, p. 167), é um:

Documento que rege o funcionamento do conselho e contém disposições sobre: finalidades, competências, atribuições, composição, organização e funcionamento etc. Deve ser elaborado pelo conselho e pode ser alterado de forma parcial ou total mediante proposta apresentada por qualquer membro do conselho e que requer, normalmente, aprovação de, no mínimo, 2/3 dos seus membros.

As responsabilidades do CAE estão relacionadas com sua finalidade e natureza (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016). De acordo com a Lei nº 5.320/2010, o CAE possui caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento nas questões relativas à municipalização e à operacionalidade da merenda escolar. A principal distinção quanto ao teor das competências exercidas pelos conselhos reside em seu caráter consultivo ou deliberativo (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016), tendo o CAE caráter deliberativo.

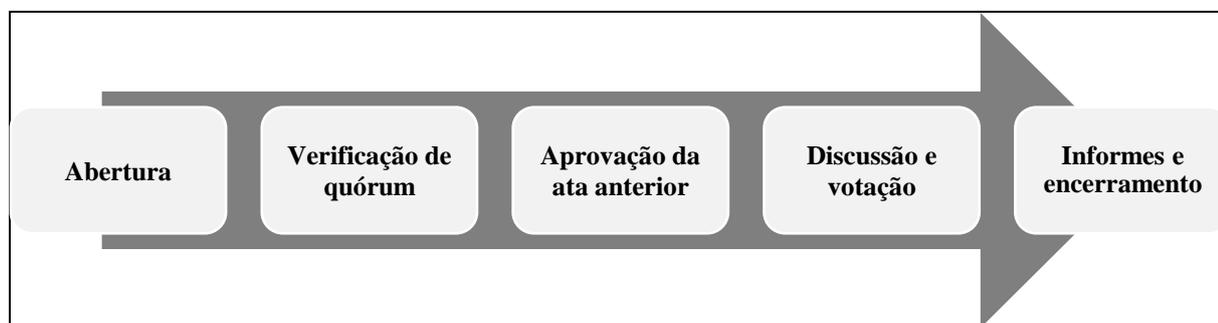
Conforme disposto na Lei nº 5.320/2010, caso haja irregularidade na execução do PNAE, o CAE deve formalizar a denúncia ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União nos Estados.

3.2 A atuação do CAE em Ijuí

As reuniões ordinárias do CAE em Ijuí ocorrem mensalmente e nelas são discutidos assuntos definidos previamente e também questões trazidas pelos membros, sendo essas reuniões abertas e públicas, realizadas na sala de reuniões da Secretaria Municipal de Educação. As reuniões extraordinárias ocorrem conforme a necessidade. Segundo Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), a participação nos conselhos deve ser aberta e todo cidadão pode se fazer presente e participar das reuniões, realizando o acompanhamento e a fiscalização das ações do poder público. Nas reuniões do CAE de Ijuí, todos têm direito à fala e as decisões são tomadas em consenso, com a maioria presente, dependendo do *quórum* mínimo para que possam ser incorporadas ao regimento interno.

A gestão social é um campo de estudos que tem como propósito refletir teoricamente as possibilidades da gestão pública mais democrática. Para Tenório (2016, p. 13), isso é possível por meio de um “processo gerencial participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação”, por meio da formação de conselhos gestores, cujas reuniões seguem a ordem indicada na Figura 2.

Figura 2 – Funcionamento das reuniões dos conselhos.



Fonte: Kronemberger, Medeiros e Dias (2016).

O processo de instalação das referidas reuniões do CAE em Ijuí se inicia com a sua presidente realizando a abertura da reunião e a chamada dos conselheiros com vistas à verificação do *quórum*. Uma vez instalada a reunião, a primeira atividade consiste na leitura da ata da reunião anterior e submissão à apreciação dos presentes com vistas à sua aprovação. A atividade seguinte é apreciar os pontos elencados na pauta, os quais são específicos a cada reunião. Por fim, são dados os informes e avisos aos conselheiros e é anunciado pelo presidente o término da reunião.

Quanto à composição, o CAE de Ijuí encontra-se em fase de recomposição, pois havia dificuldades constantes de *quórum* deliberativo. Conforme relato da presidente, as reuniões não estavam ocorrendo com a frequência necessária para a atuação efetiva e, quando ocorriam, não havia integrantes suficientes para tomar as decisões. Dessa forma, a presidente solicitou a recomposição dos membros do conselho. A proposta da presidente é que os atuais membros do CAE consigam cumprir a agenda de reuniões e visitas nas escolas e nos agricultores, para que, desse modo, o conselho cumpra seu papel com a sociedade, realizando efetivamente o controle social do PNAE.

As reuniões são marcadas com assuntos previamente definidos, no entanto, o conselho não estava evoluindo da segunda etapa, conforme se visualiza na Figura 2, pois nem todos os membros estavam se fazendo presentes nas datas definidas. Identifica-se um empenho por parte da atual presidente para que o conselho consiga continuar atuante no município.

Quando questionados sobre as atividades desenvolvidas, os entrevistados relatam que o CAE desempenha seu papel conforme prevê a legislação e também elabora anualmente o seu “plano de ações” de acordo com a demanda que se apresenta no município, executando-o sistematicamente durante o decorrer do ano vigente. O CAE acompanha os relatórios das compras efetuadas pelo município com o dinheiro que o FNDE repassa, o qual deve ser destinado a gêneros alimentícios para a merenda escolar, de forma que, no mínimo, 30% sejam destinados a produtos de agricultores familiares locais.

O conselho também oferece cursos de formação para manipuladores de alimentos nas escolas, no entanto, a presidente relata que ter um responsável técnico em cada escola facilitaria o controle para não haver desperdícios, no entanto, a disponibilização desse profissional tem se mostrado um dos desafios no município.

Em relação à importância do CAE para o sucesso do PNAE, os três entrevistados relataram que esse órgão é muito importante. Na fala da presidente:

não é só mais um conselho, é um conselho que tem o papel de controle social, de fiscalização de gestão de recursos e também do próprio fazer, do executar da alimentação escolar, nas próprias cozinhas com as merendeiras”.

Quanto à articulação entre os diferentes atores do CAE e outros setores e órgãos ligados à gestão do PNAE em Ijuí, pode-se dizer que o modelo de desenvolvimento que está sendo realizado no município com o programa é conhecido na literatura como *botton up*, ou seja, de cima para baixo, modelo que contribui para o desenvolvimento sustentável na região. No modelo *botton up*:

O formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementaram no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de

remodelação da política pública por aqueles que a implementaram não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação (SECCHI, 2012, p. 48).

No que diz respeito ao modelo *botton up*, Secchi (2012) ressalta que os implementadores participam de forma ativa na identificação do problema e na elaboração de soluções durante a implementação, sendo esta avaliada constantemente pelos resultados alcançados posteriormente.

3.3 Desafios enfrentados pelo CAE em Ijuí

Com a implementação da Lei nº 11.947/2009, ficou determinado que, dos recursos repassados pelo FNDE ao município, no mínimo 30% devem ser investidos na aquisição de produtos de origem da agricultura familiar (FNDE, 2016). Em relação à referida Lei, a presidente do CAE relatou que:

[...] significa um desafio “sem tamanho”, é preciso que o CAE avance muito, o próprio desconhecimento do conteúdo e teor da lei é um fator muito limitante, em que os integrantes do conselho e os próprios envolvidos não conhecem. Os conselheiros precisam ler a cartilha da alimentação escolar, o manual do FNDE sobre o PNAE, os documentos disponibilizados no site do CECANE, estas são leituras obrigatórias.

O CAE vem se mobilizando, com o apoio do secretário de Educação, para que as dirigentes das escolas incentivem os alunos a se alimentar da refeição oferecida na própria instituição, e, no caso das que possuem cantinas e bares, para que estas não ofereçam aos alunos alimentos processados e ultraprocessados, uma vez que estes são prejudiciais à saúde.

O secretário de Educação é participativo e atua em favor de melhorias para a execução do PNAE no município, auxiliando o desempenho das atividades do conselho, mas não se sobrepõe a esse órgão. A relação entre o conselho e o poder executivo local é de reciprocidade e existe interação e dialogicidade entre os atores dos diferentes órgãos: integrantes do conselho, secretário de Educação municipal, coordenação do programa e dirigentes das escolas, sendo realizadas reuniões para discutir os problemas existentes, procurando alternativas para as ações que precisam ser executadas para auxiliar na atuação do CAE.

Esse modelo de atuação do conselho vai ao encontro do que Paes de Paula (2003, 2005) apud Klering, Porsse e Guadagnin (2010) denomina de “vertente alternativa” ou “vertente societal”.

Nesta perspectiva da administração pública:

há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (FLEURY, 2001; PAES DE PAULA, 2003 apud KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 9).

Nesse tipo de gestão, o indivíduo participa decidindo seu destino, tanto como cidadão, eleitor e trabalhador quanto como consumidor e a lógica que determina essa atuação é a da democracia

(KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). No CAE, as decisões são tomadas em conjunto por meio de votação e todos os integrantes têm direito à fala, existe a participação do cidadão.

Para Tenório (2016), a participação deve ter como característica a utilização de um método que facilite o envolvimento dos cidadãos, no entanto, devem-se perceber as diferenças entre participação manipulada, participação por cooptação ou a pseudoparticipação. Para o autor, na participação manipulada, os indivíduos são controlados por outros; na participação por cooptação, os indivíduos são aliciados; e na pseudoparticipação, os indivíduos se fazem presentes, mas são impedidos por algum motivo de colaborar.

Para que a participação efetivamente ocorra, Tenório e Rozenberger (1997) apud Tenório (2016) evidenciam que ela depende de três atributos:

- a) O indivíduo participante deve estar consciente de seus atos e compreender as atividades que está vivenciando;
- b) Não pode ser uma participação forçada;
- c) Não pode ocorrer coação ou imposição, deve ser uma participação voluntária.

Com base em seu discurso, é possível perceber que os entrevistados estão vinculados ao conselho de forma voluntária e sentem-se comprometidos. Afirma a presidente:

Eu sou quase patrimônio do CAE. Desde 2003, quando entrei na Unijuí, eu já me vinculei ao CAE. A Secretaria de Educação sempre enviou pra Unijuí um convite para compor o CAE como membro da sociedade civil. Como sempre trabalhei nessa área de alimentação escolar, fui uma das indicadas para compor. Eu lembro que num primeiro período eu fiquei toda a gestão, entrei na metade, já estava em andamento, finalizei o mandato, fiquei mais uma gestão e precisei me afastar e fiquei um tempo fora, agora eu entrei de novo. Eu estou no CAE porque gosto, porque amo.

Atualmente, os integrantes do CAE, em conjunto com o secretário de Educação, vêm argumentando para as funcionárias das escolas que não devem vender alimentos processados e ultraprocessados em suas cantinas. Em algumas escolas que possuem cantinas, é permitido que os alunos comprem a merenda, outros trazem lanches de casa, e, em outros dias, utilizam o lanche do refeitório. Tudo isso se insere em um contexto, no entanto, que os recursos que vêm do FNDE não são utilizados em sua totalidade. Segundo o relato dos entrevistados, tal situação não se efetiva na totalidade das escolas, mas é uma realidade dentro do programa e se constitui em um desafio que o CAE está enfrentando. Sobre isso, a presidente do Conselho destaca:

No meu ponto de vista, não poderia ser permitido que as crianças trouxessem dinheiro de casa para comprar no bar. Trazer lanche de casa até pode ser autorizado, mas deveria ser incentivado que a criança coma a merenda oferecida pela escola. Nesse sentido, também entra o papel da educação alimentar.

Sua fala reitera a importância do papel da escola como parceira da família, incentivando que o que a criança aprende tanto em casa quanto na escola em termos de bons hábitos alimentares deve ser consolidado.

Segundo a presidente do CAE, para que o conselho consiga exercer seu papel, é necessário que seus membros possuam amplo conhecimento da legislação que rege o PNAE. Para Allebrandt (2016, p. 213), “as pessoas envolvidas em um processo de participação devem ter a compreensão daquilo que estão vivenciando, logo, não podem agir sem entender as razões e consequências da sua ação”. Esse entendimento reforça a importância de os conselheiros conhecerem os documentos que norteiam o PNAE.

Conclusões

Com o intuito de compreender a institucionalização e o funcionamento do CAE enquanto um conselho gestor de política pública, sua atuação e os desafios encontrados, este estudo analisou a realidade desse conselho à luz das teorias e conceitos de políticas públicas, gestão social e conselhos gestores. O CAE em Ijuí é atuante e desenvolve suas atividades em consonância com a legislação em vigor.

Suas reuniões ordinárias devem ocorrer mensalmente e, nesse espaço, devem ser discutidos assuntos relevantes aos interesses do CAE. Nessas reuniões, existe liberdade para que assuntos que não estejam na pauta previamente elaborada sejam abordados. Percebeu-se que existe interação e dialogicidade entre seus membros e empenho destes para realizar um trabalho efetivo em benefício da comunidade.

O processo de reestruturação de seus integrantes se fez necessário e se revelou como importante na busca pelo cumprimento da agenda de reuniões e a necessidade de quórum para a efetiva tomada de decisões. A atual composição se mostrou empenhada e comprometida com seu papel perante a sociedade, apesar dos desafios enfrentados.

Conclui-se que a relação entre o CAE e o Poder Executivo local é de reciprocidade. Existe interação e dialogicidade entre os atores dos diferentes órgãos: integrantes do CAE, secretário de Educação municipal, coordenação do programa e dirigentes das escolas, sendo realizadas reuniões para discutir os problemas existentes, procurando alternativas e ações que possam auxiliar na atuação do CAE. No município de Ijuí, a atuação desse conselho vem contribuindo para que o PNAE, enquanto política pública de alimentação escolar, tenha efetividade e contribua para o

desenvolvimento dos alunos, bem como vem se mostrando como importante ferramenta no sentido de garantir que os agricultores familiares locais tenham acesso a esse mercado institucional que o programa proporciona.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENANPAD, 27, 2003, Atibaia.

Anais... Atibaia: Anpad, 2003. CD-Rom.

ALLEBRANDT, S. L. Os conselheiros municipais. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 207-230.

BASSO, D. Fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos para a análise de processos reais de desenvolvimento. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**.

Ijuí: Unijuí, 2012. p. 101-137.

FROEHLICH, E. A capacidade de “Fazer Diferente”: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. 152f. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Rural)– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Histórico e Perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2, 2005, Brasília. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-perguntas-frequentes/item/3004-2%C2%B0-encontro-nacional-de-experi%C3%Aancias-inovadoras-em-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-novembro-2005>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

_____. **Sobre o PNAE**. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2016.

IJUÍ (Município). **Lei nº 3151, de 21 de setembro de 1995**. Cria o Conselho de Alimentação Escolar – CAE e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/i/ijui/lei-ordinaria/1995/315/3151/lei-ordinaria-n-3151-1995-cria-o-conselho-municipal-de-alimentacao-escolar-conales-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

IJUÍ (Município). **Decreto nº 2734, de 10 de novembro de 2000**. Aprova o regimento interno do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/ijui/decreto/2000/274/2734/decreto-n-2734-2000-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-de-alimentacao-escolar-cae>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

IJUÍ (Município). **Lei nº 5320, de 10 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE revoga leis que menciona e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/ijui/lei-ordinaria/2010/532/5320/lei-ordinaria-n-5320-2010-dispoe-sobre-a-organizacao-funcionamento-e-atuacao-do-conselho-de-alimentacao-escolar-cae-revoga-leis-que-menciona-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

MOSIMANN, E. N. Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades. 2014. 212f. **Dissertação** (Mestrado em Agroecossistemas)– Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 151-182.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v.16, p. 677-715, 1964.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, território e participação. In: F. G. Tenório (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 61-85.

TRICHES, R. M. Reconnectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. 297f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Rural)– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VILLELA, L. E.; MEDEIROS, A. C. Dinâmica política dos atores sociais. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 207-230.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS SOBRE AS LIMITAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Andréia Fröhlich Justen¹⁷⁷

Mariângela Brum Frota¹⁷⁸

Resumo: A literatura aponta que o processo de planejamento e de Políticas Públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento apresenta diferenças, demonstrando que os segundos têm maior tendência a adversidades econômicas, técnicas e culturais do que os primeiros. O objetivo desse artigo é realizar apontamentos sobre essa questão, na tentativa de evidenciar os aspectos que corroboram para essa diferenciação. Utilizando a metodologia da pesquisa bibliográfica, o trabalho apresenta primeiramente uma parte conceitual sobre planejamento e políticas públicas, seguido de algumas considerações sobre suas limitações em países em desenvolvimento, especialmente o caso do Brasil.

Palavras-chave: Planejamento; Políticas Públicas; Desenvolvimento.

1 Introdução

As discussões acerca de Políticas Públicas tornam-se cada vez mais importantes para o aperfeiçoamento das ações do Estado e para a melhoria da qualidade de vida da população. Igual importância deve ser dispensada ao planejamento governamental, a fim de elucidar as ações desde a proposição da agenda até a sua avaliação.

Dadas as características peculiares do Brasil, por ser um país com marcantes diferenças geográficas, culturais e econômicas, muitas vezes se torna difícil ou até mesmo impossível realizar planos ou programas nacionais, sem levar em conta a heterogeneidade do país.

A herança histórica brasileira aponta que o Estado brasileiro era caracterizado pelo seu caráter conservador, centralizador e autoritário. Segundo Bacelar (2003) “Não era um Estado de Bem Estar Social e sim um Estado disposto a promover o desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização”. O grande objetivo econômico em detrimento do social deu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de Políticas Públicas.

O modo de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, se dá de maneira conservadora e centralizadora, pois na grande maioria das vezes as decisões são

¹⁷⁷ andreia-justen@hotmail.com - Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo.

¹⁷⁸ marimbbrum@gmail.com - Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo.

tomadas em gabinete e poucas vezes busca-se reconhecer a realidade local onde serão implantadas essas políticas públicas.

Outro fato que deve ser levado em conta nesta análise, é que o Brasil é um país essencialmente burocratizado e a falta de diálogo entre os setores envolvidos dificulta ainda mais o processo de formulação de agendas públicas. A rivalidade entre setores cruciais para a o planejamento acabam engessando as possibilidades, isso porque um pensa em fazer, mas o outro impõe barreiras para que o projeto não avance. Portanto, sendo o Estado, um campo de interesses diversos, por vezes deflagra conflitos entre os atores envolvidos (partidos políticos, representações regionais, setoriais e população em geral).

No Brasil, de acordo com a literatura, as primeiras ações de planejamento governamental surgiram nos anos 30, no período da grande crise de 1929, com o objetivo primeiro de criar condições de superar as dificuldades econômicas e sociais que se apresentavam naquele momento. Desde então, vários planos foram elaborados. Observa-se que a grande maioria deles é de cunho econômico, deixando a desejar quanto a ações e resultados sociais.

Cita-se no decorrer do artigo, que os anos 80 são considerados como a década de declínio das ações de planejamento, em decorrência das graves crises mundiais e nacionais, tornando desacreditado o poder do Estado, como planejador e regulador da máquina estatal. A partir daí (1980), alguns planos entraram em pauta, como por exemplo, o Plano Plurianual, que permanece ativo ainda nos dias atuais, servido de base para o planejamento, principalmente orçamentário, tanto da nação, quanto dos estados e dos municípios.

No intuito de trazer subsídios para o debate acadêmico acerca das questões de planejamento governamental de Políticas Públicas, o presente artigo se propõe a apresentar as particularidades do planejamento governamental em relação às Políticas Públicas no Brasil, fazendo menção a alguns dos planos implementados e as suas principais características.

2 Políticas Públicas

As políticas públicas surgem nos Estados Unidos como área de conhecimento e disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, diferenciando-se da tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que estavam concentradas na análise do Estado e suas instituições. Assim, na Europa, a área de política pública começa como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado e do governo, produtor, por excelência, de políticas públicas.

A herança histórica brasileira, contada a partir de 1920, aponta que o Estado brasileiro era caracterizado como conservador, centralizador e autoritário. Era um Estado que buscava a promoção do desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização, deixando de lado o bem estar social. O grande objetivo econômico em detrimento do social deu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de políticas públicas.

Para Souza (2005), as políticas públicas são um ramo da ciência política que permite entender como e por que os governos optam por determinadas ações. A autora referencia Lynn (1980), Dye (1984), Peters (1986) e Mead (1995), cujas definições sobre políticas públicas se aproximam da ideal, já que não existe uma única, ou melhor. Sinteticamente, as políticas públicas seriam como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, além da soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Em outras palavras, as definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas.

O crescimento da importância do campo das políticas públicas deu-se, principalmente, a partir de três fatores (Souza, 2002): o primeiro refere-se à adoção de medidas restritivas de gastos, impostas pelos governos dominando a agenda da maioria dos países em desenvolvimento. O segundo fator diz respeito às novas visões sobre os papéis dos governos (hegemonia e políticas keynesianas); e o terceiro, o desenho de políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

A política pública reflete na economia e nas sociedades e fundamenta as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. É o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, propor análise e sugerir mudanças no curso dessas ações. A elaboração de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2005). Seu ciclo constitui-se das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, execução e avaliação.

A política pública pode assumir quatro formas, conforme Souza (2005): a primeira é a das políticas distributivas - decisões tomadas pelo governo geram impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; a segunda é o das políticas regulatórias - mais visíveis ao público, envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; a terceira é a das políticas redistributivas - atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros: são as políticas

sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário; a quarta é a das políticas constitutivas - lidam com procedimentos, são as normas sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

O processo de formulação de políticas públicas pode ser compreendido a partir de três vertentes teóricas, conforme Lobato (2007). A primeira é a Pluralista, produzida a partir da experiência americana, que “tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos” (Lobato, 2007 p. 290). Dessa forma, os indivíduos se organizariam para interceder pelos seus direitos e lograriam êxito pela habilidade de tornarem-se politicamente mais resistentes do que os grupos com interesses opostos. Assim, a forma de intervir e evitar o excesso de poder político pelos grupos com maior poder econômico seria o processo eleitoral; a estabilidade seria dada pela competição plural, garantido o acesso de todos à vida política. O Neocorporativismo, outra vertente, é contrário ao pluralismo, pois a intermediação é institucionalizada, com vistas a não ordenar a sociedade ou conduzir a economia, referindo-se a um arranjo político. Nesse modelo, os grupos institucionalizados (sindicatos, partidos) também são responsáveis pela idealização da política, tendo assim uma visão sistêmica.

A terceira vertente, a Marxista, em diálogo com o corporativismo tem buscado superar a visão clássica de que o estado capitalista representa unicamente os interesses da classe dominante, admitindo a complexidade do papel do Estado, com a existência de interesses distintos. Desse modo, percebem-se os diferentes padrões de relacionamento Estado/sociedade, gerando formas diferentes de emergência de políticas públicas, o que torna complexa uma análise que dê conta de explicá-las em suas especificidades.

Em todas as vertentes do processo de formulação de políticas públicas, há a necessidade de planejamento das ações, seja por parte dos Governos, dos Estados e/ou dos agentes políticos envolvidos. Assim, é importante conhecer os diferentes tipos de planejamento, bem como aqueles que foram implantados no Brasil desde a década de 1930.

3 Planejamento Governamental

Uma das principais diferenças entre planejamento público e privado, ou governamental e empresarial, é que o primeiro tem como premissa promover o bem-estar social, diferente do segundo, que almeja o lucro.

Lopes (1990, p. 12), fornece uma definição própria para o planejamento no setor público como sendo um "método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos". Observa-se, portanto, que o planejamento governamental abarca vários órgãos e instituições, mas que necessita de um controle central que ordene as ações.

De acordo com Matus (1993, p. 45), "a ação planejadora do Estado vai além da simples produção econômica, alcançando também o que ele define como "Produção Social", que tem um sentido mais amplo que produção econômica, envolvendo diversos aspectos da vida social da população". Justamente em decorrência dessa "produção social", a implementação do planejamento público enfrenta dificuldades decorrentes da ação diferenciada dos atores sociais envolvidos, aumentando o grau de imprevisibilidade do modelo de planejamento adotado. Modelos podem ser úteis na simulação de diferentes cenários, mas nem sempre são eficazes, dada a complexidade decorrente das inúmeras reações possíveis, o que inviabiliza a construção de um modelo perfeito, que possa prever todas as variáveis envolvidas em um planejamento público.

Podemos identificar ainda, segundo Lopes (1990), e a partir da análise dos modelos adotados por diferentes países, três espécies principais de planejamento governamental:

1. O modelo socialista soviético, onde o planejamento permeia todo o sistema econômico, utilizando-se de minuciosa explicitação de todo o processo produtivo (trata-se de um modelo relativamente em desuso, após o colapso dos regimes socialistas, à exceção da China e Cuba, que assim mesmo fazem concessões à economia de mercado);
2. O modelo adotado pelos países de terceiro mundo, que usaram o planejamento como processo ideal nos esforços de industrialização rápida, com o objetivo de aumentar a renda per capita. Neste rol se incluem os planos brasileiros até a década de 70;
3. O modelo utilizado nos países de economia de mercado, que utiliza o planejamento indicativo onde, ao invés da substituição do mercado e mecanismo de formação de preços, busca-se garantir maior eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza.

Os problemas sociais e econômicos devem ser considerados no planejamento, pois não têm uma única solução correta e possível, cabendo aos gestores optarem pela mais viável. Justamente nesse ponto, é que estão envolvidos os aspectos políticos do planejamento. A decisão governamental envolve interesses de toda a sociedade, e os critérios que prevalecem nem sempre são os técnicos. Uma análise importante a ser feita se refere às críticas sobre o planejamento governamental que apontam o seu fracasso e conseqüente desuso em muitas nações. Porém, não planejar é sinônimo de improvisação e amadorismo, dois adjetivos que não são permitidos à esfera pública.

Muito embora seja verdadeiro que a experiência brasileira na década de 80 e o colapso das economias planejadas no início dos anos 90 indiquem o possível insucesso do planejamento governamental, ele continua sendo um instrumento que pode ser útil ao governo e à nação, pois se constitui na indicação dos caminhos para o desenvolvimento econômico, bem como na transparência da aplicação dos recursos públicos. O malogro brasileiro na década de 80 esteve muito mais ligado às oscilações da economia de então do que às falhas no planejamento em si (LOPES, 1990).

3.2 Histórico do Planejamento no Brasil

Antes de 1930, a economia brasileira era caracterizada por uma estrutura econômica baseada na agricultura, sendo que o poder político se concentrava nas oligarquias rurais, notadamente de São Paulo e Minas Gerais. Uma série de acontecimentos mundiais, como a grande crise de 1929, culminou com a revolução de 1930 e a subida de Getúlio Vargas ao poder, marcando o fim do antigo modelo e o início de um novo, com participação mais ativa do Estado na economia, que pode ser denominado como nacional-desenvolvimentista.

A partir daí o Estado brasileiro foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Essa participação se deu tanto de forma direta quanto de forma indireta, desde a formulação de regras de desenvolvimento até a criação e manutenção de empresas estatais. Esse era o cenário nacional quando foram efetivadas as primeiras tentativas de planejamento no Brasil, decorrência natural da nova concepção do Estado como fomentador do desenvolvimento nacional, seguindo o exemplo de outros países que já vinham planejando suas ações.

A seguir (quadro 1) são destacadas as experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, numa retrospectiva histórica até meados da década de 1980:

Quadro 1 – Experiências brasileiras de Planejamento

PLANO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
PLANO ESPECIAL	1939 – 1944	Instituído como tentativa de alocação de recursos para fins específicos. Objetivos principais: criação de indústrias básicas, execução de obras públicas e o aparelhamento da defesa nacional. Grande preocupação com a soberania e a defesa nacional. Resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional.
PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS	1944 – 1948	Estudos realizados por técnicos norte-americanos para diagnosticar os problemas brasileiros e indicar caminhos para a solução destes. A Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943) influenciaram a formação dos técnicos brasileiros. Objetivo principal era apoiar obras públicas e indústrias básicas.
PLANO SALTE	1950 - 1954	Primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático. Eleger quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia (SALTE); Excessiva centralização de poderes da presidência; Defasagem entre recursos previstos e aplicados.
PLANO DE METAS	1956	Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura/alimentação e indústrias de base; Distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas a indicação para o setor privado; Êxito no plano de industrialização da economia; Provocou desequilíbrios na balança de pagamentos e aumento das taxas de inflação.
PLANO TRIENAL	1963	Soluções para problemas estruturais do país, integrando estrutura econômica e social; Objetivou a manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida; Não houve aceitação popular e o plano fracassou.
PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO	1964-1966	Instituído na Ditadura Militar; Tentativa clara de desvincular a imagem do planejamento das economias socialistas; Objetivou acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos; Teve considerável êxito, principalmente na melhora da situação econômica do país.
PLANO DECENAL	1967 - 1976	Primeira tentativa de planejamento em longo prazo no Brasil; Formulado sob a influência do relativo sucesso do Programa anterior; O plano não saiu do papel.

PROGRAMA ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO	1968 - 1970	Objetivou a aceleração do desenvolvimento econômico, a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra; O êxito do plano se concentrou na esfera econômica, com altas taxas de crescimento do PIB, em detrimento dos avanços no campo social.
PRIMEIRO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1972 – 1974	Objetivou colocar o Brasil, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia a um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%; Redução das disparidades regionais e a preocupação com a integração nacional. Foi um período de crescimento econômico extraordinário no Brasil, aliado a baixas taxas de inflação.
SEGUNDO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1975 -1979	Instituído na época da primeira crise do petróleo; Objetivos eram: manter o crescimento acelerado dos anos anteriores aumento de emprego de mão-de-obra; política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional; estabilidade social e política; desenvolvimento com qualidade de vida e preservação de recursos naturais; Teve problemas de execução.
TERCEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	1980-1985	Idealizado em plena crise econômica mundial e nacional e o desgaste do regime militar; Marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento da política econômico financeira do país.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2016)¹⁷⁹.

Em aproximadamente 45 anos, foram 11 experiências de planejamento. Algumas tiveram êxito, outras foram conquistas importantes para o país, e algumas nem saíram do papel. Uma característica notória da maioria delas é a grande preocupação com o desenvolvimento econômico, em detrimento das questões sociais.

Para Almeida (2004), as experiências de planejamento governamental, estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos e formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional foram no auge do regime militar. Os dois planos nacionais de desenvolvimento - as mais conhecidas e ambiciosas - atingiram algumas das metas propostas. No entanto, tiveram pouco impacto na situação social da nação. O país amadureceu do ponto de vista industrial e avançou em termos tecnológicos, ao longo desses planos, mas a sociedade permaneceu

¹⁷⁹ A partir de informações de Alexandre Barreto de Souza – “Planejamento governamental no Brasil”.

desigual, especialmente nos campos da educação, da saúde, e das demais condições de vida dos mais desfavorecidos da população.

3.3 A partir dos anos 80

Os anos 80, conhecidos como “década perdida”, foram marcados por crises econômicas, políticas e sociais. Neste cenário de incerteza, o planejamento passou a ser visto como um produto inválido e ultrapassado, corroborando para isso os malogros dos Planos instituídos nos anos 70. Em vários países do mundo teve início a onda neoliberal, capitaneada pelos governos Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Inglaterra. As políticas neoliberais apregoavam a redução do intervencionismo estatal na economia, na crença em que o mercado estaria suficientemente amadurecido para resolver seus próprios problemas, essa concepção de Estado também influenciou negativamente o planejamento governamental.

Prevaleceram no Brasil, durante este período, alguns planos heterodoxos de orientação voltada à política econômica (monetária e fiscal): Plano Cruzado e Cruzado 2 (1986), Plano Bresser e Verão (1987) e o Plano "Feijão com arroz" do então Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira; todos com eficácia pequena ou nula na resolução dos problemas econômicos brasileiros.

Essa década foi marcada pela crise deliberada do planejamento governamental, pelo desencanto com o processo, dúvidas quanto às suas qualidades e ceticismo quanto a seu potencial. Desde a Constituição de 1988, o planejamento governamental é realizado basicamente por meio de instrumentos federais de planejamento: Plano Plurianual (PPA), das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA), que se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país.

O PPA contribui para revelar e organizar a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública, permitindo à sociedade confirmar que o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição, e servindo para o governo declarar e organizar a sua atuação. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem o objetivo de estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, além de orientar a elaboração do Orçamento. Dispõe, ainda, sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas

que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal, pois nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento.

De acordo com Cardoso Júnior (2014), a estruturação histórica e institucional do Estado brasileiro permitiu a projeção do país ao desenvolvimento, pelas formas como assumiu e constituiu as funções de regulação de propriedade, tributação e geração e controle da moeda e dívida pública. No início do século XXI, o Estado manteve capacidades e instrumentos para o planejamento, que, conforme o autor, poderiam ser mais bem organizados para operarem como instrumentos do planejamento e como possibilidades para o desenvolvimento. O planejamento que se busca executar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem virtudes, mas, sobretudo, apresenta problemas. A principal virtude está centrada na investida de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. O principal problema talvez seja o fato de que, ao se reduzir a ação possível do planejamento para o curto e o médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, transformou-se esta atividade em ação operacional cotidiana do Estado, como todas as próprias da gestão pública corrente.

3.4 Planejamento governamental brasileiro e as perspectivas futuras

A gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo-lhe *status* equivalente ao dos demais temas. Isso não significa o demérito dos avanços da institucionalização dos instrumentos federais de planejamento, uma vez que eles são ferramentas importantes de gerenciamento orçamentário/financeiro do país. Significa afirmar que, por meio do movimento inclusão das funções de planejamento e orçamentação às categorias cotidianas da gestão pública, esgotou-se o planejamento como função mais estratégica e política de Estado. Simultaneamente, a orçamentação e orçamento, que até o momento eram variáveis técnicas do próprio planejamento, converteram-se em padrões prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

No Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, o fator econômico foi predominante, voltado para os investimentos na indústria e detrimento das questões sociais que ficavam em segundo plano. Embora Lopes (1990), indique que a preocupação com o desenvolvimento social esteve presente nas experiências brasileiras de planejamento, percebe-se que essa preocupação foi superficial.

Outro aspecto importante a ser destacado é a abrangência dos planos; eles vão muito além da mera elaboração do planejamento e o controle de sua execução, o grau de intervencionismo na

economia é muito grande. Pode-se citar também a institucionalização do planejamento e a pouca participação democrática na sua elaboração. No Brasil existem órgãos específicos que conduzem o processo de planejamento (Conselhos e Secretarias, além do Ministério do Planejamento e Secretarias Estaduais e Municipais de Planejamento). Há certa distância entre o planejador e o público, o que talvez possa ser indicado como provável causa das dificuldades de implementação dos diferentes planos.

A ausência de planos de longo prazo também dificulta a execução e avaliação de algumas metas. A constante mudança de governos pode acarretar a descontinuidade de programas e torná-los ineficientes. Pode-se dizer ainda, que a tendência de abandono de metas mais rígidas detecta a falta de rigor no estabelecimento de objetivos em determinados planos, e traduz-se em metas muito abrangentes, na ilusão de que, qualquer resultado, por menor que seja, já está bom.

A rivalidade entre o setor de planejamento e o setor da fazenda também é um grave problema enfrentado pelo planejamento governamental no Brasil. Enquanto o planejamento estipula metas, o setor financeiro restringe gastos e enrijece as possibilidades. Problemas nos órgãos estatais, como a descontinuidade orçamentária, bem como a falta de recursos e o endividamento devido a uma política macroeconômica de atração de capitais internacionais, são situações que acabam restringindo o planejamento de ações de longo prazo.

Não é de causar estranhamento, conforme Cardoso Júnior (2014) o fato de que, de um lado, o planejamento com sentido político, forte e estratégico tenha desaparecido da esfera de possibilidades do Estado. Da mesma forma, de outro lado, a estabilização monetária, em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos, assim como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da distributividade na alocação – tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais. De acordo com esse entendimento, a racionalização de procedimentos ao nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços para o gasto mais eficiente (não necessariamente de melhor qualidade), seriam as ações principais para o Estado realizar, além de suficientes para se obter, em conformidade com os PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

4 Planejamento e Políticas Públicas: limitações em países em desenvolvimento

O estudo de Pressman e Wildavsky¹⁸⁰ (1973) foi um dos pioneiros sobre a implementação de políticas públicas, levantando a questão sobre a diferença entre essa prática em países desenvolvidos e em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2006).

Na literatura internacional, a implementação e o processo de planejamento de políticas públicas nos países em desenvolvimento, é um debate à parte dos estudos tradicionais. Alguns autores, como Van Meter e Van Horn (1975), não fazem diferenciação em seus modelos e estudos entre os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Essa fragmentação (desenvolvido/em desenvolvimento) tem na sua origem o argumento de que as condições e o processo de planejamento nos dois tipos de países são distintos, tendo em vista que os países em desenvolvimento, apresentam mais dificuldades de caráter técnico, financeiro, político-institucional e cultural (OLIVEIRA, 2006).

Desde o princípio, o modo de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, se dava de maneira conservadora e centralizadora, pois na maioria das vezes as decisões se dão “em gabinete” e poucas vezes busca-se reconhecer a realidade local onde serão implantadas essas políticas públicas. De acordo com Bacelar (2003), devido ao caráter autoritário do Estado, ele não precisava se legitimar perante a grande parcela da sociedade, estando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes.

Entre os aspectos de diferenciação do processo de planejamento e implementação de políticas públicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, pode-se destacar, primeiramente, a questão política e institucional. “O sistema político, Estado e sociedade civil nos países em desenvolvimento não estão articulados e nem funcionando de maneira apropriada” (OLIVEIRA, 2006 p. 280). Algumas situações que resultariam na lenta formação dos Estados:

- a) surgiram há pouco tempo;
- b) saíram a poucas décadas do colonialismo;
- c) criados a partir de divisões internas;
- d) submetidos a longos períodos de ditaduras, o que ocasionou o bloqueio da sociedade civil e funcionamento adequado do sistema político, refletindo na atuação do Estado.

Haja vista que o “Estado é uma arena de múltiplos e controversos interesses, por vezes explicitados na forma de declarado conflito, [...] os que o avaliam o fazem a partir de seus interesses e perspectivas individuais ou do grupo que integram [...]” (Pinheiro, 2008, p. 1). Em outras palavras,

¹⁸⁰ Um dos primeiros trabalhos a alertar para a importância de entender a implementação em políticas públicas. O livro *Implementation* (1973) analisava um programa de desenvolvimento econômico de apoio a minorias étnicas estabelecidas por uma agência que havia sido recentemente criada nos Estados Unidos.

ao referenciar Tullock, Seldon e Brady (2005), o autor evidencia que os tomadores de decisão no setor público nem sempre agem visando o interesse coletivo.

A capacidade financeira é uma segunda questão que explicaria a diferença do processo de planejamento/implementação de políticas públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em geral, esta é a razão imediata que explica as falhas nos países em desenvolvimento, pois são os que possuem menos recursos para serem aplicados nas diversas áreas. Assim, a capacidade desses países de ter continuidade nas políticas públicas, de maneira a ter resultados efetivos, fica comprometida. A realidade dessas regiões implica, ainda, na dependência de doações e empréstimos de agências multilaterais. Uma parte significativa de países em desenvolvimento no mundo carece de recursos externos ou tem uma grande parte de seu orçamento comprometido a pagar dívidas públicas ou a cobrir déficits setoriais. No Brasil, ainda que a arrecadação do Estado se aproxime dos 40% do produto interno bruto (PIB), boa parte de seus recursos públicos é destinada ao pagamento de dívida, folha salarial ou gastos com a previdência. Com isso, o Estado não consegue direcionar um grande investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis (OLIVEIRA, 2006).

A terceira questão é a capacidade técnica de gerenciar o planejamento de políticas públicas. A carência de recursos humanos aptos e interessados, experiência, equipamentos e competência técnica dos organismos que concebem as políticas públicas, são fatores limitadores dos países em desenvolvimento.

Quando uma política pública envolve diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal), regiões distintas, ou diferentes setores de atividade, o controle do processo pode tornar-se complexo e problemático. A centralização exagerada compromete andamento de determinadas políticas públicas, gerando conflitos entre os órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo. Esses conflitos limitam o processo, e mesmo em se tratando de nível local, é preciso levar em conta os encadeamentos entre as diversas agências e órgãos públicos. Se a ação depende de vários elos de uma cadeia, é preciso um elevado grau de cooperação para que efetivamente funcione. É preciso ainda que haja uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no processo de políticas públicas, além da interação com a sociedade civil e o setor privado, desatrelando a visão de processo unicamente técnico, governamental e de caráter econômico.

Não somente as questões de cunho institucional e financeiro influenciam o sucesso ou o fracasso de uma política pública, conforme HÖFLING (2011, p. 39):

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do

Estado e da sociedade como um todo. Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com frequência, localiza-se aí procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção.

Outra característica relevante nas políticas públicas brasileiras é a fragmentação, que ocasiona problemas, tendo em vista as divergências entre determinadas agências de controle quando o assunto é burocrático. A descontinuidade administrativa também é um fator limitador, pois as agências refletem o interesse de seus gestores, o que causa, a cada mudança de cargo, também a mudança das políticas implantadas.

Com relação às políticas sociais (educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc.), não raro é dada a preferência para o que é ofertado sem considerar as necessidades dos beneficiados. Essa situação resulta em problemas ligados à credibilidade governamental, à frustração dos cidadãos, desperdícios, etc. Outro ponto relevante é a separação de política econômica e política social, caso em que a política social assume um papel secundário.

5 Considerações Finais

O planejamento e as políticas públicas fundamentam as interrelações entre Estado, economia, política e sociedade, como uma ação dos governos por meio de programas e implementações que buscam produzir resultados e mudanças. Via de regra, essas ações objetivam melhorias nas condições de vida da população, a promoção do bem estar social e do desenvolvimento. No entanto, essas “concepções” sobre as políticas públicas e o planejamento, na maioria das vezes, ficam restritas ao campo teórico, dos planos e projetos.

Na prática, a realidade mostra que muitos dos objetivos traçados inicialmente, ao percorrerem todas as etapas previstas no processo, acabam por se perder ou mesmo deixam de fazer sentido quando efetivamente se deparam com a situação real. Além disso, os entraves burocráticos também acabam por engessar as atividades que permeiam toda e qualquer iniciativa de melhoria no campo das políticas públicas e planejamento. Somado a isso, os atores políticos, que são os tomadores de decisão, privilegiam interesses individuais em detrimento do bem da coletividade.

Dessa forma, conclui-se que o planejamento governamental e as políticas públicas dos países em desenvolvimento esbarram justamente nos fatores que os classificam nessa condição: as questões econômicas (capacidade financeira), questões político-institucionais (inclui-se aqui a formação do

Estado), a capacidade técnica de gestão, além de fatores culturais. Reconhece-se este trabalho como considerações preliminares sobre o planejamento e as políticas públicas. No entanto o tema tem potencial para estudos futuros mais aprofundados, como por exemplo, um comparativo com os países desenvolvidos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira de planejamento: uma síntese histórica. Disponível em: http://celsofurtado.phl-net.com.br/artigos_scf/Paulo_Roberto_Almeida.pdf. Acesso em 14 out. 2016.

BACELAR, Tânia. **As políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. Rio de Janeiro. Editora Fase, 2003.

CARDOSO JÚNIOR, José. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A.M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2014, p. 79-114.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, p.30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 10 maio 2015.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 289-313. (Coletânea). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1253>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo. Livraria Pioneira Editora: 1990.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília. Ed. IPEA, Tomos I e II, 1993.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**. 11ª ed. São Paulo. Atlas: 1997.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 40, p.273-287, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PINHEIRO, Ivan Antônio. Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2008. p. 1 - 16. Disponível em:<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG291.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUZA, Alexandre Barreto. **Planejamento governamental no Brasil**. Disponível em: www.angelfire.com/ar/pg16. Acesso em 25 jun. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-A-POLITICAS_PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-25, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: TECENDO RELAÇÕES

Neusa Rossini¹⁸¹

Edemar Rotta¹⁸²

Andréia Borkovski¹⁸³

Resumo

A disseminação da tese, de que o desenvolvimento econômico, por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais, a partir de 1990, pelas Nações Unidas e suas agências, trouxe a problemática social para o centro das reflexões. No caso brasileiro, indicativos do questionamento aos paradigmas centrados na economia, são visualizados no processo de redemocratização e se afirmam com a promulgação da Constituição de 1988. Nesta, os direitos sociais e as políticas sociais adquirem status relevante, passando a figurar, ao lado das políticas da ordem econômica, como aspectos centrais da ação do Estado e como condição indispensável para o desenvolvimento. Através da revisão de literatura, este texto procura situar o debate das políticas sociais, em suas concepções e na sua relação com o desenvolvimento brasileiro. No conjunto das políticas públicas, entende-se as políticas sociais como um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, que visam alcançar a proteção e a promoção social. A relação entre políticas sociais e desenvolvimento, no Brasil, tornou-se mais visível a partir da Constituição Federal da 1988 e da consolidação de concepções, políticas, programas e projetos que atribuem às questões sociais importância crescente nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades.

Palavras-chave: Políticas públicas. Política sociais. Estado. Desenvolvimento.

Introdução

O campo do conhecimento sobre políticas públicas é uma área ligada, preferencialmente, à ciência política e pode ser “entendida como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades

¹⁸¹Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *Campus* Cerro Largo. Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA). Graduação em Ciências Contábeis pela FEMA. E-mail: neusarssn@gmail.com.

¹⁸²Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado, – PUCRS. E-mail: erotta@uffs.edu.br.

¹⁸³Especialista em Gestão em Arquivos pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduação em Arquivologia pela UFSM. E-mail: andreiab@uffs.edu.br.

de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22). Notadamente, não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”¹⁸⁴. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 12-13).

Em suma, trata-se do campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação; e, quando necessário, propor mudanças no curso/rumo dessas ações (SOUZA, 2003). Ainda, conforme a autora, nos governos democráticos, a formulação de políticas públicas é um estágio no qual os governos “traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13).

Souza (2006) menciona que, nas últimas décadas, registrou-se o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como também o estudo sobre as instituições, as regras e os modelos que regem seus processos de elaboração, implementação e avaliação. Os novos cenários decorrentes do questionamento das políticas Keynesianas, hegemônicas no pós 2ª Guerra Mundial, e da emergência de propostas alinhadas com o ideário neoliberal, restritivas de gasto, podem estar na origem desta retomada (SOUZA, 2003). Uma retomada que coloca as políticas públicas diante de um debate emblemático: avançar na consolidação de direitos ou seguir na direção de garantir os processos de reprodução do capital. Na maioria dos países da América Latina, nos quais ainda não se conseguiu construir hegemonias políticas e econômicas capazes de desenhar políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento econômico e a inclusão social, é importante que se realizem reflexões integradas desses campos.

Castro e Oliveira (2014) destacam que “as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades” (p. 22). O resultado das alterações, decorrentes da proposição desejada, se dará de maneira diferente, considerando-se a história de cada país.

¹⁸⁴Não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública (Bachrach; Baratz, 1962).

Nos países em desenvolvimento e que chegaram recentemente a serem democracias, em especial os países da América Latina, apenas nas últimas décadas tem-se buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social (SOUZA, 2003, p. 12). É atribuído ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito da retomada, reconceituação e disseminação da tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico (BRAIDE, 2014).

Visando refletir sobre as políticas sociais, enquanto políticas públicas essenciais nos processos de desenvolvimento que buscam a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos, organiza-se este texto em duas partes. Na primeira reflete-se sobre a caracterização das políticas públicas e, nestas, as políticas sociais, que as são por excelência. Na segunda parte busca-se relacionar as políticas públicas sociais com os processos de desenvolvimento, dando acento especial ao cenário brasileiro.

1 Políticas públicas e políticas sociais: tecendo os fios de sua integração

A formulação e condução das políticas públicas pelo governo “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (RUA, 2009).

A alocação dos recursos pode ser realizada adotando-se por critério o “setor de atividade” na qual vincula-se a política pública, conforme a seguinte classificação:

- a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
- b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
- c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;
- d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

Algumas políticas públicas envolvem alocação de recursos em maior ou menor volume, em decorrência de seu caráter, conforme a classificação¹⁸⁵ por “expectativa dos atores”:

¹⁸⁵As classificações são tipologias que possibilitam o enquadramento das políticas públicas em uma ou outra moldura, ao observar suas características (variáveis). É possível classificar e examinar as políticas públicas com base em diferentes combinações de distintas variáveis, que constituem as diversas tipologias encontradas na literatura. Não há

- a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;
- b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de *royalties* do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.;
- c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;
- d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (LOWI, 1964, 1972, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4).

Políticas públicas distributivas e redistributivas são as que concentram a oferta de bens e serviços à população e atendem em grande medida as áreas de políticas sociais.

Nos processos de reconhecimento de que existem problemas sociais (ou econômicos, ambientais, dentre outros), e de que há necessidade de se propor soluções, as políticas públicas, na maior parte do tempo, estão sendo construídas ou reformadas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Nesses processos de reconhecimentos de problemas e definições de políticas, o Estado está mais próximo de uma “autonomia relativa” nos espaços de atuação, permeado por influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). Sendo a sociedade um sistema complexo e o governo, em suma, um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida, nas palavras de Mintzberg (1998), ambos são permeados por interesses, preferências, ideologias, grupos e interações.

Como atores principais no desenvolvimento das políticas públicas, figuram os governos, *locus* onde se desenvolvem os embates em torno de interesses, preferências e ideias; mas, como pano de fundo das formulações das políticas públicas e suas reivindicações, figuram as coalizões que integram esses governos, assim como os grupos de interesse, movimentos sociais, agências multilaterais e

tipologia que seja exaustiva, pois nenhuma delas é capaz de dar conta de todos os aspectos das políticas públicas. Algumas tipologias podem ser consultadas em RUA e ROMANINI (2013).

outros segmentos, que influenciarão no tipo de política pública a ser formulada (SOUZA, 2003, p. 13-15).

Lembrando que o processo de planejamento do setor público está longe de ser apenas uma atividade técnica, estritamente objetiva e neutra, pois durante as fases de implantação de uma política pública podem ocorrer mudanças, resistência, embates corporativos ou político-partidários entre diferentes esferas de poder, e isso não pode ser desprezado, por ser legítimo e fazer parte do jogo político (JANUZZI, 2002).

Muito embora as dimensões da “questão social” ainda não estejam inscritas no imaginário público nacional e figuram como um qualificativo de reivindicação, e constantemente são um ponto de embate teórico e político (CARDOSO JÚNIOR, 2014). Netto (2000) chega a afirmar que, historicamente, se tem relegado o enfrentamento das diversas manifestações da “questão social”, tratando-a de forma subsidiária à economia ou de outros interesses relacionados à reprodução do capital.

Os embates, quando se tratam de políticas sociais, muitas vezes são em torno do entendimento de qual poderá ser a via de ação estatal, se se dará de maneira mais abrangente e integrada, ou conduzida de forma restritiva, pontual e seletiva. Outro aspecto delicado, nesta mesma direção, é o relativo à alocação do orçamento, que põe as políticas sociais “constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários” (CASTRO, 2013, p. 167).

As políticas sociais são aquelas políticas públicas voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo às áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

A formulação, alteração ou implementação dos tipos de políticas sociais em um país, dependem muito das características do sistema político daquele país (CARVALHO, 2007). Como as políticas sociais são, em sentido mais restrito, formas de intervenção do Estado na sociedade civil, a configuração política daquele país, interfere na maneira de concebê-las e implantá-las. Esping-Andersen (1996 apud BRAIDE, 2014) criou uma conhecida e utilizada tipologia de regimes de bem-estar, cada qual correspondendo a um modelo de política pública social adotada, característico do sistema político do país:

- a) regime liberal, cujos atributos são: o mercado como *locus* de uma solidariedade de base individual; a predominância do mercado na provisão social, da qual participam com menos peso a família e o Estado. Neste regime se enquadrariam países como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Irlanda e o Reino Unido;
- b) regime conservador-corporativo: fundado em uma solidariedade de base familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao caráter marginal do mercado e à ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referência o status, o mérito e a sanção de autores coletivos e corporativos diferenciados. Neste regime estão a Alemanha, Itália, França e outros da Europa continental;
- c) regime social-democrata: fundado na solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu *locus* principal, caracterizado por uma composição da provisão social em que o Estado desempenha papel em relação às posições marginais da família e do mercado. Integram esse grupo os países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia.

Estudos sobre as diversas configurações dos sistemas de proteção social passaram a utilizar essas tipologias como conceitos típicos-ideais¹⁸⁶, contudo, houve necessidade de se desenvolver categorias intermediárias, que possibilitassem analisar países que se modernizaram tardiamente, como Japão, outros países do leste Asiático e países Latino-Americanos (BRAIDE, 2014, p; 32).

Para identificar e avaliar o regime de bem-estar característico de um determinado país, passaram a ser considerados para o estudo os seguintes critérios de distinção dos regimes de bem-estar: “relação público-privada na provisão social, o grau de desmercantilização (*de-commodification*¹⁸⁷) dos bens e serviços sociais e seus ‘efeitos na estratificação social’”, assim como “o grau de ‘desfamiliarização’ (*de-familiarisation*)¹⁸⁸”, dentre outros¹⁸⁹, que foram sendo incorporados, de maneira a permitir que se tenha uma compreensão mais abrangente e sofisticada dos modelos intermediários de configurações, nos diversos países que se modernizaram tardiamente (ESPING-ANDERSEN, 1999 apud BRAIDE, 2014, p. 34-35).

¹⁸⁶São regimes encontrados nos países desenvolvidos e são usados como instrumento de comparação das possíveis configurações do Estado de Bem-Estar nos países que se modernizaram tardiamente.

¹⁸⁷Foi livremente traduzida por desmercantilização. O conceito designa o grau em que o Estado de Bem-Estar debilita o vínculo monetário, garantindo o direito independentemente da participação no mercado (ver estudo de Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, 1999).

¹⁸⁸Livre tradução como desfamiliarização, conceito que expressa o grau de redução da dependência do indivíduo em relação à família, ou inversamente, o aumento da capacidade de comando do indivíduo sobre recursos econômicos, independentemente das reciprocidades conjugais ou familiares (ESPING-ANDERSEN, 1999).

¹⁸⁹Esping-Andersen, 1999; Gouch, 1999; Sainsbury, 1999; Walby, 2001.

Muito embora o sistema político possa ser considerado para se estabelecer a tipologia das políticas sociais, Maigón (1998 apud CARVALHO, 2007, p. 80) apresenta uma outra tipologia, na qual considera as formas de Estado e sua relação com a sociedade:

- a) tipo liberal ou neoliberal - define as políticas sociais como compensatórias e complementares das políticas econômicas de ajuste e se apóia na idéia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz;
- b) tipo neo-estruturalistas - que considera as políticas sociais como fator que determina fortemente o bem-estar social e a qualidade de vida dos setores menos privilegiados da população. Reconhece que o Estado tem um papel prioritário como coordenador e regulador da relação Estado-sociedade civil e que a busca de equidade social é o principal objetivo das políticas sociais;
- c) tipo economia social de mercado - trata de combinar as premissas dos tipos anteriores, reconhecendo que o foco ou sujeito das políticas sociais deve ser o setor mais pobre da população. Implica numa modificação da estrutura do gasto social, de forma mais seletiva, o que contribuirá para elevar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos.

De tendências entre um enfoque que responsabiliza mais o Estado na promoção de justiça social e redistribuição dos bens econômicos (orientação marxista); ao que privilegia a oferta de serviços sociais pelo mercado, com mais eficácia e eficiência (orientação liberal); e um terceiro, que corresponde a uma via mediadora, que propõe políticas sociais apenas para setores menos privilegiados da população, de forma subsidiária e transitória, existe uma série de outras tipologias que procuram “enquadrar as políticas sociais de acordo com a forma como são concebidas e praticadas. Como por exemplo: a distributiva e a redistributiva; e a universalista e a particularista (ou corporativa)”, concebidas como variações de tipologias sobre o mesmo tema, que “são complementares, como nos parece ser o caso brasileiro, mescla dos três tipos” (CARVALHO, 2007, p. 80).

Sendo as políticas públicas parte da ação estatal, Castro (2012) define as políticas sociais como a composição de um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, buscando realizar dois objetivos conjuntos, sendo eles a proteção social e a promoção social.

A proteção social caracteriza-se pelo tipo de ação vinculada à seguridade social e à solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como:

- a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual;
- b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano (ex: crianças e idosos);
- c) situações de risco e contingências, como em caso de acidentes (invalidez por acidente) (CASTRO, 2012, p. 1014-1015).

A promoção social entende-se pela geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ação de geração de igualdades relaciona-se com expansão da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, sendo o acesso à saúde e educação elementos centrais na geração de habilidades e capacidades para indivíduos e/ou grupo social. Outras políticas públicas são necessárias para o exercício das capacidades, como as de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões. Tais políticas permitem a ampliação de oportunidades e obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos, que ao atingirem a universalização, possibilitam às populações mais pobres o acesso a bens e serviços de boa qualidade (CASTRO, 2012, p.1015).

Muita responsabilidade se atribui às políticas públicas na área social, mesmo que elas sozinhas não sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social, mas considera-se que seu desenho e regras, assim como seus mecanismos e gestão pelo governo, possam contribuir para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas, para os quais as políticas públicas são dirigidas (SOUZA, 2003, p. 12).

Muitas discussões destacam o formato e a potencialidade da ação social governamental, dadas as características socioeconômicas do Brasil, como a persistência da pobreza e imensas desigualdades sociais, que ampliam tensões e impõe novos desafios às políticas sociais (JACCOUD, 2005, p. 9). Na sequência abordam-se alguns destes desafios no cenário brasileiro.

2 Políticas públicas sociais e processos de desenvolvimento: cenário brasileiro

Por muito tempo o conceito desenvolvimento esteve vinculado ao progresso econômico e tecnológico, mas a partir de 1990, passou-se a incorporar os adjetivos humano e sustentável, reconhecendo-se que o desenvolvimento econômico por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais, preocupações estas, trazidas ao debate, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (DEMO, 1995).

A tradição de análise integrada da economia com as políticas públicas na área social não é recente, possuindo uma longa trajetória:

Constitui o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Seguramente sua formulação mais sofisticada encontra-se no pensamento keynesiano, que captou com precisão o efeito virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na

dinâmica do crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra (BRAIDE, 2014, p. 29).

Essas correntes intelectuais, mesmo distintas, conforme Braide (2014), não perderam de vista a relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico. Na maioria dos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento contou com forte e permanente atuação Estatal, consolidando estruturas na sociedade e no mercado, dentre as quais, cita-se a proteção social (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

No Brasil, somente “a partir do início do presente século é que o país passou a experimentar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento num sentido socialmente mais inclusivo do que o praticado anteriormente” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Para os autores, “em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais [...] sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres [...]” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Na Constituição Federal (CF) Brasileira, de 1988, dentre os princípios fundamentais elencados, estão previstos o desenvolvimento nacional e a preocupação com as desigualdades sociais, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 1988, grifo nosso).

No paradigma histórico brasileiro do projeto de desenvolvimento, a redução das desigualdades não esteve presente (DELGADO; THEODORO, 2005), priorizava-se a questão econômica, mas foi a partir de 1988, com a retomada do regime democrático e a promulgação da CF, que se consolidou os direitos sociais e houve expansão da cidadania. Para os autores, “a política social brasileira, desenvolvida a partir da Constituição de 1988, realiza de maneira restrita, mas condizente, algumas dessas dotações para o desenvolvimento com justiça” (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409).

O artigo sexto da CF brasileira é uma referência importante para a questão social, pois é neste artigo que estão elencados os direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais da pessoa, sendo eles a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança,

a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

Para além dos direitos sociais, consagrou-se na CF/88 também os direitos trabalhistas, sindicais e um sistema de proteção social, inspirados em alguns valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social, como igualdade, direitos, universalidade e seguridade; mesmo que na prática ocorra um certo distanciamento entre direitos estabelecidos e exercício dos direitos (FONSECA; FAGNANI, 2013). Para os autores, a importância efetiva das políticas públicas na área social centra-se na preocupação com o enfrentamento das desigualdades e o exercício da cidadania, com fornecimento de bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros), pois o desenvolvimento envolve a cidadania social assegurada para o conjunto da sociedade, que inclui seus membros mais vulneráveis.

As políticas públicas na área social, no Brasil, como parte da ação estatal, tem forte influência sobre o processo de desenvolvimento, pois devido a sua diversidade (políticas setoriais ou transversais), são elementos irradiadores de uma série de relações e dependência, que estão ligadas ao campo social (justiça e coesão social), ao campo econômico (inter-relações que potencializam o crescimento e a produtividade), às mudanças no aparato institucional e ambiental (CASTRO, 2012).

Estudos desenvolvidos por Castro (2012) apontam o alcance dessas políticas na contribuição com o processo de desenvolvimento, nos quais analisou algumas variáveis quantificáveis, centrando a análise nos fatores social e econômico, entre os anos de 1995 e 2010. O autor argumenta que experiências bem-sucedidas em diversos países, na condução do desenvolvimento nacional, contaram com “a consolidação e permanência no longo prazo de forte ação Estatal, a qual está, em parte, conectada ao processo de ampliação e melhoria de benefícios envolvidos nos diversos elementos constituintes das políticas sociais” (CASTRO, 2012, p. 1012).

Para Castro (2012, p. 1016 et seq.), é possível estabelecer conexão entre as políticas sociais e os fatores econômicos, “quando o gasto autônomo com as políticas sociais torna-se elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica, o que vai depender muito de sua dimensão e forma de distribuição”, qualificando e dimensionando até que ponto afetam a demanda agregada e a produtividade da economia. Relativamente à demanda agregada, os gastos públicos com políticas sociais permitem a ampliação do sistema de garantia de renda, sendo um

elemento importante na geração de um determinado tipo de distribuição pessoal e funcional da renda e o padrão de consumo de indivíduos, famílias ou grupos.

O autor ressalta que, em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas distribuídas às camadas mais carentes, maior a capacidade de alteração do padrão e ampliação da demanda agregada, com geração de amplo mercado interno de consumo. Referindo-se a garantia de oferta de bens e serviços sociais, é destacada sua importância para a economia, pois sua implementação contribui para aumento de gastos de contratação de pessoal, construção, compra de livros, medicamentos, insumos, manutenções diversas nas áreas educacionais, da saúde, entre outras (CASTRO, 2012).

Relativamente à produtividade, as políticas sociais contribuem com a ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva dos cidadãos, fator necessário para a ampliação da inovação e produtividade no trabalho e crescimento econômico, contribuindo para elevar o nível salarial e reduzir a pobreza, até mesmo para a melhoria da distribuição de renda e diminuição da desigualdade (CASTRO, 2012, p. 1017).

Analisando a política social brasileira deste início do século XXI e sua relação com o processo de desenvolvimento do país, fica a evidência que se estruturou um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social, fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população” (CASTRO, 2012, p. 1038). Para tanto, foram implantados um conjunto de políticas, programas e ações do Estado no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Estas políticas, programas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não apenas para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades. “Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

A análise dos fatores mencionados conjuntamente, e suas inter-relações e implicações, são encadeamentos teóricos, “mas precisam ser coadunados com o mundo real observando-se o estágio de cada país e das trajetórias históricas, pois cada sociedade, dependendo das lutas políticas, irá

incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades sociais e igualdades desejáveis” (CASTRO, 2012, p. 1018).

Estudos sobre desenvolvimento econômico em um quadro mais amplo de relação entre Estado, economia e sistemas de proteção social, em que a dinâmica é examinada a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico - não somente ao contrário, como tradicionalmente se postulou - favorecem a abertura de novos e valiosos cursos de investigação (BRAIDE, 2014, p. 29).

As políticas sociais buscam melhorar o nível geral das condições de vida da população, como fim último, equalizando as interações entre mercado e sociedade, para que haja desenvolvimento econômico e equidade social, via ação estatal prioritariamente, para reduzir vulnerabilidades e riscos sociais, redução da pobreza e garantia de acesso aos serviços de saúde, educação, segurança, saneamento, habitação, dentre outros.

Considerações finais

O desenvolvimento econômico aliado a preocupação com o desenvolvimento social, foi relevante para condução de políticas públicas na área social no Brasil, mas foi a partir das últimas décadas que o Estado tem buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social.

Questões sociais no decurso de desenvolvimento de cada país vão sendo incorporadas, a medida que cada país reconhece a necessidade de atender setores menos privilegiados, mas coube às Nações Unidas e suas agências a importante tarefa na difusão do entendimento de que o desenvolvimento econômico é uma das facetas do desenvolvimento, e de que é preciso conceber formas para atendimento da problemática social, podendo elas ser via políticas públicas e, em especial as políticas sociais.

Como lembrado por Castro e Oliveira (2014), as políticas públicas não são algo formulado de maneira definitiva, elas estão sendo criadas e reformuladas constantemente, devido à dinamicidade das mudanças sociais, por estarem na arena de disputa por recursos ou embates ideológicos de entendimento de qual seja a via de atuação estatal, se mais conservador ou liberal, e em se tratando de políticas sociais, se a ação estatal se dará de maneira mais abrangente ou restrita.

A abrangência e diversidade das políticas sociais, com seu conjunto de mecanismos de proteção e promoção sociais são fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, que

possibilitam melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população, contribuem para o enfrentamento das mais diversas situações de contingência, necessidades e riscos que afetam a população. Para além da oferta de bens e serviços sociais, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, o estudo conjunto da economia, Estado e sistema de proteção social possibilita a análise das políticas sociais sobre a ampliação da demanda agregada, fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades.

Referências

BRAIDE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 4ª reimpr. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 mar. 2017.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento, Democracia e Desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 79–114.

CARVALHO, A. M. de. Políticas Sociais, afinal do que se trata? **Agenda Social**, revista do PPGPS/UENF, Campos dos Goytacazes, v.1, n. 3, p. 73-86, set./dez. 2007. ISSN 1981-9862.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CASTRO, J. A. de. Política social, distribuição de renda e crescimento. In: FONSECA, A. FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 409.

ESPING-ENDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford University Press, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GOUCH, I. **Welfare regimes: on adapting the framework to developing countries**. Global Social Policy Program. University Bath: 1999.

JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

JANUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, volume 36, n. 1, p. 51 - 72, 2002.

MINTZBERG, H. Administrando Governos, Governando Administrações. **Revista do Serviço Público – RSP ENAP**, Brasília, v. 49, n. 4, out./dez. 1998.

NETTO, J. P. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, Carlos G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC, 2000. p. 219-45.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. 2009. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

SAINSBURY, D. Gender and social-democratic welfare state. In: SAINSBURY, D. (Ed.) **Gender and welfare state regimes**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SOUZA, C. Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WALBY, S. **From gendered welfare state to gender regimes: national differences, convergence or re-structuring?** In: Gender and society group, Stockholm University, 2001.

SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO DAS MISSÕES: REALIDADE E DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMOVAM O DESENVOLVIMENTO

Edemar Rotta¹⁹⁰

Luís Henrique Teixeira Franqui¹⁹¹

Resumo: A implantação de políticas públicas adequadas para solucionar os problemas relacionados ao saneamento básico, e mais especificamente a coleta de lixo, constitui-se em um grande desafio a ser enfrentado pela maioria dos Municípios brasileiros. O artigo analisa a realidade vivenciada pelos Municípios da região das Missões, Rio Grande do Sul, no que concerne à coleta e tratamento dos resíduos sólidos urbanos, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento regional. Utiliza-se a abordagem qualitativa, com base na análise de documentos e na revisão bibliográfica. Consta-se que as alternativas propostas para o equacionamento das problemáticas enfrentadas passam pela formação de cooperativas de catadores, no que se refere à coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, e pela atuação conjunta dos municípios, via formação de consórcios públicos, no tocante à destinação final dos resíduos.

Palavras-chave: COREDE Missões. Resíduos sólidos urbanos. Cooperativa de catadores. Coleta seletiva. Consórcio público.

Introdução

A definição legal de saneamento básico, por meio da Lei nº 11.445/2007, considera o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais (BRASIL, 2007). Em todo o mundo, cerca de 1,3 bilhão de toneladas de resíduos sólidos são produzidas anualmente nas cidades. De acordo com o Banco Mundial (relatório “*What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*”¹⁹²), a geração de lixo¹⁹³ *per capita* quase dobrou nos últimos anos, chegando à segunda década do milênio a 1,2 Kg/pessoa/dia. As projeções para 2025 indicam que esse valor passe para 1,42 Kg/pessoa/dia, ampliando para cerca de 2,2 bilhões de toneladas anuais nos espaços urbanos mundiais. Contudo, é preciso ressaltar que essas médias variam consideravelmente de país para país, região, cidade e até mesmo dentro das cidades (WORLD BANK, 2012, p. 8).

¹⁹⁰ Pós-Doutorando em Serviço Social (PUCRS, 2017). Doutor em Serviço Social (PUCRS, 2007). Mestre em Sociologia (UFRGS, 1988). Graduado em Filosofia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Dom Bosco (1985). Professor Adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. E-mail: erotta@uffs.edu.br

¹⁹¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. Graduado em Direito pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA, 2015). E-mail: lhfranqui@hotmail.com

¹⁹² Que desperdício: uma revisão global da gestão de resíduos sólidos. Tradução livre.

¹⁹³ Aqui lixo é entendido no sentido amplo, correspondendo a todos os resíduos gerados pela atividade humana e considerados sem utilidade.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), “a geração total de RSU no Brasil em 2014 foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 2,9% de um ano para outro, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9%” (ABRELPE, 2014, p. 28). Esses números demonstram que a geração de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) *per capita* no país, em 2014, ficou em 387,63 Kg/ano, ou 1,062 Kg/ pessoa dia, situando-se um pouco abaixo da média *per capita* mundial. Além da questão relacionada à geração de RSU, num ritmo acelerado e crescente alicerçado no consumismo, que Bauman (2008, p. 19) classificou como “sociedade de consumidores”, os municípios brasileiros enfrentam graves problemas relacionados à coleta e a destinação final desses resíduos.

Atualmente, um dos grandes problemas ambientais enfrentados pela humanidade é recolher, depositar e tratar corretamente o enorme volume de resíduos sólidos urbanos (RSU), que afeta o equilíbrio ambiental pela liberação de gases que colaboram com o efeito estufa, bem como pela poluição das águas, sendo causa de prejuízos financeiros, diretos e indiretos. Para Franqui (2016, p. 1), “dar o correto destino aos RSU não é apenas uma questão legal, para cumprir a legislação vigente, mas uma exigência visando garantir os anseios por um meio ambiente equilibrado e sustentável para as presentes e futuras gerações¹⁹⁴”.

Em agosto de 2014 expirou o prazo determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei nº 12.305/2010), para que os 5.570 municípios brasileiros acabassem com os chamados “lixões”. Finda a data-limite estabelecida na PNRS, um número muito grande de municípios ainda não conseguiu substituir os lixões por aterros sanitários. De acordo com o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, da ABRELPE (2015, p.31), em relação à destinação final dos RSU coletados no Brasil, 58,4% (41,6 milhões de toneladas/ano) do volume total produzido teve destino adequado, enquanto 41,6% (29,6 milhões de toneladas/ano) foram destinados inadequadamente, sendo despejado em lixões ou “em sua versão apenas um pouco menos nociva, os aterros controlados” (ABRAMOVAY *et al*, 2013, p. 21). O índice de 58,4% de destinação final adequada, em 2014, é bastante significativo, porém a quantidade de RSU destinada a locais inadequados totaliza 29.659.170 toneladas no ano, ou seja, seguiram para lixões ou aterros controlados, os quais, do ponto de vista

¹⁹⁴ Meio ambiental equilibrado e sustentável para “as presentes e futuras gerações” está relacionado com o desenvolvimento sustentável, encontrado na parte final do *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), artigo basilar do Direito Ambiental, e amparado na Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972). [grifos nossos]

ambiental, pouco se diferenciam dos lixões, pois não possuem o conjunto de sistemas necessários para a proteção do meio ambiente e da saúde pública (ABRELPE, 2015, p. 30).

Ao produzir o Perfil Socioeconômico do Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (COREDE Missões), a Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAN, 2015, p. 7) demonstrou que “a preocupação com o equilíbrio territorial do desenvolvimento é um desafio que devemos nos impor cotidianamente no processo de planejamento e implementação das políticas públicas e, não por acaso, foi eleita como objetivo estratégico do Governo do Estado”.

Está claro que, para propor políticas públicas que visem corrigir eventuais deficiências existentes e, por consequência, estimular o desenvolvimento regional, é preciso conhecer a realidade da região, seus problemas e suas potencialidades. Nesse sentido, esse trabalho objetiva analisar indicadores ligados ao saneamento básico, com especial preocupação na coleta de resíduos sólidos, pois esse é um fator limitador ao desenvolvimento regional.

O procedimento metodológico terá enfoque qualitativo, sendo a análise de documentos e a revisão bibliográfica as principais técnicas de coleta de dados, informações e fundamentos teóricos para a análise da temática proposta. As principais fontes selecionadas para a pesquisa foram o Perfil Socioeconômico do COREDE Missões, o Panorama dos Resíduos Sólidos da ABRELPE, a Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários (ITCEES), a Administração Municipal de Cerro Largo e fontes bibliográficas.

O presente artigo procura apresentar contribuições para a análise da realidade regional, discutindo soluções para problemas relacionados ao saneamento básico e à coleta e destinação final dos RSU. Na primeira parte situa-se a realidade dos municípios da região das Missões, procurando enfatizar aspectos ligados aos desafios que envolvem os temas estudados. Na segunda parte apresentam-se algumas experiências alternativas em curso na região. Conclui-se com alguns apontamentos sobre os resultados obtidos, na direção de suscitar novas investigações e proposições.

1 COREDE Missões, gargalos do desenvolvimento e desafios

Neste estudo adota-se a definição de região proposta pela “constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, tornados referências para a divisão socioterritorial do RS a partir de 1994” (ROTTA *et al*, 2015, p. 2). Conforme a Fundação de Economia e Estatística¹⁹⁵ (FEE), a região das Missões é composta por 25 municípios, compreendendo uma área total de 12.855,5 Km² (2015),

¹⁹⁵ Vide: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Miss%F5es>>

o que correspondente a 4,6% do território gaúcho; apresenta população de 251.076 habitantes (2015) e densidade demográfica de 19,1 habitantes/Km² (2013); possui taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais na ordem de 6,45% (2010), expectativa de vida ao nascer de 72,08 anos (2000) e coeficiente de mortalidade infantil de 11,09 por mil nascidos vivos (2014).

“Esta região possui uma marca histórica representada pela experiência das Missões Jesuíticas, entre os séculos XVII e XVIII” (ROTTA *et al*, 2015, p. 2). Os primeiros habitantes foram das etnias Guarani, Charrua e Kaingang, seguindo-se experiências reducionistas com os padres da Companhia de Jesus e, em período posterior ao fim das reduções, “aconteceu o processo colonizador do território em questão, fator que, aliado aos anteriores, definirá as características étnico-culturais da população assim como as conhecemos hoje” (RAMOS, 2006, p. 2).

Ramos (2006, p. 19) refere que a “primeira tentativa de instalação de europeus foi em 1824, com a vinda de imigrantes alemães para a região da redução de São João Batista, atual município de Entre-Ijuís”. A região conta com a presença de descendentes de diferentes etnias, com destaque para os descendentes alemães, que após a primeira tentativa, na década de 1820, retornaram no início do século XX. A Companhia de Colonização “Bauerverein” promoveu a venda de lotes de terras na região do assentamento Serro Azul, que abrangia os atuais municípios de Cerro Largo, Roque Gonzales, São Paulo das Missões, Salvador das Missões, Sete de Setembro, Porto Xavier e São Pedro do Butiá (RAMOS, 2006, p. 22).

Também há presença de descendentes de poloneses e suecos em Guarani das Missões, assim como de descendentes de imigrantes italianos. Porém, a presença de italianos não é tão significativa, “pois a vinda desses colonos não ocorreu através de colônias destinadas a estas famílias, mas através de migração das velhas colônias do interior do estado, principalmente do centro e da serra gaúcha” (RAMOS, 2003, p. 23).

1.1 Gargalos do desenvolvimento

O Perfil Socioeconômico do COREDE Missões, publicado em novembro de 2015, apresenta, de maneira bastante sucinta, vários gargalos que dificultam o desenvolvimento desta região do Rio Grande do Sul. Os problemas já começam a ser verificados com a perda populacional. “Em 2010, o COREDE possuía uma população de 248.016 habitantes, com uma proporção de 71% de moradores em áreas urbanas e 29% em áreas rurais” (SEPLAN, 2015, p. 9), distribuída num Centro Sub-Regional (Santo Ângelo), dois Centros de Zona (São Luiz Gonzaga e Cerro Largo) e nos demais municípios, considerados Centros Locais. Enquanto o Rio Grande do Sul, no período 2000-2010,

registrou uma taxa de crescimento populacional de 0,49% ao ano, o COREDE Missões teve perda populacional, com uma média de crescimento demográfico de -0,57% ao ano, no mesmo período, sendo que apenas quatro (Cerro Largo, São Pedro do Butiá, Salvados das Missões e São Miguel das Missões) dos 25 municípios apresentaram taxas positivas de crescimento.

A saúde e a geração e apropriação de renda são outros pontos sensíveis, pois apresentam indicadores sociais com desempenhos preocupantes. Analisando-se os blocos do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) da região, percebe-se que a Educação (0,729) tem o melhor desempenho, superior inclusive à média estadual, ficando com a 7ª posição no ranking dos 28 COREDEs gaúchos. Por outro lado, os Blocos Renda e Saúde “possuíam valores menores que a média do Estado com, respectivamente, 0,637 e 0,796” (SEPLAN, 2015, p. 14).

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a região das Missões apresentou, em 2012, um PIB de R\$ 4,6 bilhões, ou 1,6% do total do Estado. O PIB *per capita* era, no mesmo ano, de R\$ 18.581,00, abaixo da média estadual (R\$ 25.779,00). Voltada mais ao setor primário, a região tem pouca participação na indústria, em relação à média estadual. No Valor Adicionado Bruto (VAB), “a Agropecuária detém 17,8%, a Indústria possui apenas 16,6%, e os Serviços, 65,6%. Em relação à média do Estado, o COREDE possui maior participação da Agropecuária e menor da Indústria e dos Serviços” (SEPLAN, 2015, p. 16). O VAB do Rio Grande do Sul se divide em 66,3% nos Serviços, 25,2% na Indústria e 8,4% na Agropecuária.

Na questão referente à logística, há deficiências na malha rodoviária, com cinco municípios ainda sem ligação asfáltica (Ubiretama, Eugênio de Castro, Garruchos, Pirapó e Rolador). O modal hidroviário é subaproveitado e a malha ferroviária poderia ser explorada de maneira mais eficiente, contínua e racional. A região possui um “aeroporto regional” em Santo Ângelo, o qual, após longo processo de reformas e readequações deve retomar a rotina de voos regulares entre Porto Alegre e Santo Ângelo, a partir de julho de 2017.

Quanto à infraestrutura de energia e comunicações, o estudo “Rumos 2015”, elaborado pela SEPLAN, apontava que a região

apresentava várias linhas de transmissão de energia de alta e média capacidade, além de previsão de pequenas centrais hidrelétricas e parque eólico, não parecendo haver problemas de suprimento bruto, mesmo porque o consumo era muito baixo em quase todos os municípios (até 25 kWh), com exceção dos dois polos de Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga (250 kWh). No entanto, ocorrem falhas de suprimento acima dos padrões aceitáveis, e o maior problema ocorre com a distribuição rural, em que a maior parte da Região tem atendimento de apenas até 75% dos domicílios. Considerando a forte base agropecuária da Região e o tipo de culturas, esse *déficit* contribui para diminuir a eficiência e potenciais modernizações nesse setor. (SEPLAN, 2015, p. 22)

Os dados do Censo 2010 referentes ao setor das comunicações, no âmbito do COREDE Missões, apontam “23,1% dos domicílios com acesso à internet, 88,9% com celulares e 23,3% com telefonia fixa, enquanto as médias estaduais são, respectivamente, 33,9%, 90,7% e 39,3%” (SEPLAN, 2015, p. 22).

No COREDE Missões há boa disponibilidade de recursos hídricos, que são utilizados para a produção de energia e para irrigação. “O rio Ijuí conta com a barragem Passo São João (77 MW) e a barragem Passo São José (51 MW). Há, na região, duas pequenas centrais hidrelétricas (PCHs): PCH Ijuizinho (1 MW), em Eugênio de Castro, e PCH Ijuizinho II (3,6 MW), em Entre-Ijuís, ambas instaladas no rio Ijuizinho” (SEPLAN, 2015, p. 22). Mesmo assim, a escassez hídrica é uma realidade não apenas no Estado, mas nessa região também, pois entre 1991 e 2010, de acordo com os registros de desastres naturais, ocorreram estiagem e seca em todos os municípios do COREDE, além da ocorrência de vendavais, ciclones, granizo e inundações bruscas. “As estiagens periódicas em épocas de grande demanda por recursos hídricos fazem a oferta de água diminuir drasticamente, levando ao estabelecimento de conflitos crescentes pelo uso do recurso” (SEPLAN, 2015, p. 24). Como é uma tendência, a escassez de água pode inviabilizar atividades econômicas e sociais, prejudicando o desenvolvimento, sendo fundamental que ações de gestão sejam cada vez mais estimuladas para o uso racional desse recurso, até mesmo em função da base da economia regional estar ligada à produção primária.

Em relação às condições ambientais e de saneamento, a região apresenta muitas deficiências, “principalmente no número de banheiros ou sanitários ligados à rede geral ou fossa séptica” (SEPLAN, 2015, p. 8), ao tratamento de efluentes urbanos e ao recolhimento e tratamento de resíduos sólidos.

1.2 Desafios no saneamento básico e na coleta de resíduos sólidos

Um dos entraves ao desenvolvimento na região das Missões é, sem dúvida alguma, os problemas que envolvem o saneamento básico e a coleta de resíduos sólidos urbanos que, por ser tema principal deste estudo, serão analisados com mais profundidade.

O abastecimento urbano de água, conforme dados de 2010 da Agência Nacional de Água (ANA), precisa ser ampliado em seis municípios (Roque Gonzales, Santo Antônio das Missões, São Nicolau, Sete de Setembro, Bossoroca e Guarani das Missões). Nos demais 19 municípios, o abastecimento é considerado satisfatório. Porém esse satisfatório não indica níveis de excelência, que

precisam ser buscados, especialmente em épocas de estiagem. A Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) é responsável pelos serviços de água e esgoto em 13 municípios, enquanto nos outros 12 os serviços são responsabilidade de departamentos municipais. Com relação a tratamento de esgoto, apenas Santo Ângelo conta com esse serviço, porém atendendo não mais do que 20% das residências (ANA, 2010). O Perfil Socioeconômico traz dados que demonstram que a região das Missões apresenta, em média, 90,81% dos domicílios ligados à rede geral de água. Cabe destacar que esse percentual é superior às médias do Estado (85,33%) e do Brasil (82,85%). E as taxas variam de 65,36% (São Miguel das Missões) a 97,98% (Salvador das Missões).

Mesmo com uma ótima média em relação a “domicílios ligados à rede geral de água”, superior às médias estadual e nacional, os dados demonstram que existe uma oscilação bastante considerável na prestação desse serviço essencial. Se 18 municípios têm índice superior a 90%, destacando-se Salvador das Missões (97,98%), Guarani das Missões (97,52%), Caibaté (97,27%), Dezesseis de Novembro (97,08%) e Cerro Largo (97%), quatro municípios aparecem com índices inferiores a 80%: São Miguel das Missões (65,36%), Bossoroca (76,66%), Santo Antônio das Missões (77,04%) e Entre-Ijuís (77,56%). Há, portanto, a necessidade de empreender esforços para a universalização desse serviço. Os dados disponibilizados pelo Perfil Socioeconômico mostram, ainda, que “persistem outras formas de abastecimento nos domicílios do COREDE, como a utilização de poço ou nascente na propriedade ou fora dela, rio, açude e lago” (SEPLAN, 2015, p. 28).

No item relativo a “domicílios com banheiro ou sanitário ligado à rede geral ou fossa séptica”, os dados do Censo Demográfico de 2010 apresentam uma situação preocupante, pois a média de 26,41% é muito inferior às médias estadual (74,57%) e nacional (67,06%). Aliás, o município que chegou mais perto da média nacional foi Rolador (59,82%), enquanto Guarani das Missões e Garruchos apresentaram médias insignificantes, respectivamente de 4% e 5,41%. Dos 25 municípios, 16 ficaram abaixo de 30%, enquanto apenas dois superaram a média de 50% (Rolador, com 59,82% e São Luiz Gonzaga, com 58,65%).

E no item “domicílios com coleta de lixo por serviços de limpeza ou caçamba”, igualmente com dados do Censo Demográfico 2010, mais uma vez os números do COREDE Missões são insatisfatórios. A média regional de 62,05% é inferior às médias estadual (92,08%) e nacional (87,41%), apresentando valores entre 22,31% (Ubiretama) e 95,08% (Cerro Largo), evidenciando-se a necessidade de esforços para a universalização desse serviço. Enquanto apenas três municípios ficaram com média superior a 90% (Cerro Largo, com 95,08%, Santo Ângelo, com 94,94% e São Luiz Gonzaga, com 90,74%), um total de 13 municípios ficaram com médias abaixo de 60%, com

destaque negativo para Ubiretama (22,31%), Vitória das Missões (22,37%) e Rolador (28,36%). O problema agrava-se ainda mais se considerarmos que trata-se apenas de coleta urbana e os municípios da região, em sua maioria, apresentam índices de mais de 40% de sua população residindo no meio rural.

O Ministério das Cidades informa “que apenas 31% dos municípios brasileiros têm o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) – que estabelece diretrizes para que o país alcance a universalização dos serviços no setor, segundo a Lei nº 11.445” (TRATA BRASIL, 2015). Inicialmente, os Municípios tinham até dezembro de 2015 para elaborar seus PMSB, mas por meio do Decreto nº 8.629/2015 esse prazo foi dilatado até dezembro de 2017. No Rio Grande do Sul, conforme a Pesquisa PMSB no Rio Grande do Sul, elaborada pelo Departamento de Saneamento da Secretaria de Habitação e Saneamento do RS (DESAN), 103 municípios gaúchos declararam possuir o plano de saneamento concluído, enquanto 72 declararam estar em fase de elaboração. E, analisando o Anexo IX do referido estudo, verifica-se que na região do COREDE Missões, apenas Bossoroca está com seu PMSB completo (DESAN, 2014, p. 70), o que não deixa de ser uma informação preocupante.

Em pelo menos oito dos 25 municípios está implantada a coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. “Segundo a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), em 2008, os municípios de Entre-Ijuís, Giruá, Guarani das Missões, Roque Gonzales, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões e Sete de Setembro já realizavam coleta seletiva” (SEPLAN, 2015, p. 29), ação que, somada a alternativas de aproveitamento e reciclagem, colabora para a redução dos volumes de resíduos sólidos e rejeitos encaminhados para aterros sanitários e aterros controlados. O documento ressalta, porém, que persistem em quase todos os municípios práticas inadequadas de deposição de resíduos.

2 Construindo alternativas na coleta e destinação dos RSU

Os indicadores apresentados pelos municípios do COREDE Missões no Perfil Socioeconômico demonstram que a média regional de domicílios com coleta de resíduos sólidos urbanos (62,05%) é bem inferior às médias estadual (92,08%) e nacional (87,41%). Mesmo Cerro Largo, que aparece com o excelente índice de 95,08%, não deixa de apresentar sérios problemas nesse setor. Com o “lixão municipal” interdito pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM) e com entraves técnicos e burocráticos para habilitar uma área recentemente adquirida, para fazer a separação dos resíduos e o transbordo, o município é mais um que envia os

resíduos sólidos recolhidos na cidade e no interior para aterro sanitário privado, da Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos, localizado na rodovia VRS-867, Km 2, em Giruá, a um custo mensal de aproximadamente R\$ 52 mil, de acordo com dados oficiais da Secretaria de Administração.

A coleta seletiva, que poderia reduzir o volume de resíduos enviados a Giruá (com redução nas despesas mensais) e aumentar o volume de resíduos recicláveis, com incremento no faturamento dos catadores, é uma questão que vem sendo tentada há bastante tempo em Cerro Largo. O jornal Folha da Produção, em sua edição nº 1.099, de 28 de outubro de 1993, noticiou que

alunos do 2º ano do segundo grau do Colégio Medianeira de nossa cidade, acompanhados pela professora Simoni Priesnitz, foram recebidos na manhã da última sexta-feira pelo prefeito Adair Trott, ao qual foram apresentar um projeto de coleta seletiva de lixo, propondo assim uma maneira de aproveitar melhor a usina de reciclagem já existente no município, e facilitando o trabalho dos próprios funcionários. Ainda neste mês, os alunos pretendem fazer uma consulta junto à população para conhecer a opinião de cada um, no sentido de separar o lixo orgânico e inorgânico. Tal projeto deverá ser colocado em prática imediatamente, tão logo esteja terminada a consulta popular (1993, p. 1).

Depois, na gestão 2009/2012, a Prefeitura de Cerro Largo lançou nova campanha para a coleta seletiva, com distribuição de farto material gráfico e inserção de publicidade em diversos tipos de mídia. A Folha da Produção, em sua edição nº 2.014, de 5 de maio de 2011, trouxe a informação do lançamento de um projeto de coleta e reciclagem de gordura saturada. No texto, o então prefeito Adair José Trott lembrou outro problema ligado ao meio ambiente, que é a coleta de lixo, e adiantou “que possivelmente até o final do ano, dependendo da liberação de recursos federais, poderá estar implantada a nova unidade para a coleta e separação do lixo em nossa cidade” (2011, p. 5).

Como se viu, nas últimas décadas foram feitas várias tentativas de implantar a coleta seletiva em Cerro Largo, ora por iniciativa de escolas ou entidades locais, ora por iniciativa do Município. Mais de um projeto foi implantado, mas eles não tiveram continuidade. Uma usina de reciclagem adquirida pela Municipalidade acabou tornando-se obsoleta e desativada, tendo operado em curtos períodos de tempo. E a nova unidade para coleta e separação do lixo, a ser instalada em área adquirida junto à localidade denominada Linha Primeira, no interior do Município, nunca chegou a operar por falta de licenciamento ambiental.

Verifica-se ainda que a simples implantação da coleta seletiva não é suficiente, se não estiver acompanhada de outras medidas, como a sensibilização da comunidade para adesão à iniciativa, e a possibilidade, por intermédio de ações diretas e indiretas, dos catadores terem um melhor aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos recicláveis, a fim de gerar um duplo benefício: maior

volume comercializável (com mais renda para os catadores) e menor volume para a destinação final (com menos despesa para o Município).

Recentemente foi criada a Incubadora Tecnossocial de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários (ITCEES), que é um laboratório da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) Campus Cerro Largo e desenvolve vários projetos e atividades, sendo um braço de atuação da universidade. Dentro da Incubadora há o Fórum de Gestão Social, com foco em questões sociais e ambientais, que desenvolve o programa de extensão “Educação ambiental nas escolas e na comunidade de Cerro Largo visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado - Pensar o Amanhã” que, por sua vez, é composto por três comitês temáticos. Um comitê técnico está trabalhando em soluções e alternativas para o problema da destinação final dos RSU em Cerro Largo. Outro comitê atua para formação de uma cooperativa de catadores, que já está formada – a Cooperativa dos Catadores Unidos Pela Natureza (COOPERCAUN) – e encontra-se em fase de implantação. E há ainda o comitê de educação ambiental, que faz atividades educativas nas escolas, capacitação para os catadores e a sensibilização da comunidade para a questão da coleta seletiva.

Um dos resultados práticos do programa “Pensar o Amanhã”, que deve ser desenvolvido num período inicial de quatro anos, é que após tratativas com o Município será retomada a coleta seletiva em Cerro Largo, com participação direta da cooperativa dos catadores recentemente formada, e uma ampla campanha comunitária para sensibilização da comunidade, com o envolvimento de diversas entidades e instituições parceiras. Espera-se que, desta vez, a coleta seletiva tenha atuação perene e vida longa em Cerro Largo.

2.1 Consórcios públicos e a PNRS

O Perfil Socioeconômico do COREDE Missões destaca que “a gestão dos resíduos sólidos costuma ser um problema para os pequenos municípios, principalmente no que tange ao manejo e à disposição final” (SEPLAN, 2015, p. 29). Essa dificuldade leva “o poder público a soluções dispendiosas, como enviar o lixo produzido para empresas privadas que gerenciam aterros sanitários” (FRANQUI, 2016, p. 2).

A partir da Constituição Cidadã de 1988, ao reconhecer o Município como ente federado, foi traçada uma maior complexidade ao modelo federativo do país, seguindo-se intensa descentralização de políticas públicas. Desde então, diversas formas de consorciamento foram implantadas no país, mas apenas em 2003 o governo federal começou a debater mais efetivamente a legislação dos consórcios, que resultou na Lei 11.107, de 2005.

Os consórcios contam com amparo constitucional, estando previstos no artigo 241 da Carta Magna, em cujos termos “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 2016, p.78).

Como salienta Franqui (2016, p. 3), basicamente os consórcios públicos atendem a dois objetivos: “viabilizar a gestão pública nas regiões metropolitanas, onde a solução de problemas equivalentes é mais viável através de ações políticas coletivas, e permitir que pequenos municípios formem parcerias para, com o ganho em escala, ter redução de custos e melhor capacidade gerencial sobre questões em comum”. Por sua vez, Barros (1995, p. 53) enfatiza que os consórcios intermunicipais podem ser “instrumentos eficazes de desenvolvimento regional em qualquer dos quadrantes econômicos do estado, sob a condição de que sejam concebidos, estruturados e conduzidos em consonância com as peculiaridades de cada realidade territorial distinta”.

Fazendo-se uma análise sobre os resultados que podem ser alcançados com a criação de consórcios, destaca-se o aumento da capacidade de realização, ampliando o atendimento ao cidadão; maior eficiência do uso dos recursos públicos, no caso em que a função central é compartilhar máquinas, unidades de saúde ou unidades para a disposição final de resíduos sólidos; realização de ações inacessíveis a um único Município, como a aquisição de equipamentos de alto custo; aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, com melhores condições de negociação junto aos governos estadual e federal ou mesmo as entidades da sociedade civil, empresas ou agências estatais; e aumento da transparência das decisões públicas, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado e possibilitam uma maior fiscalização, em todos os municípios envolvidos (AMORIM, 2008).

A experiência com a implantação de consórcios públicos pelo país, nas mais diversas áreas, tem se mostrado eficiente, no sentido de minimizar custos e maximizar resultados. Para Amorim (2008), o consórcio público é um mecanismo que “oferece de resolução de problemas e de implementação de ações de interesse comum, garantindo respostas eficientes a problemas comuns”.

O artigo 54 da PNRS foi claro ao determinar que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (2 de agosto de 2010). Esse objetivo não foi atendido em sua totalidade e, no momento, os debates no campo político e na sociedade civil organizada ocorrem em duas principais frentes: viabilizar o cumprimento imediato do estabelecido ou dilatar os prazos, por

meio de projeto de lei, dando mais tempo para que Estados e Municípios possam se adequar às disposições legais.

Na região Celeiro do Rio Grande do Sul, há o Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (CITRESU), que abrange 11 municípios¹⁹⁶. O consórcio iniciou suas atividades em abril de 2000 e, após a realização de estudos técnicos ambientais, de localização e de custo de transporte, foi definido o melhor local para instalação da central de triagem e do aterro, localizado no município de Bom Progresso. Esses 11 municípios representam aproximadamente 40% da área da região Celeiro e possuem em torno de 53% da população regional. A atuação do CITRESU está articulada em três eixos principais: separação doméstica dos resíduos sólidos, incentivada por meio de campanhas de sensibilização em cada município; coleta seletiva orientada pelas Prefeituras, não cabendo ao consórcio definir a forma de realização da coleta (pode ser por empresa privada ou pela própria Municipalidade); e o tratamento e destino dos resíduos sólidos, eixo este gerenciado pelo consórcio, responsável pela triagem, seleção e destinação final. Weber (2009, p. 72) destaca que “para os Municípios partícipes do CITRESU, o consórcio resultou no fim dos ‘lixões’, promovendo adequação à legislação ambiental, diminuição de custos para o tratamento do lixo, beneficiando toda a população”.

É fato que poucos municípios integrantes do COREDE Missões vislumbraram o consórcio público intermunicipal como uma alternativa efetiva para a gestão dos RSU. O Perfil Socioeconômico registra duas iniciativas animadoras na região, com seis dos 25 municípios apostando nesse tipo de política pública para o gerenciamento dos resíduos sólidos. Guarani das Missões e Sete de Setembro “formam o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos (Comandaí), que atende, considerando a população dos dois municípios, aproximadamente 10.239 pessoas” (SEPLAN, 2015, p. 29), enquanto São Nicolau, Dezesseis de Novembro, Pirapó e Porto Xavier, com uma população total de 21.908 habitantes, constituíram o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (CRESU), com sede em São Nicolau, que mantém um aterro sanitário devidamente licenciado pela FEPAM, localizado no Rincão dos Maciel, uma localidade interiorana entre São Nicolau e Pirapó.

O Perfil Socioeconômico do COREDE Missões deixa evidente que os municípios missioneiros ainda estão longe de atender às determinações da PNRS. Diante desse desafio, uma das soluções possíveis, no que tange ao gerenciamento e destinação final dos RSUs pode ser atuar de maneira associativa, por meio de consórcios públicos intermunicipais, que já contam com duas

¹⁹⁶ Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Crissiumal, Esperança do Sul, Humaitá, São Martinho, Sede Nova, Tiradentes do Sul, Três Passos e São Valério do Sul.

iniciativas embrionárias nesta região e que podem ser estendidas, inclusive, fundadas nas experiências de regiões próximas, como a Celeiro.

Conclusão

Entre tantas conceituações existentes sobre política pública, não sendo nenhuma melhor ou mais completa, Souza (2003, p. 13) entende que política pública é o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação”. Para essa autora (2003, p. 13), “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”. Mas Secchi (2016, p. 5) lembra que “dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção”. Metaforicamente, o problema público seria a “doença” e, portanto, necessita de um correto diagnóstico para ser corretamente medicada pelo “remédio”, no caso a política pública.

No presente artigo foram analisados dois problemas públicos no âmbito do COREDE Missões, o saneamento básico e mais especificamente a coleta de resíduos sólidos urbanos, bem como sua destinação final. E procurou-se apontar políticas públicas adequadas para superar esses entraves – verdadeiros gargalos – para o desenvolvimento regional.

Mesmo que a maioria dos municípios que integram a área de abrangência do COREDE Missões seja formada por núcleos urbanos com menos de 10.000 habitantes, os dados analisados apontam para a “ausência de infraestrutura de esgotos e os baixos índices dos municípios de domicílios com banheiro ou sanitário ligado à rede geral ou fossa séptica até 2010” (SEPLAN, 2015, p. 33). Também foi constatado que apenas um município da região, Bossoroca, declarou estar com seu Plano Municipal de Saneamento Básico concluído, cujo prazo para elaboração a todos os municípios do país se esgotará em dezembro de 2017.

Também ficou evidenciado que a coleta de resíduos sólidos urbanos por serviço de limpeza ou caçamba é bastante inferior às médias estadual e nacional, sendo que em apenas oito dos vinte e cinco municípios da região analisada foi implantada a coleta seletiva. Assim como as dificuldades que os municípios têm na disposição final dos resíduos sólidos urbanos, fazendo a destinação para aterros privados, bem como ao embaraço em se adequar à legislação vigente, notadamente à Política Nacional de Resíduos Sólidos, reeditando uma realidade que infelizmente faz parte de enorme contingente de cidades brasileiras.

Diante das dificuldades verificadas no gerenciamento dos RSU, a implantação de sistemas de coleta seletiva, a formação de cooperativas de catadores e o consorciamento são boas alternativas para os Municípios cumprirem essa imposição, com vistas a reduzir custos e maximizar resultados e, dessa forma, atender às exigências de eficiência do poder público, tão reclamada pela sociedade, e ainda colaborar com um meio ambiente equilibrado e sustentável. Para que esses objetivos sejam alcançados é necessária uma articulação entre a conscientização dos moradores, a atuação dos catadores, do poder público e das organizações da sociedade civil. Sem isso não haverá solução efetiva e de longo prazo.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo Zero, Gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Planeta Sustentável, Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Água**. 2010. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx>>. Acesso em 19 nov. 2016.

AMORIM, Maria Raquel Machado de Aguiar Jardim de. **Consórcios Públicos: O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal**. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj8/10.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional**. São Paulo: Alfa Ômega, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FRANQUI, Luís Henrique Teixeira. Projeto de coleta e reciclagem de gordura saturada lançado oficialmente terça-feira. **Folha da Produção**, Cerro Largo, 5 maio 2011, p. 5.

_____. **Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos:** estudo de caso em São Nicolau. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA, EXTENSÃO E INICIAÇÃO CIENTÍFICA DO IESA/CNEC, II, 2016. Santo Ângelo: EDIESA. *Anais*.

INCUBADORA TECNOSSOCIAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS. Resolução 01/2015 do Conselho do *Campus*. **Regimento Interno**. Cerro Largo: UFFS, 2015.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972)**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em 19 nov. 2016.

RAMOS, Antônio Dari. **A formação histórica dos municípios da região das Missões do Brasil**. Santo Ângelo, 2006. Disponível em: <<http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file1.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ROTTA, Edegar. *et al.* **Desenvolvimento e Ambiente em Planejamentos Municipais:** Missões e Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, VII, 2015. Santa Cruz do Sul. *Anais*.

SANTOS, Edson. Alunos ajudam a reciclar o lixo. **Folha da Produção**, Cerro Largo, 28 out. 1993, p. 1.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RS. **Perfil Socioeconômico COREDE Missões**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO DO RS. **Resultados Pesquisa Planos Municipais de Saneamento no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/ressanear/arquivos/materialtecrs/estudo_planos_saneam_sehabs_cao_urb.pdf>. Acesso em 10 mar. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

TRATA BRASIL. **Só 31% dos municípios brasileiros têm Plano Municipal de Saneamento Básico**. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/so-31-dos-municipios-brasileiros-tem-plano-municipal-de-saneamento-basico-segundo-ministerio-das-cidades>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

WEBER, Daniel. **Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos da Região Ceilero do Estado do Rio Grande do Sul:** uma nova institucionalidade para as políticas de desenvolvimento regional. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, 2009.

WORLD BANK. **What a Waste**: A Global Review of Solid Waste Management. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>>. Acesso em: 10 mar. 2017.